

N° 94

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2014-2015

Enregistré à la Présidence du Sénat le 12 novembre 2014

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) relatif à la **lutte** contre les **discriminations**,*

Par Mme Esther BENBASSA et M. Jean-René LECERF,

Sénateurs.

(1) Cette commission est composée de : M. Philippe Bas, *président* ; Mme Catherine Troendlé, MM. Jean-Pierre Sueur, Jean-René Lecerf, Alain Richard, Jean-Patrick Courtois, Alain Anziani, Yves Détraigne, Mme Éliane Assassi, M. Pierre-Yves Collombat, Mme Esther Benbassa, *vice-présidents* ; MM. François-Noël Buffet, Michel Delebarre, Christophe-André Frassa, Thani Mohamed Soilihi, *secrétaires* ; MM. Christophe Béchu, Jacques Bigot, François Bonhomme, Luc Carounas, Gérard Collomb, Mme Cécile Cukierman, M. Mathieu Darnaud, Mme Jacky Deromedi, M. Félix Desplan, Mme Catherine Di Folco, MM. Vincent Dubois, Christian Favier, Pierre Frogier, Mme Jacqueline Gourault, MM. François Grosdidier, Jean-Jacques Hiest, Mlle Sophie Joissains, MM. Philippe Kaltenbach, Jean-Yves Leconte, Roger Madec, Alain Marc, Didier Marie, Jean Louis Masson, Michel Mercier, Jacques Mézard, François Pillet, Hugues Portelli, André Reichardt, Bernard Saugey, Simon Sutour, Mme Catherine Tasca, MM. René Vandierendonck, Jean-Pierre Vial, François Zocchetto.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LISTE DES PROPOSITIONS	5
AVANT-PROPOS	7
I. UN ÉTAT DES DISCRIMINATIONS EN FRANCE	9
A. LA DÉFINITION DES DISCRIMINATIONS	10
1. <i>La notion de discrimination</i>	10
2. <i>Les catégories de discrimination</i>	11
a) Les discriminations directes et indirectes	11
b) Les discriminations volontaires et involontaires.....	12
B. LE « SENTIMENT » D'ÊTRE DISCRIMINÉ	13
1. <i>Un ressenti de discrimination croissant</i>	13
2. <i>Un droit abondant mais méconnu</i>	14
a) Des dispositions nombreuses au risque de l'incohérence.....	14
b) Un nombre d'affaires paradoxalement faible	16
II. UN PRÉALABLE : MIEUX MESURER LES DISCRIMINATIONS	18
A. LES « STATISTIQUES ETHNIQUES » : UNE AVERSION FRANÇAISE ?	18
1. <i>Une réticence française traditionnelle</i>	18
a) Les « statistiques ethniques » sont-elles utiles ?	20
b) Les « statistiques ethniques » légitiment-elles le communautarisme ?.....	21
c) Les « statistiques ethniques » ouvrent-elles la voie à un « fichage ethnique » ?.....	23
2. <i>Des pratiques différentes à l'étranger</i>	24
a) Des « statistiques ethniques » largement développées	24
b) Des modalités de recueil de données « ethniques » très différentes	24
B. UN RECUEIL DE DONNÉES SUR L'ORIGINE DES PERSONNES FORTEMENT ENCADRÉ	26
1. <i>L'interdiction constitutionnelle d'un référentiel ethno-racial</i>	26
2. <i>Le cadre précis de la loi « Informatique et libertés »</i>	28
C. UNE APPROCHE PRAGMATIQUE À PRIVILÉGIER	31
III. CONFORTER LE CADRE JURIDIQUE DE LA LUTTE CONTRE LES DISCRIMINATIONS	33
A. TOILETTER LE DROIT DE LA DISCRIMINATION	33
1. <i>Une nécessaire remise en cohérence</i>	33
2. <i>Un vide juridique identifié : les abus du droit de préemption</i>	35

B. RENFORCER LES VOIES DE DROIT OUVERTES À LA VICTIME DE DISCRIMINATION.....	36
1. Une voie pénale longtemps privilégiée.....	36
2. De nouveaux instruments en faveur de la victime de discrimination	37
a) L'aménagement du régime de la preuve en matière civile	38
b) L'assistance de la victime par les associations, les syndicats et le Défenseur des droits.....	39
c) Introduire dans le droit français un recours collectif en la matière ?.....	44
C. ÉVITER TOUTE MISE EN ŒUVRE DISCRIMINANTE DU PRINCIPE DE LAÏCITÉ	47
1. Une nécessaire réaffirmation de la liberté religieuse.....	47
2. Vers une garantie de l'exercice du culte même dans la mort.....	49
IV. UN IMPÉRATIF BESOIN D'INFORMATION ET DE FORMATION	51
A. LA FORMATION DES PROFESSIONNELS PUBLICS ET PRIVÉS	51
B. L'INFORMATION DE LA POPULATION DÈS LE PLUS JEUNE ÂGE.....	55
1. Améliorer la visibilité du Défenseur des droits dans sa mission de lutte contre les discriminations.....	55
2. Renforcer l'enseignement du fait religieux à l'école	56
C. LA NÉCESSITÉ DE RENOUVELER LE MESSAGE DES POUVOIRS PUBLICS.....	59
EXAMEN EN COMMISSION.....	63
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	97

LISTE DES PROPOSITIONS

I. - MIEUX MESURER LES DISCRIMINATIONS

- Proposition n° 1 : introduire une fois tous les cinq ans, dans le recensement, une question sur le pays de naissance des ascendants et la nationalité antérieure afin d'obtenir des résultats mesurables sur l'ampleur des discriminations et leur déploiement

II. - CONFORTER LE CADRE JURIDIQUE DE LA LUTTE CONTRE LES DISCRIMINATIONS

- **Toilettier le droit de la discrimination**

- Proposition n° 2 : privilégier le renvoi à la liste des critères de discrimination figurant à l'article 225-1 du code pénal afin d'harmoniser la législation et son application jurisprudentielle

- Proposition n° 3 : rassembler au sein d'un même recueil le corpus des textes relatifs aux discriminations pour faciliter l'accès à ce droit

- Proposition n° 4 : introduire dans le code pénal une disposition incriminant l'usage abusif du droit de préemption à des fins discriminatoires

- **Renforcer les voies de droit ouvertes à la victime de discrimination**

- Proposition n° 5 : mettre en place les mesures recommandées par la mission Pécaut-Rivolier sur les discriminations collectives en entreprise (ouverture de la saisine du Défenseur des droits aux syndicats, anonymisation des preuves sur ordre du juge pour en favoriser l'accès, amélioration de la transmission des informations entre les différents acteurs, création d'une action collective devant le tribunal de grande instance en vue de constater l'existence de discrimination à l'encontre de plusieurs salariés afin d'ordonner à l'employeur de prendre des mesures de nature à faire cesser cette situation de discrimination)

- Proposition n° 6 : envisager l'extension du recours collectif en matière de discrimination à d'autres champs juridiques et ouvrir la saisine du juge à toute association habilitée ou à tout collectif de demandeurs

- Proposition n° 7 : conférer une base légale à la pratique des carrés confessionnels dans les cimetières

III. - AMÉLIORER L'INFORMATION ET LA FORMATION

- Proposition n° 8 : améliorer la formation des différents acteurs de la lutte contre les discriminations, tout particulièrement des fonctionnaires et des magistrats

- Proposition n° 9 : expérimenter la remise d'un récépissé lors des contrôles d'identité et dresser un bilan de son application

- Proposition n° 10 : mieux faire connaître auprès du public la mission de lutte contre les discriminations du Défenseur des droits

- Proposition n° 11 : assurer l'enseignement du fait religieux au cours de la scolarité après avoir dispensé la formation nécessaire aux enseignants

Mesdames, Messieurs,

Qu'entend-on par « discrimination » ? Un rapport comme celui-ci ne peut évidemment faire l'économie d'une définition précise du mot, de ses déclinaisons, de ses variantes. Il doit aussi tenter de dresser un état des lieux distinguant discriminations directes et indirectes, volontaires et involontaires. C'est seulement dans un second temps qu'il est possible d'esquisser des solutions, des propositions concrètes susceptibles de les faire reculer peu à peu, dans le temps, tout en garantissant le respect des libertés individuelles indispensables à la bonne marche de la démocratie.

Le sujet est délicat et complexe. Les préjugés et les stéréotypes ancrés dans nos mentalités, qui fabriquent les discriminations, sont à la fois nombreux et prégnants. On évoque couramment l'existence de discriminations en raison des appartenances ethniques, raciales et religieuses¹, sans toujours vouloir ou pouvoir les circonscrire et les mesurer, alors qu'il faudrait précisément commencer par cela, ne serait-ce que pour rendre un peu plus efficaces les dispositions déjà existantes pour y remédier.

L'élaboration de ce rapport entend répondre à ces besoins divers. Il est fondé sur de très nombreuses auditions. Il est signé par deux sénateurs de sensibilités politiques différentes, élus de départements différents, mais l'un comme l'autre très concernés par la question.

Comme il ne s'agit pas toujours d'un fait tangible, immédiatement cernable, la discrimination est d'abord un ressenti que la loi ne peut pas définir directement. Par ailleurs, le nombre peu élevé d'affaires susceptibles de relever des dispositions nombreuses déjà en place souligne une réalité : les discriminations n'étant pas quantifiées, les moyens destinés à les combattre et à apaiser le ressenti qu'elles induisent, et dont parlent tous les témoignages, restent manifestement insuffisants. Les personnes subissant des discriminations gardent le plus souvent pour elles un ressenti qui les dévalorise à leurs propres yeux et empêche un meilleur vivre-ensemble dans notre société.

¹ Selon la formule retenue par la Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH) dans son rapport annuel au Premier ministre sur La lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie, ce rapport s'est limité aux discriminations à l'égard des personnes de confession juive et musulmane.

L'objectif de ce rapport était de faire le tour des problématiques relatives aux discriminations ethniques, raciales et religieuses, ainsi que des moyens permettant de les nommer et de les quantifier, afin de faire émerger des mesures plus globales susceptibles de les faire reculer progressivement. Il lance, une fois encore, un message fort à destination du Gouvernement pour qu'il prenne ses responsabilités et contribue à la formation tout au moins des agents relevant de son autorité. Le secteur privé doit lui aussi s'atteler à une tâche similaire pour agir dans la bonne direction. Les discriminations ne disparaîtront pas d'un coup de baguette magique. Il y faudra de la détermination et de la constance.

La quantification par des statistiques ethniques étant devenue un sujet polémique à chaque fois qu'on l'évoque, vos rapporteurs, qui n'y sont pas hostiles – à condition que les données recueillies ne débouchent pas sur un fichage ethnique –, proposent d'introduire, une fois tous les cinq ans, dans le recensement, une question sur le pays de naissance des ascendants et la nationalité antérieure pour mieux se saisir des discriminations qui contribuent à la formation de ce fameux plafond de verre empêchant notamment les descendants d'immigrés, français de nationalité, de mieux réussir leur vie scolaire et professionnelle. Les discriminations, on ne le rappellera jamais assez, touchent à tous les secteurs et à tous les aspects de la vie sociale, allant de l'accès au logement à l'embauche, en passant par le « contrôle au faciès ».

Il est clair, par ailleurs, que le cadre juridique de la lutte contre les discriminations devrait être toiletté et les voies de droit ouvertes aux victimes de discriminations renforcées. Pour ce faire l'amélioration de la visibilité du Défenseur des droits dans sa mission de lutte contre les discriminations serait un pas en avant pour aider les personnes discriminées à saisir la justice, lorsque le dialogue avec les interlocuteurs concernés a échoué.

Il convient aussi de s'interroger sur l'institution de recours collectifs en matière de discriminations, dont la saisine reviendrait aussi bien aux associations, aux syndicats qu'aux individus se regroupant pour une discrimination subie sur le lieu de travail, y compris dans différentes succursales de la même entreprise en divers points du pays.

De même, la possibilité de fournir un récépissé aux personnes objets d'un contrôle d'identité, en garantissant un encadrement des données empêchant la constitution de fichiers, apparaît une bonne façon de lutter contre les contrôles à répétition humiliants, visant des personnes au même profil social et/ou ethnico-racial. De nombreux pays l'ont instaurée, avec des résultats probants. Un premier essai dans une zone considérée comme expérimentale serait souhaitable dans un premier temps.

En tout état de cause, la lutte contre les discriminations requiert un long travail en amont. L'école n'est pas seulement un lieu de transmission du savoir mais également un lieu de formation à la vie avec les autres, en connaissant mieux leur milieu culturel et religieux. L'enseignement du fait religieux à l'école peut pallier une méconnaissance souvent source de rejet. Il n'est pas nécessaire de créer un certificat d'aptitude au professorat de l'enseignement du second degré (CAPES) ou une agrégation spécifiques, mais d'instaurer au moins une heure hebdomadaire d'enseignement neutre du fait religieux (les grandes religions, leur histoire, ce qui constitue leur substance et leur culte), sans avoir à entrer dans les détails de la foi et de la spiritualité, qui relèvent de l'intime. Parallèlement à cet enseignement du fait religieux, il serait également utile de rappeler ce qu'est la laïcité et ce que sont ses acquis dans l'espace public comme dans l'espace privé. L'instruction civique et les cours de philosophie peuvent s'avérer des cadres propices à cet enseignement, avec des maîtres formés à ces questions pendant leur cursus.

En ces temps de crise, de montée des fanatismes, et d'accès d'intolérance, un tel enseignement contribuerait à endiguer la propagation de stéréotypes divers, notamment islamophobes et antisémites, qui constituent un risque grave pour notre société, en justifiant l'exclusion de « minorités » qui y ont pourtant toute leur place. L'histoire a hélas assez montré à quelles impasses tragiques conduisent pareilles dérives.

I. UN ÉTAT DES DISCRIMINATIONS EN FRANCE

La discrimination est une notion qui s'est élargie au cours des décennies au point de recouvrir des réalités variées selon qu'elle est volontaire ou non, directe ou indirecte.

La discrimination coexiste également avec des notions avoisinantes telles que l'inégalité ou la stigmatisation. Pourtant, elle en diffère dans son principe.

En effet, toute inégalité n'est pas une discrimination car une inégalité de traitement peut avoir un fondement légitime. Aristote n'écrivait-il pas déjà que la plus grande injustice serait de traiter également les choses inégales ?

De même, la discrimination ne va pas nécessairement de pair avec la stigmatisation. M. François Dubet, directeur d'études à l'École des hautes études en sciences sociales (EHESS), l'illustre ainsi : une femme, ne se sentant aucunement stigmatisée, dans sa vie quotidienne peut subir une discrimination au travail tandis qu'à l'inverse, une personne homosexuelle qui pourrait faire face à des injures stigmatisantes dans la rue peut ne pas connaître de discrimination professionnelle.

A. LA DÉFINITION DES DISCRIMINATIONS

1. La notion de discrimination

Au-delà de son sens courant, « *le concept de discrimination relève du domaine juridique* », comme le soulevait lors de son audition Mme Magali Bessone, maître de conférences en philosophie morale et politique à l'université Rennes 1.

Traditionnellement, une discrimination consiste à traiter de manière défavorable une personne ou un groupe de personnes en raison de critères prohibés, déterminés par la loi. Si ces critères peuvent varier d'une législation à une autre, ceux liés à la race, à l'ethnie ou à l'origine ainsi qu'à la religion restent interdits dans l'ensemble de la législation relative aux discriminations.

Par ailleurs, la discrimination est juridiquement reconnue, que l'appartenance de la victime à un groupe racial, ethnique ou religieux soit supposée ou réelle. Historiquement, le droit français sanctionne la volonté de discriminer ; le simple fait que la personne discriminée ne présente pas réellement la caractéristique qui sert de prétexte à sa discrimination n'exonère pas l'auteur du comportement discriminatoire.

Le refus de la discrimination repose sur l'affirmation d'un principe d'égalité entre plusieurs individus, qui devrait rendre impossible l'application d'un traitement différent. Lors de son audition, M. Jean-Marie Delarue, alors Contrôleur général des lieux de privation de liberté, le résumait ainsi : « *la discrimination est, pour le juge français, le versant antagoniste de l'égalité* ».

Sous l'influence du droit européen et international, l'expression de « principe de non-discrimination » a pu paraître proche du principe d'égalité. Lors de leur audition, les représentants du Mouvement contre le racisme et pour l'amitié entre les peuples (MRAP) ont cependant souligné que ces deux expressions n'étaient pas complètement assimilables, l'affirmation du principe d'égalité leur paraissant préférable à celui de non-discrimination. Outre que le principe d'égalité affirme une exigence de manière positive et non en creux – comme l'interdiction de discriminer –, le principe d'égalité est plus favorable, selon eux, aux personnes discriminées. Prenant l'exemple de l'égalité entre les hommes et les femmes en droit du travail, les représentants du MRAP ont indiqué que si le principe retenu était celui de la non-discrimination, il appartiendrait alors à la victime de déceler et de distinguer les critères, parfois cumulatifs, sur lesquels s'est fondée la discrimination. À l'inverse, l'inégalité se constate plus facilement dès lors que des personnes ne sont pas traitées de la même manière alors que rien ne peut objectivement justifier une telle différence de situation.

2. Les catégories de discrimination

a) Les discriminations directes et indirectes

Sous l'influence du droit de l'Union européenne, les discriminations sont désormais réparties entre discriminations directes et indirectes. Si la discrimination directe est désormais familière au droit français, la discrimination indirecte a été consacrée plus récemment avec la loi n° 2008-496 du 27 mai 2008 portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine de la lutte contre les discriminations. Cette loi assurait en droit français la transposition de cinq directives relatives à la lutte contre les discriminations, dont celle mettant en œuvre le « principe de l'égalité de traitement entre les personnes sans distinction de race ou d'origine ethnique »¹.

La définition juridique des notions de discrimination directe et indirecte

L'article 1^{er} de la loi n° 2008-496 du 27 mai 2008 portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine de la lutte contre les discriminations définit ainsi ces deux notions :

« Constitue une discrimination directe la situation dans laquelle, sur le fondement de son appartenance ou de sa non-appartenance, vraie ou supposée, à une ethnie ou une race, sa religion, ses convictions, son âge, son handicap, son orientation ou identité sexuelle, son sexe ou son lieu de résidence, une personne est traitée de manière moins favorable qu'une autre ne l'est, ne l'a été ou ne l'aura été dans une situation comparable.

« Constitue une discrimination indirecte une disposition, un critère ou une pratique neutre en apparence, mais susceptible d'entraîner, pour l'un des motifs mentionnés au premier alinéa, un désavantage particulier pour des personnes par rapport à d'autres personnes, à moins que cette disposition, ce critère ou cette pratique ne soit objectivement justifié par un but légitime et que les moyens pour réaliser ce but ne soient nécessaires et appropriés. »

La notion de discrimination indirecte a été développée en droit américain dès 1971 avec la décision de la Cour suprême *Griggs v. Duke Power Company* puis reprise en droit français dans le cadre de la transposition de directives européennes. Cette définition a permis de débusquer derrière une « apparence neutre » des comportements réellement discriminatoires. Pour ce type de discrimination, la mesure statistique est primordiale pour mettre à jour les obstacles à un traitement égal des personnes ou des groupes de personnes.

¹ Directive 2000/43 du 29 juin 2000 relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement entre les personnes sans distinction de race ou d'origine ethnique, directive 2000/78 du 27 novembre 2000 portant création d'un cadre général en faveur de l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail, directive 2002/73 du 23 septembre 2002 relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement entre hommes et femmes en ce qui concerne l'accès à l'emploi, à la formation et à la promotion professionnelles, et les conditions de travail, directive 2004/113 du 13 décembre 2004 mettant en œuvre le principe de l'égalité de traitement entre les femmes et les hommes dans l'accès à des biens et services et la fourniture de biens et services, et directive 2006/54 du 5 juillet 2006 relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité des chances et de l'égalité de traitement entre hommes et femmes en matière d'emploi et de travail.

La discrimination indirecte se rapproche de la discrimination systémique, provenant du système, c'est-à-dire de pratiques volontaires ou non, neutres en apparence, mais qui aboutissent à une discrimination. Dans les deux cas, le lien entre le comportement ou la norme en cause et la discrimination n'est pas immédiatement apparent. La multiplicité de facteurs et de comportements à l'origine de la discrimination, parfois non coordonnés entre eux, rend malaisée la répression des actes discriminants. Le législateur doit prendre en compte cette particularité dans sa réponse juridique aux discriminations car, comme le soulignait Mme Gwenaële Calvès, professeur de droit public à l'université de Cergy-Pontoise, lors de son audition, « *la discrimination systémique n'a pas d'auteur donc le droit pénal n'est pas utilisable* ».

b) Les discriminations volontaires et involontaires

Lors de son audition, Mme Magali Bessone insistait sur la distinction entre discrimination volontaire et involontaire, qui ne recoupe pas nécessairement celle entre discrimination directe et indirecte.

Aussi surprenant que puisse paraître cette affirmation de prime abord, toute discrimination n'est pas volontaire. S'appuyant sur les travaux de la psychologie sociale, Mme Magali Bessone précisait que « *les stéréotypes ne sont pas forcément des convictions consciemment assumées, mais ils peuvent aussi être des "structures implicites de la connaissance" ou "schémas" que notre environnement social a implantés en nous* ». Un individu peut donc créer des catégories sociales que son expérience tendra à conforter ; ainsi, confronté à une personne présentant certaines caractéristiques, il sera tenté de la « catégoriser » en fonction de ces schémas. Aussi, « *cette forme de discrimination peut[-elle] se rencontrer chez des acteurs sociaux parfaitement bien intentionnés qui, en toute bonne conscience, refusent toute légitimité aux catégories raciales et rejettent explicitement et de bonne foi toute idéologie raciste* ».

M. François Dubet estimait également, lors de son audition, que les personnes discriminées se considèrent généralement comme les victimes d'un processus volontaire alors que le « tri » entre eux et le groupe non discriminé peut être involontaire. Il illustre cette situation avec le cas de l'orientation scolaire au cours de laquelle pouvait se faire jour un choix discriminant par une orientation moins valorisante quasi-systématique pour les enfants de minorités. Or, comme M. Dubet le soulignait, cette accusation de racisme qui peut être portée à l'encontre des enseignants les flétrit profondément puisqu'ils sont dénués de toute intention de cette nature. Cette analyse rejoint celle exposée par Mme Françoise Lorcerie, directrice de recherche au Centre national de la recherche scientifique (CNRS), lors de son audition.

La mise en lumière de cette situation n'est pas sans effet sur l'arsenal répressif que le législateur élabore à l'encontre des actes discriminatoires. Elle l'incite en particulier à ne pas se centrer uniquement sur une réponse pénale. En effet, toute infraction pénale suppose, pour être constituée, de prouver l'intentionnalité de l'acte ou de l'omission, l'article 121-3 du code pénal

énonçant ainsi qu'« *il n'y a point de crime ou de délit sans intention de le commettre* ». Or, l'absence de caractère volontaire du comportement incriminé rend délicate la mise en œuvre de poursuites pénales.

B. LE « SENTIMENT » D'ÊTRE DISCRIMINÉ

1. Un ressenti de discrimination croissant

Plusieurs personnes entendues par vos rapporteurs ont mis en avant l'absence de superposition entre la notion juridique de discrimination et le sentiment de discrimination. Une personne peut qualifier de discriminatoire un comportement qui ne l'est pas au regard du droit tandis qu'une victime de discrimination au sens juridique pourra ne pas l'identifier comme tel.

La discrimination relève souvent d'un processus diffus, d'une accumulation de faits qui, pris isolément, ne constituent pas une discrimination mais qui, pris dans leur ensemble, justifient un sentiment général de discrimination. Dans ces cas, il est difficile à la personne concernée d'appréhender exactement l'origine de la discrimination tant les actes discriminants se multiplient dans sa vie quotidienne.

M. François Dubet relevait ainsi que « *les individus ont du mal à percevoir s'ils sont ou non discriminés* », certains obstacles qu'ils rencontrent quotidiennement ne leur apparaissant plus forcément comme un acte discriminatoire. Selon lui, le risque de discrimination est alors comme un « *risque climatique* » : il n'empêche pas de vivre mais peut survenir à n'importe quel moment (recherche d'un emploi, location d'un logement, etc.)

Lors de son audition, Mme Rokhaya Diallo, fondatrice de l'association « Les indivisibles », insistait ainsi sur l'installation d'un « *racisme ordinaire* », fait de propos qui ne tombent pas sous le coup d'une incrimination pénale mais créent un climat général raciste, en favorisant la diffusion de préjugés. Un tel climat peut élever le seuil de tolérance générale à des comportements discriminants et banaliser des comportements auparavant condamnés par la société¹.

Cette situation démontre la nécessité d'outils statistiques suffisants pour que la politique de lutte contre les discriminations ne soit pas fondée sur le seul sentiment des discriminations ressenties mais repose sur des données tangibles, objectives et, partant, irréfutables.

En effet, ce sentiment de discrimination ne semble pas être correctement saisi par le droit, pourtant abondant en ce domaine.

¹ Ce constat a notamment incité l'association Les Indivisibles à décerner chaque année, depuis 2009, les Y'a bon awards pour « récompenser », de manière satirique, les propos de personnalités publiques jugés racistes.

2. Un droit abondant mais méconnu

a) Des dispositions nombreuses au risque de l'incohérence

Perçue en France avant tout comme une atteinte au principe démocratique d'égalité proclamé à l'article 1^{er} de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, la lutte contre les discriminations est depuis l'origine principalement abordée sur le terrain de la répression pénale, même si elle a progressivement gagné le champ civil, sous l'influence notamment du droit international et européen.

La lutte contre les discriminations a d'abord été saisie par le droit pénal à travers la lutte contre le racisme : si le décret-loi du 21 avril 1939, dit « Marchandeaup », incrimine l'injure et la diffamation raciale par une modification de la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse, l'incrimination de la discrimination raciale en tant que telle n'intervient qu'avec la loi n° 72-546 du 1^{er} juillet 1972 relative à la lutte contre le racisme, qui sanctionne certains comportements motivés par l'appartenance ou la non-appartenance à une ethnie, une nation, une race ou une religion déterminée. L'incrimination pénale de la discrimination s'étend ensuite progressivement aux discriminations à raison du sexe et de la situation de famille avec la loi n° 75-625 du 11 juillet 1975¹, puis à raison des mœurs en 1985², du handicap et de l'état de santé en 1989 et 1990³.

Parallèlement, le droit du travail établit en 1956 l'infraction de discrimination syndicale – reprise dans le code pénal, de même que la discrimination à raison des opinions politiques, lors de sa réforme en 1992 –, puis pose l'obligation d'égalité salariale entre les hommes et les femmes par les lois n° 72-1143 du 22 décembre 1972 et n° 83-635 du 13 juillet 1983⁴.

Les années 2000 marquent toutefois un tournant, sous l'impulsion du droit européen, avec les lois n° 2001-1066 du 16 novembre 2001 relative à la lutte contre les discriminations et n° 2008-496 du 27 mai 2008 portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine de la lutte contre les discriminations. À ces deux grandes lois s'ajoutent de nombreuses mesures ponctuelles égrenées au fil de différents textes⁵.

¹ Loi n° 75-625 du 11 juillet 1975 modifiant et complétant le code du travail en ce qui concerne les règles particulières au travail des femmes ainsi que l'art. L. 298 du code de la sécurité sociale et les art. 187-1 et 416 du code pénal.

² Loi n° 85-772 du 25 juillet 1985 portant diverses dispositions d'ordre social.

³ Lois n° 89-18 du 13 janvier 1989 portant diverses mesures d'ordre social et n° 90-602 du 12 juillet 1990 relative à la protection des personnes contre les discriminations en raison de leur état de santé ou de leur handicap.

⁴ Lois n° 72-1143 du 22 décembre 1972 relative à l'égalité de rémunération entre les hommes et les femmes et n° 83-635 du 13 juillet 1983 portant modification du code du travail et du code pénal en ce qui concerne l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes, dite « loi Roudy ».

⁵ On peut ainsi notamment citer : la loi n° 2002-303 du 4 mars 2002 relative aux droits des malades et à la qualité du système de santé, la loi n° 2004-204 du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité, la loi n° 2006-340 du 23 mars 2006 relative à l'égalité

Ces évolutions successives ont conduit à renforcer la répression des comportements discriminatoires selon un double mouvement. En premier lieu, le champ de la répression a été progressivement étendu avec la création de nouvelles incriminations du fait de la multiplication des motifs de discrimination mais également des agissements incriminés. En second lieu, l'approfondissement de cette répression est résulté de la suppression du « motif légitime » de discrimination¹, de l'aggravation des peines et de la facilitation de la preuve (*cf. infra*).

Les motifs de discrimination

La loi incrimine aujourd'hui dix-neuf motifs de discrimination énumérés dans trois articles différents² :

- l'article 225-1 du code pénal réprime toute discrimination opérée à l'encontre des personnes « 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 » ;

- l'article L. 1132-1 du code du travail bannit les discriminations effectuées à l'égard d'une personne « en raison de son origine, de son sexe, de ses mœurs, de son orientation ou identité sexuelle, de son âge, de sa situation de famille ou de sa grossesse, de ses caractéristiques génétiques, de son appartenance ou de sa non-appartenance, vraie ou supposée, à une ethnie, une nation ou une race, de ses opinions politiques, de ses activités syndicales ou mutualistes, de ses convictions religieuses, de son apparence physique, de son nom de famille, de son lieu de résidence ou en raison de son état de santé ou de son handicap » ;

- l'article 1^{er} de la loi n° 2008-496 du 27 mai 2008 bannit les discriminations commises à l'encontre d'une personne « sur le fondement de son appartenance ou de sa non-appartenance, vraie ou supposée, à une ethnie ou une race, sa religion, ses convictions, son âge, son handicap, son orientation ou identité sexuelle, son sexe ou son lieu de résidence ».

salariale entre les femmes et les hommes, la loi n° 2006-396 du 31 mars 2006 pour l'égalité des chances, la loi n° 2009-526 du 12 mai 2009 de simplification et de clarification du droit et d'allègement des procédures, la loi n° 2011-814 du 7 juillet 2011 relative à la bioéthique ou la loi n° 2012-954 du 6 août 2012 relative au harcèlement sexuel.

¹ L'article 416-1 du code pénal, abrogé par l'entrée en vigueur du nouveau code à partir du 1^{er} mars 1994, prévoyait en effet que les peines encourues pour discrimination étaient « applicables à quiconque aura, par son action ou son omission, et sauf motif légitime, contribué à rendre plus difficile l'exercice d'une quelconque activité économique dans des conditions normales ».

² L'article 1^{er} de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs et portant modification de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986 contenait également une énumération différente jusqu'à ce que la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové la remplace par un renvoi à l'article 225-1 du code pénal (*cf. infra*).

Si les énumérations des articles 225-1 du code pénal et L. 1132-1 du code du travail se recoupent à quelques nuances près soulignées ci-dessus, malgré un ordonnancement différent, l'article 1^{er} de la loi n° 2008-496 du 27 mai 2008 n'énumère, quant à lui, que neuf motifs de discrimination.

Si l'on peut se féliciter de l'intérêt porté par le législateur à la lutte contre les discriminations, on peut toutefois regretter que ce droit de la discrimination se soit constitué de façon empirique, par strates successives, sans aucune vision d'ensemble. Il en résulte un morcellement de l'incrimination de discrimination ainsi que certains doublons, à l'instar de la discrimination syndicale, réprimée tant par le code pénal que par le code du travail. En effet, si les principales sources du droit de la discrimination demeurent les articles 225-1 à 225-4 du code pénal et L. 1132-1 à L. 1132-4 du code du travail, une multitude d'autres dispositions participent de la répression de la discrimination soit qu'elles fassent du mobile discriminatoire une circonstance aggravante de certaines infractions¹, soit qu'elles s'attachent à préciser certains des agissements incriminés au risque d'un conflit de qualifications². À ces dispositions s'ajoutent en outre celles assurant une répression comparable, à l'instar de l'article 24 de la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse qui incrimine les provocations publiques à la discrimination.

b) Un nombre d'affaires paradoxalement faible

En dépit de ce droit si abondant, le taux de saisine du juge reste faible.

M. Mathieu Debatisse, vice-procureur en charge du secrétariat général du parquet au tribunal de grande instance de Bobigny, a ainsi indiqué lors de son audition que le contentieux de la discrimination demeure un contentieux résiduel, y compris en Seine-Saint-Denis où le pôle anti-discriminations de Bobigny n'avait enregistré que six à sept plaintes en deux ans. Créés dans chaque tribunal de grande instance par une circulaire du Garde des sceaux en date du 11 juillet 2007, ces pôles anti-discriminations, qui comprennent un magistrat référent et un délégué

¹ L'article 132-76 du code pénal dispose ainsi que « dans les cas prévus par la loi, les peines encourues pour un crime ou un délit sont aggravées lorsque l'infraction est commise à raison de l'appartenance ou de la non-appartenance, vraie ou supposée, de la victime à une ethnie, une nation, une race ou une religion déterminée », étant précisé que « la circonstance aggravante [...] est constituée lorsque l'infraction est précédée, accompagnée ou suivie de propos, écrits, images, 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 appartenance ou de leur non-appartenance, vraie ou supposée, à une ethnie, une nation, une race ou une religion déterminée ». De semblables circonstances aggravantes sont également prévues aux articles 132-77, 225-18, 225-18-1, 311-4 et 312-2 du code pénal.

² Par exemple, l'article 1^{er} de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 précitée incrimine spécifiquement le refus de location d'un logement pour un motif discriminatoire ; les articles L. 1142-1, L. 1225-1 et L. 2141-5 du code du travail s'attachent à des agissements précis tels la publication d'une offre d'emploi discriminatoire, le refus d'embauche ou de mutation,...

du procureur de la République issu de préférence du milieu associatif, sont pourtant chargés de favoriser l'accès à la justice des victimes de discriminations et d'améliorer la réponse pénale, par l'animation d'un réseau local de lutte contre les discriminations et le suivi du traitement des plaintes. Ce nombre réduit de plaintes semble aller dans le sens du constat de semi-échec des pôles anti-discriminations formulé par les représentants de la Ligue des droits de l'homme lors de leur audition ; la représentante de SOS Racisme entendue par vos rapporteurs n'était, quant à elle, en mesure de citer spontanément que les pôles anti-discriminations de Bordeaux et Lyon. Et ce, malgré un travail étroit mené par ces pôles en coopération avec le Défenseur des droits, à l'exemple de la journée d'audience dédiée à quatre affaires de discrimination, organisée par le pôle anti-discriminations de Bobigny¹.

Les représentants de la Ligue internationale contre le racisme et l'antisémitisme (LICRA) entendus par vos rapporteurs indiquaient, pour leur part, que, selon leurs statistiques propres, seules 4 % des personnes qui se sont rapprochées de l'association allaient jusqu'au dépôt de plainte. La Ligue des droits de l'homme estime à une vingtaine le nombre annuel d'affaires portées devant les tribunaux contre un millier au Royaume-Uni.

Ainsi, à quelques affaires emblématiques près – condamnation de Renault en 2007 pour discrimination à raison de l'origine ethnique dans le déroulement de carrière, affaire Baby Loup² plus récemment... –, le faible taux de saisine du juge est saisissant de contraste avec la montée du sentiment de discrimination décrite par les différents sociologues et représentants d'associations entendus par vos rapporteurs. Comment l'expliquer ?

Certains s'interrogent sur le rôle des associations qui, faute de moyens suffisants, filtreraient les plaintes pour ne mener devant les tribunaux les seules affaires pour lesquelles la discrimination serait caractérisée de manière indéniable et le résultat quasi-certain. La longueur des procédures serait également un obstacle fort : à titre d'exemple, Mme Natacha Gorchon, responsable du pôle discrimination et membre du bureau national de SOS Racisme, citait l'affaire L'Oréal³, commencée en 2000 et achevée... en 2011 ! Peu de requérants ont effectivement les ressources,

¹ Le 17 avril 2013, une audience correctionnelle entièrement dédiée à la discrimination s'est tenue devant le tribunal de grande instance de Bobigny, au cours de laquelle ont été évoquées quatre affaires traitées par le Défenseur des droits portant sur un refus d'embauche en raison de l'origine, sur un refus d'embauche en raison de la grossesse, sur un refus d'embauche en raison de l'apparence physique et sur un refus de transport aérien en raison du handicap.

² L'affaire Baby Loup, du nom d'une crèche associative, est relative au licenciement d'une employée au motif qu'elle portait un voile islamique, en contradiction avec le règlement intérieur de l'établissement. Cette affaire a donné lieu à un revirement de la Cour de cassation qui, après avoir, dans un premier temps, annulé la décision de la Cour d'appel confirmant le licenciement, a finalement elle-même confirmé celui-ci par un arrêt de juin 2014.

³ L'entreprise a été condamnée pour avoir conditionné l'embauche de démonstratrices de produits cosmétiques à la condition « BBR » (bleu, blanc, rouge).

financières et surtout morales, pour supporter des procédures aussi longues. Le problème de l'accès au droit serait, selon certaines personnes entendues, davantage culturel que financier puisque le dépôt de plainte puis l'action devant le juge pénal peuvent ne rien coûter au requérant s'il ne se porte pas partie civile ; cependant, il ne faut pas sous-estimer la méfiance vis-à-vis des autorités pénales. *A contrario*, si la méconnaissance de l'action au civil est souvent mise en avant pour expliquer qu'il n'y soit pas plus fréquemment fait recours, on ne peut ici écarter l'aspect financier puisque la présence d'un avocat est requise. Les facteurs psychologiques demeurent cependant probablement prépondérants. On a déjà évoqué la crainte des représailles de l'employeur s'agissant de discriminations au sein du monde du travail. Le travail des victimes sur elles-mêmes pour se percevoir comme telles, préalable aux démarches en vue de se voir reconnaître ce statut par la société, n'est pas à négliger, comme l'explique une étude de l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances¹.

Devant ce constat d'une politique de lutte contre les discriminations qui semble manquer son objectif en dépit des moyens juridiques mobilisés, il convient de mieux cerner les discriminations. Le préalable à une politique plus efficace de lutte contre les discriminations est ainsi de mieux les mesurer.

II. UN PRÉALABLE : MIEUX MESURER LES DISCRIMINATIONS

A. LES « STATISTIQUES ETHNIQUES » : UNE AVERSION FRANÇAISE ?

1. Une réticence française traditionnelle

La question des « statistiques ethniques » suscite régulièrement de vifs débats en France. M. Patrick Weil, directeur de recherche au CNRS, jugeait, lors de son audition, que la question des statistiques ethniques ouvre généralement une violente controverse qui aboutit à l'enlisement du débat et à l'abandon de toute mesure : « *la polémique sur le type de données et la catégorie à retenir permet de masquer que rien n'est fait* ».

Le débat s'arrête souvent sur l'expression même de « statistiques ethniques » et plus particulièrement sur la signification de l'adjectif « ethnique ». D'apparence mineure, cette question sémantique est souvent à l'origine de nombreux malentendus sur les mesures qu'impliqueraient des « statistiques ethniques ».

¹ Discriminations : parcours institutionnels des plaignants, *Les études de l'ACSÉ n° 4*, novembre 2012.

La Commission nationale consultative des droits de l'Homme (CNCDH) constatait, dans son avis du 22 mars 2012 sur ce sujet, que « l'expression " statistiques ethniques " et les différentes connotations des deux termes et de leur combinaison laissent aisément entrevoir les incompréhensions multiples qui ont pu marquer le débat sur leur opportunité ». M. François Héran, directeur de recherche à l'Institut national d'études démographiques (INED), ajoutait, lors de son audition, que les opposants aux « statistiques ethniques » jouaient sur la polysémie de cette expression pour les décrédibiliser durablement en laissant sous-entendre qu'ethnique devait s'entendre dans son sens le plus fort, celui emprunté à une vision anthropologique fixiste.

L'« ethnique » dans toutes ses significations : une large gamme d'emplois

« " Ethnique " : peu de mots sont aussi piégés. La loi condamne les discriminations opérées sur le critère de l'appartenance ethnique réelle ou supposée. Mais qu'entendre par là ? Tout serait simple si le terme avait un sens univoque. Il n'en est rien : son spectre est très large et contribue à embrouiller le débat. Selon le contexte, l'adjectif ethnique (ou le substantif savant ethnicité) prend une signification plus ou moins forte ou, pour parler comme Clifford Geertz, plus ou moins " épaisse ". Derrière une dénomination qui sert d'épouvantail à nos débats se cachent en fait des catégorisations au contenu variable et aux usages tout aussi différenciés.

« On repèrera tout d'abord l'ethnique comme trace du pays d'origine, c'est-à-dire l'origine ethnique ou l'ethnicité (et non pas l'ethnie) comme nationalité ou pays d'origine des descendants des immigrés, que ces descendants soient de première génération ou plus éloignés. Un tel emploi du mot " ethnique " est désormais courant dans les pays européens qui, à l'instar de la France, prohibent les classifications raciales : Pays-Bas, pays nordiques, Allemagne, Italie, Espagne, etc. Nulle référence au sens anthropologique de l'ethnie, car il va de soi que les Français d'origine portugaise ne relèvent pas d'une " ethnie portugaise ", pas plus que les Français établis à l'étranger ne forment une " ethnie française ". Ainsi comprise, l'ethnicité prend une valeur essentiellement descriptive. Attentive à l'origine (origin-conscious, comme on dit parfois outre-Atlantique), elle reste " aveugle à la couleur " (color-blind ou race-neutral).

« [...] »

« L'ethnicité au sens faible du terme implique cette conséquence capitale que le **système statistique public français** , même s'il s'abstient d'utiliser le terme, **produit bel et bien une statistique ethnique** dès lors qu'il repère les nationalités d'origine ou les pays de naissance. Il ne le fait pas seulement dans des enquêtes ponctuelles mais aussi dans de vastes opérations comme l'Échantillon démographique permanent, qui compile depuis 1968 les bulletins de recensements et d'état civil successifs des mêmes personnes pour un échantillon au 1/100 de la population française. Un chercheur qui utilise cette source pour repérer en 1975 ou en 1982 les jeunes vivant chez un parent immigré et qui les suit ensuite à l'âge adulte jusqu'au seuil des années 2000 pour étudier leur destinée sociale, produit sans l'ombre d'un doute des statistiques ethniques.

« À l'autre pôle de cette version " faible " ou " mince " de l'ethnique se manifeste l'ethnique comme **expression identitaire** . Dans cette acception forte, l'appartenance ethnique s'apparente à une revendication d'appartenance à une communauté historique, réelle ou imaginaire, éventuellement incarnée par le partage d'une langue, d'un territoire, d'une religion et de traits culturels.

Elle peut renvoyer aussi bien aux " groupes ethniques " formés à la suite de migrations dans des pays où ils sont minoritaires qu'aux " minorités nationales " des états multiethniques ou encore à l'ethnie proprement dite, qui reste infranationale ou transnationale faute de posséder le statut privilégié d'un état séparé : ainsi les Kabyles, les Kurdes, les Hmong, les Soninké, les Basques, etc. Ce sens anthropologique traditionnel, fortement teinté de colonialisme, est critiqué des anthropologues eux-mêmes. " Ethnie " reste néanmoins très utilisé en anthropologie : les derniers ouvrages de Maurice Godelier sur la parenté et les sociétés traditionnelles comportent un copieux index des ethnies (Godelier 2004, Godelier 2007). La théorie constructiviste actuellement dominante dans les travaux anthropologiques et sociologiques sur les sociétés du Sud comme sur celles du Nord insiste sur le caractère mouvant et perpétuellement renégocié des " frontières ethniques ", en faisant passer à l'arrière-plan l'idée de parenté commune.

« Dans cette acception, un usage relativement fréquent d'" ethnique " consiste à le prendre comme **substitut euphémique de " racial "**. Si la distinction entre ces deux ordres de catégorisation est loin d'être clarifiée, ne serait-ce que parce que la " race " n'a d'existence que dans les représentations sociales, on peut tout au moins proposer la distinction suivante : la " race " est une assignation qui prend appui sur l'apparence physique et des traits somatiques, alors que l'" ethnicité " est une identité sociale fondée sur des pratiques ou sur une revendication.

« Vient enfin l'**identité " ethnique " assignée par le discriminateur et reproduite par le chercheur**. Dans ce dispositif, l'identité ethnique n'est pas déclarée par la personne, encore moins revendiquée, mais elle est assignée par l'observateur qui cherche à reconstituer la perception du discriminateur. »

Extraits du rapport du comité pour la mesure de la diversité et l'évaluation des discriminations (COMEDD) – *Inégalités et discriminations, pour un usage critique et responsable de l'outil statistique* – février 2010 – p. 11-13

a) Les « statistiques ethniques » sont-elles utiles ?

Dans le débat sur les « statistiques ethniques », une première opposition porte sur leur utilité. Lors de son audition, M. François Héran expliquait l'opposition qu'il a rencontrée à ce sujet par le postulat selon lequel les motifs de discrimination sont suffisamment connus pour se passer de statistiques qui ne feraient que corroborer ce que tout un chacun sait. Suivant cette logique, les représentants de la LICRA ont pris l'exemple du plan « Harkis » mis en place sans que les pouvoirs publics ne disposent préalablement de statistiques ; pour eux, les « statistiques ethniques » ne sont donc pas indispensables lorsqu'existe une volonté politique de s'attaquer à une discrimination.

M. Patrick Simon, directeur de recherche à l'INED, chercheur associé au Centre d'études européennes (Sciences Po), Unité Migrations Internationales et Minorités, a fait valoir, en faveur des « statistiques ethniques », que la mesure rend visibles les discriminations dépourvues d'intentionnalité, permettant ainsi de mettre en lumière des différences de traitement inconnues des intéressés eux-mêmes. Il prenait ainsi l'exemple des discriminations dans l'accès au logement social dont les victimes ne peuvent avoir qu'une connaissance parcellaire née de leur propre expérience.

De même, pour lui, « *l'écart de salaires entre les Blancs et les Noirs dans l'entreprise n'est pas connu car on refuse de parler de Blancs et de Noirs* ».

Dans son principe, les « statistiques ethniques » auraient donc l'avantage de lutter contre l'invisibilité statistique des minorités visibles. Elles favoriseraient une prise de conscience salutaire sur l'état des discriminations dans notre pays. Comme le soulignait M. Patrick Simon, « *la statistique est une alerte* » à partir de laquelle des enquêtes complémentaires peuvent être lancées pour vérifier si une politique de discrimination, même inconsciente, n'existe pas.

Le refus de toute forme de « statistique ethnique » est d'ailleurs mal compris par les instances internationales des droits de l'homme qui pressent le gouvernement français de mener ce travail statistique. Dans son avis de mars 2012, la CNCDH rappelait ainsi que « *à l'occasion de leur examen de la situation des droits de l'homme en France, les instances internationales, et notamment le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale (CERD) et la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI) ont, de manière systématique, formulé des recommandations relatives à la mise en place de statistiques ventilées par « ethnie » et fondée sur l'identification volontaire de chaque personne, afin de pouvoir mesurer l'ampleur des discriminations commises sur le territoire français* ». Ces demandes récurrentes n'ont, à ce jour, pas conduit la France à revoir sa position, les refus systématiques qu'elle oppose suscitant l'incompréhension de ces instances internationales.

b) *Les « statistiques ethniques » légitiment-elles le communautarisme ?*

Les « statistiques ethniques » sont également critiquées pour les effets pervers qu'elles porteraient en germe, à rebours de l'objectif recherché. En effet, un recensement des individus selon leur race ou leur ethnie pourrait assigner un individu à un groupe auquel il ne se sent aucunement appartenir. Lors de son audition, M. Serge Slama, maître de conférences en droit public à l'université Évry-Val d'Essonne, justifiait son opposition à des statistiques ethniques officielles en considérant que l'établissement d'une nomenclature ethno-raciale, en contradiction avec la jurisprudence constitutionnelle, « *naturalise* » les catégories qui la composent.

Pire, l'obligation faite à chaque individu de choisir sa race ou son ethnie aurait pour effet d'enfermer les individus dans une identité définitive et univoque et d'ethniser les rapports sociaux. Ces critiques se renforcent lorsque, à l'occasion de la collecte des données à la source de ces « statistiques ethniques », les personnes recensées ne peuvent choisir qu'une affiliation raciale ou ethnique parmi une liste fermée, au risque de créer un décalage entre l'appartenance telle qu'elle est vécue et les choix ouverts. Une critique identique est adressée à la méthode dite d'« auto-hétéro-identification » qui consiste pour la personne recensée à se rattacher à une catégorie raciale ou ethnique au sein de laquelle elle pense être classée par

autrui ; en d'autres termes, elle doit répondre elle-même à la question : « *comment pensé-je être perçu par les autres ?* ». Cette méthode oblige ainsi les répondants à emprunter le regard du discriminateur au risque de légitimer les catégories que les « statistiques ethniques » entendent mesurer.

Partageant globalement ce point de vue, la CNCDH le résume ainsi : « *La reconnaissance par l'État des catégories ethniques et raciales risquerait de les essentialiser, et de les figer, l'"ethnie" et la "race" étant des catégories "performatives" : dire la "race" et l'"ethnie", et construire un discours public autour de ces catégories, c'est contribuer à construire des "races" et des "ethnies" comme acteurs politiques, contre l'ensemble des principes républicains* ».

De manière plus nuancée, les représentants du MRAP faisaient valoir, lors de leur audition, que l'utilisation de « statistiques ethniques » ne doit pas conduire à figer des situations et à masquer la dimension sociale de la lutte contre les inégalités.

Sous cet angle, les « statistiques ethniques » sont accusées de faire le lit du communautarisme en catégorisant les citoyens selon le prisme de leur appartenance raciale ou ethnique, là où l'article 1^{er} de la Constitution proclame « *l'égalité devant la loi de tous les citoyens sans distinction d'origine, de race ou de religion* ».

Lors des auditions, plusieurs personnes entendues ont relativisé ou rejeté les critiques consistant à imputer aux « statistiques ethniques » une forme d'institutionnalisation ou de naturalisation des races et des ethnies et, par voie de conséquence, des discriminations qui se fondent sur elles. M. Patrick Simon a rejeté l'idée que l'utilisation de catégories ethno-raciales validerait, sur le plan des sciences naturelles, l'existence de races. Il a insisté sur le fait que « *toute catégorie est une construction sociale* » et que « *seule la méthode pour construire ces catégories est scientifique* », c'est-à-dire qu'elle est réfutable et peut être débattue.

De même, l'idée que les « statistiques ethniques » feraient peser une menace sur la cohésion sociale ne convainc pas plusieurs personnes entendues par vos rapporteurs. Par exemple, M. Yazid Sabeg, ancien commissaire à la diversité et à l'égalité des chances, a rejeté l'idée répandue selon laquelle les « statistiques ethniques » conduiraient à la communautarisation de la société française, contestant même l'existence d'un communautarisme en France. Définissant le communautarisme comme « *une revendication organisée dans le but d'obtenir des droits spécifiques* », il en concluait que ce phénomène est quasi-inexistant en France, en comparaison avec des pays voisins tels que le Royaume-Uni, la Belgique, l'Espagne où les particularismes culturels et linguistiques peuvent être ouvertement revendiqués.

c) Les « statistiques ethniques » ouvrent-elles la voie à un « fichage ethnique » ?

L'utilisation de « statistiques ethniques » fait aussi craindre un dévoiement des données ainsi collectées autour de l'origine raciale et ethnique des personnes. Soulignant la « charge péjorative » qui discrédite les « statistiques ethniques », le comité pour la mesure de la diversité et l'évaluation des discriminations (COMEDD) notait que « la mention est accompagnée de références au " fichage ethnique ", au " comptage ethnique " ou au " recensement ethnique " qui ne contribuent pas à clarifier l'objet du débat » et que « la notion de " fichage " renvoie évidemment à la constitution de fichiers destinés à surveiller, contrôler, voire à déporter, comme ce fut le cas avec les lois raciales de Vichy à l'égard des juifs de France ».

Il convient à cet égard de rappeler que la collecte de données personnelles sur l'origine s'inscrit dans un cadre législatif particulièrement protecteur qui empêche le « fichage ethnique ». La Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) veille notamment au respect des principes de finalité et de proportionnalité dans le recueil des données relatives à l'origine. Comme l'ont souligné plusieurs personnes entendues par vos rapporteurs, les données utilisées pour la connaissance et l'évaluation des discriminations, notamment par les services statistiques ou les chercheurs, n'ont pas vocation à être utilisées à des fins d'action. Il faut impérativement distinguer les données collectées pour des études scientifiques et celles collectées pour des fichiers de gestion, qu'ils soient publics ou privés. Autrement dit, les données collectées pour connaître un état des choses ne peuvent être détournées pour servir de base à des politiques, y compris de discrimination positive.

Il y a d'ailleurs un paradoxe, comme le rappelait M. Vincent Tiberj, chargé de recherche, à la Fondation nationale des sciences politiques (FNSP), lors de son audition, à redouter cette menace alors qu'actuellement, les règles applicables aux instituts de sondage pour la collecte de données liés à l'origine sont moins contraignantes que pour les services de la statistique publique.

Le recours à des « statistiques ethniques » n'est donc pas contradictoire avec l'interdiction de fonder sa décision ou son comportement sur des critères discriminants tirés de l'origine de plusieurs personnes. L'actualité judiciaire – avec la condamnation d'un office HLM qui utilisait un fichier contenant des indications sur l'origine ethnique des candidats à un logement ou des locataires¹ – rappelle que ce type de pratiques est pénalement sanctionné.

¹ Par jugement du 2 mai 2014 – actuellement frappé d'appel –, le tribunal correctionnel de Nanterre a condamné à 20 000 euros d'amende la société LOGIREP pour enregistrement et conservation de données à caractère personnel faisant apparaître l'origine ethnique de candidats à la location d'un appartement dont cette société assurait la gestion.

2. Des pratiques différentes à l'étranger

Les réponses apportées par d'autres pays à la question des « statistiques ethniques » laissent entrevoir une convergence globale sur l'existence de telles statistiques même si les modalités de collecte diffèrent.

a) Des « statistiques ethniques » largement développées

Sous des formes et des méthodologies différentes, un appareil statistique public recueillant des données relatives à la race et à l'ethnie existe dans plusieurs pays. Le développement de statistiques comportant des données relatives à l'origine ethnique ou raciale est logique au regard des demandes issues des instances internationales¹.

Les règles sont cependant propres à chaque pays, sans qu'un modèle unique ne puisse être avancé, tant l'encadrement de ces statistiques est le fruit d'histoires nationales. Les supports de collecte sont également divers : recensement général ou partiel de la population, enquêtes *ad hoc*, fichier national, etc.

En 2000, selon une étude d'Ann Morning², 87 pays sur 128 dans le monde collectaient une donnée « ethnique ». Au niveau européen, en 2008, 22 pays parmi les 42 États membres du Conseil de l'Europe proposaient, lors du recueil de données statistiques publiques, des questions portant explicitement sur l'ethnicité. En revanche, aux niveaux international et européen, il n'existe aucune définition sur la notion d'origine ethnique, cette formule pouvant intégrer des notions proches, comme la nationalité dans l'ancien bloc soviétique.

b) Des modalités de recueil de données « ethniques » très différentes

Au sein des pays qui collectent des données liées à la race ou l'ethnie, quatre types de différences notables existent sur les modalités de ce recueil.

¹ À titre d'exemple, la commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI) encourageait, dans son rapport de 2010, « les autorités françaises à poursuivre les efforts visant à mettre en place un système complet cohérent de collecte des données permettant [...] de déterminer l'ampleur des manifestations du racisme et de la discrimination raciale directe et indirecte » et leur recommandait « d'envisager de collecter des données ventilées selon des catégories telles que l'origine ethnique ou nationale, la religion, la langue ou la nationalité pour identifier les manifestations de discrimination en veillant à ce que cette collecte soit effectuée, dans tous les cas, conformément aux principes de confidentialité, de consentement éclairé et d'auto-identification volontaire des personnes comme appartenant à un groupe particulier ».

² Ann Morning, Ethnic classification in global perspective : a cross-national survey of the 2000 census round, *Population research and policy review* 27(2), p. 239-272 (cité par le rapport du COMEDD).

Si le rattachement à un groupe racial ou ethnique relève généralement d'une identification réalisée par la personne elle-même, la question posée peut se vouloir objective (« À quelle ethnité ou race appartenez-vous ?) ou assumer la part de subjectivité de cet exercice, en se fondant sur le « ressenti d'appartenance » (« À quelle ethnité ou race pensez-vous appartenir ? »).

Ensuite, la personne répondant à cette question peut être contrainte à un choix unique ou se voir autorisé un choix multiple. Cette dernière modalité est une manière d'adapter la grille d'analyse proposée à la complexité de la réalité sociale et de prendre en compte les métissages. Dans son rapport, le COMEDD en donnait un exemple : « si les questions sur l'origine ethnique au Canada ont de longue date autorisé les réponses multiples, c'est seulement depuis le recensement de 2000 que les États-Unis ont admis la possibilité de cocher plusieurs cases ».

Par ailleurs, les exemples étrangers démontrent l'extraordinaire variété des propositions offertes aux personnes concernées par un recensement comportant une question sur l'origine raciale ou ethnique. La question posée peut être ouverte – comme dans le recensement tchèque –, à partir éventuellement de suggestions, ou fermée – comme au Royaume-Uni – en fonction d'une liste de propositions dont le nombre est variable. Ainsi, le Canada a une liste particulièrement développée et fixée par la loi, là où les États-Unis ne reconnaissent que cinq groupes.

Enfin, à cette différence s'ajoute celle des groupes énumérés qui peuvent tantôt viser des ressortissants d'un État, des races, des communautés culturelles voire des groupes d'une partie du monde¹. Ces exemples démontrent, si besoin était, que ces catégories sont des constructions sociales appelées à évoluer. D'ailleurs, M. Patrick Simon soulignait que ces catégories étaient négociées, la nomenclature pouvant évoluer au gré des demandes de la société civile. M. François Héran l'illustre de son côté avec la demande émanant des représentants de la communauté musulmane britannique d'introduire un critère religieux à partir de 2001, à la différence notamment du recensement américain dont le recensement britannique s'inspirait à l'origine.

Les exemples étrangers cités par la CNIL en 2007

« En Grande-Bretagne, la question de l'appartenance ethnique a été introduite à l'occasion du recensement de 1991. Le débat autour de la définition des catégories a été porté par la sous-commission parlementaire à l'immigration et aux Relations Raciales, les minorités ethniques, les statisticiens et la Commission pour l'égalité raciale (CRE). De 1991 à 2001,

¹ À l'appui du constat de la grande hétérogénéité des énumérations, le COMEDD citait dans son rapport le cas des « nationalités, (Indian ou Pakistani en Grande-Bretagne, Japonais au Canada), des « races » (« Blanc », « Noir »... au recensement canadien), des origines ethno-culturelles (« Arabe » au Canada, Hispanic/Latino aux États-Unis), des origines régionales (Caribéens en Grande-Bretagne, « Sud-Asiatique » au Canada) ».

on est passé de 9 catégories initiales à 16 catégories actuelles, structurées dans cinq groupes : " blanc ", " métis ", " asiatique ou Anglais d'Asie ", " noir ou Anglais noir " et " Chinois ou autre peuple ethnique ". Ces catégories représentent donc, pour la Grande-Bretagne, son référentiel " ethno-racial ", sa grille d'analyse. Elle est appliquée de manière identique au niveau de la statistique publique et au niveau de l'entreprise et de l'établissement.

« Les États-Unis enregistrent des données relatives aux origines ethniques ou à la " race " depuis le premier recensement en 1790. Au fil des années, ces catégories ont changé en fonction des débats politiques et transformations juridiques. Le dernier recensement, en 2000, abordait 14 catégories de " races " et 4 catégories spécifiques pour l'" origine " hispanique.

« Par ailleurs, les entreprises et établissements ont à leur disposition, depuis 1996, un standard de référence, le Standard Form 100 ou Employer Information Report EEO-1, promulgué par l'Equal Employment Opportunity Commission (EEOC) et l'Office of Federal Contract Compliance (OFFC). Les catégories figurant sur ces formulaires sont donc officiellement fixées.

« Au Canada, le recensement aborde les questions sur l'origine ethnique, les " minorités visibles ", les groupes autochtones ou la religion dans son questionnaire long adressé à 20 % de la population. À titre d'exemple, la question sur l'origine ethnique comptait, en 2001, 25 propositions de catégories.

« Dans les entreprises et établissements, la grille de classification des minorités visibles, entre autres groupes de population, est fixée par la loi, en partenariat avec Statistique Canada. Les catégories sont identiques dans tous les fichiers de collecte. »

Rapport de la CNIL - Mesure de la diversité et protection des données personnelles - mai 2007 -
p. 18-19

B. UN RECUEIL DE DONNÉES SUR L'ORIGINE DES PERSONNES FORTEMENT ENCADRÉ

Depuis la loi « Informatique et libertés »¹, les données personnelles font l'objet de règles particulièrement protectrices pour les personnes, grâce notamment au contrôle de la CNIL. En matière de données personnelles liées à l'origine ethnique et raciale, ces règles ont été récemment complétées par la jurisprudence du Conseil constitutionnel qui a posé une limite supplémentaire à la collecte de ces données.

1. L'interdiction constitutionnelle d'un référentiel ethno-racial

La question des « statistiques ethniques » a connu un regain d'intérêt à la suite de la censure par le Conseil constitutionnel d'une disposition visant à modifier la législation applicable à la collecte de données relatives à l'origine ethnique et raciale².

¹ Loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés.

² Décision n° 2007-557 DC du 15 novembre 2007.

Examinant un article modifiant la loi « Informatique et libertés »¹ et contenue au sein de la loi n° 2007-1631 du 20 novembre 2007 relative à la maîtrise de l'immigration, à l'intégration et à l'asile, le Conseil constitutionnel a censuré cette disposition tendant à permettre, pour la conduite d'études sur la mesure de la diversité des origines, de la discrimination et de l'intégration, et sous réserve d'une autorisation de la CNIL, la réalisation de traitements de données à caractère personnel faisant « *apparaître, directement ou indirectement, les origines raciales ou ethniques* » des personnes.

Pour justifier la censure, le juge constitutionnel a fait droit au grief soulevé par les requérants et tiré de la méconnaissance de la procédure parlementaire : la disposition ayant été introduite par voie d'amendement à l'Assemblée nationale, le Conseil constitutionnel a estimé qu'elle était dépourvu de tout lien avec le projet de loi en discussion. Cependant, alors qu'il aurait pu se borner à ce constat, le Conseil a ajouté, par un *obiter dictum*, que « *si les traitements nécessaires à la conduite d'études sur la mesure de la diversité des origines des personnes, de la discrimination et de l'intégration peuvent porter sur des données objectives, ils ne sauraient, sans méconnaître le principe énoncé par l'article 1^{er} de la Constitution, reposer sur l'origine ethnique ou la race* ».

Cette précision a suscité plusieurs réactions d'approbation mais aussi de scepticisme. Commentant cette décision, M. Ferdinand Melin-Soucramanien, professeur de droit, estimait que le Conseil constitutionnel avait indiqué « *jusqu'où ne pas aller trop loin en poursuivant une logique différentialiste telle qu'elle a pu prospérer aux États-Unis* », considérant que « *le droit français, qui s'est établi sur une conception universaliste de l'égalité, reste aveugle à la couleur et postule donc une forme de droit à l'indifférence* ». À l'inverse, M. Dominique Turpin, professeur de droit, notant que cette censure revenait « *à casser le thermomètre de la mesure des discriminations sans faire disparaître ces dernières* », estimait que le Conseil constitutionnel reste « *accroché à un " modèle républicain universaliste et égalitariste ", qui persiste à ne considérer les citoyens abstraits représentables que comme des clones ou des " petits pois " dépourvus de toute spécificité sexuelle, sociale ou ethnique* ».

Le comité de réflexion sur le préambule de la Constitution présidé par Mme Simone Veil a également fait montre de réserve sur cette décision « *à la vérité surprenante* ». Le comité refusait de la considérer comme une décision qui aurait « *complètement fermé la porte au principe même de statistiques permettant de connaître les handicaps dont souffrent les minorités visibles* ». Au contraire, selon la lecture du comité, cette décision ne s'opposait pas « *à la collecte de données objectives telles que le nom, l'origine géographique ou la nationalité antérieure à la nationalité française, ni même au traitement de données subjectives comme fondées sur le " ressenti d'appartenance "* ».

¹ Le Conseil constitutionnel n'avait statué au fond sur cette question ni avant la promulgation de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978, ni à l'occasion de son importante révision par la loi n° 2004-801 du 6 août 2004.

Cette interprétation s'appuyait sur le commentaire de la décision aux Cahiers du Conseil constitutionnel qui est traditionnellement réalisé par le secrétariat général du Conseil. Fait notable, ce commentaire a été complété quelques semaines après sa parution sur le site internet du Conseil, sans doute pour lever les doutes sur la portée de la position arrêtée par le Conseil.

Ce commentaire précise que « *serait contraire à la Constitution la définition, a priori, d'un référentiel ethno-racial* » mais, dans sa version amendée, que « *le Conseil n'a pas jugé pour autant que seules les données objectives pouvaient faire l'objet de traitements : il en va de même pour des données subjectives, par exemple celles fondées sur le "ressenti d'appartenance" ».*

2. Le cadre précis de la loi « Informatique et libertés »

Les enquêtes statistiques doivent respecter la loi « Informatique et libertés » dans la mesure où elles permettent la collecte de données personnelles et, dans certains cas, également la loi n° 51-711 du 7 juin 1951 sur l'obligation, la coordination et le secret en matière de statistiques lorsqu'elle s'applique. Cette notion est définie par son article 2 comme « *toute information relative à une personne physique identifiée ou qui peut être identifiée, directement ou indirectement, par référence à un numéro d'identification ou à un ou plusieurs éléments qui lui sont propres* ».

Imposant des règles plus contraignantes, l'article 8 de la loi « Informatique et libertés » pose un principe d'interdiction de collecte et de traitement des données dites sensibles, parmi lesquelles figurent celles « *qui font apparaître, directement ou indirectement, les origines raciales ou ethniques, les opinions [...] religieuses [...]* » mais non la nationalité. La méconnaissance de cette règle est punie par l'article 226-19 du code pénal de cinq ans d'emprisonnement et de 300 000 euros d'amende.

Cependant, cette interdiction de principe connaît plusieurs dérogations, dont certaines intéressent les « statistiques ethniques ».

Le recueil de telles données est possible avec le consentement exprès de l'intéressé (article 8-II, 1°), ce qui signifie un accord explicite et écrit. La loi peut cependant prévoir une dérogation à la dérogation prévoyant que l'interdiction de traiter ces données ne peut être levée par le consentement¹. Dans ce cas, le traitement de données est soumis à une simple déclaration auprès de la CNIL.

Une dérogation existe également si le traitement de données assure l'anonymat à la source des données collectées (article 8-III). Dans son contrôle, la CNIL veille scrupuleusement à ce que cette anonymisation soit assurée :

¹ Les articles L. 1141-1 à L. 1141-3 du code de la santé publique interdisent aux compagnies d'assurance de prendre en compte les résultats des tests génétiques même si ceux-ci leur ont été transmis par la personne concernée ou avec son accord.

- à la source, par la destruction à un bref délai, soit en quelques secondes, des données permettant d'identifier la personne ;

- pour les résurgences également, c'est-à-dire lorsque le croisement *a posteriori* de données permettent l'identification, même indirecte, de la personne.

Il est également dérogé à cette interdiction si l'intérêt public (article 8-IV) le justifie et que la CNIL l'autorise. La CNIL apprécie « au cas par cas » l'intérêt public qui s'attache à la conduite d'une collecte de données sensibles. Sans pouvoir affirmer que tous les travaux de recherche publique ou privée satisfont à ce critère, la CNIL a autorisé des enquêtes liées à l'origine sur ce fondement.

Les dernières enquêtes statistiques sur l'origine autorisées par la CNIL

La CNIL a autorisé des enquêtes portant directement sur l'origine ethnique des individus. Il en est ainsi des recensements réalisés en 1983 dans les territoires d'outre-mer, en 1989 en Nouvelle-Calédonie, en 1991 et 2002 à Mayotte, qui comportaient des questions sur la communauté d'appartenance, la tribu d'appartenance, le statut civil coutumier ou encore dans le cas de Mayotte, sur la polygamie.

De manière plus générale, les enquêtes démographiques permettent de recueillir des informations sur les origines de personnes à travers des données d'état civil sur la date et le lieu de naissance, la nationalité, la date d'arrivée en France, le pays de naissance des parents. La CNIL n'a jamais remis en cause cette collecte dans le cadre du recensement qui a justement pour finalité la mesure de la population. La CNIL a ainsi accepté le « tronc commun des enquêtes » auprès des ménages, c'est-à-dire les questions systématiquement posées quel que soit le thème de l'enquête. Outre la nationalité, l'INSEE collecte ainsi le pays de naissance en précisant la nationalité avec les mentions « Français de naissance » et « Français par acquisition ».

Avec l'enquête « histoire de vie » réalisée en 2003 par l'INSEE, avec le concours de l'INED, la CNIL a autorisé des questions complémentaires au « tronc commun », sur les langues, les discriminations vécues, la nationalité et le pays de naissance des parents.

S'agissant de l'enquête portant sur la diversité de la population en France, dénommée « Trajectoires et origines » (TeO), la CNIL a estimé que si cette enquête permettait bien la collecte de données objectives, aucune d'elles ne reposait sur l'origine raciale ou ethnique des personnes interrogées. Deux questions d'auto-définition avaient été initialement prévues, mais elles ont été retirées par l'INSEE et l'INED. La première portait sur la couleur de la peau des personnes interrogées ; la seconde les invitait à indiquer leurs origines, en s'appuyant sur leur histoire familiale. La CNIL a considéré qu'il s'agissait là du traitement de données subjectives relevant de ce que le Conseil qualifie de « ressenti d'appartenances ».

La CNIL a également autorisé l'enquête sur les migrations entre l'Afrique et l'Europe (MAFE) qui portait sur les migrations internationales entre le Sénégal et l'Espagne, la France et l'Italie. À cette occasion, elle a souligné que « *cette étude n'a*

pas pour objet, direct ou indirect, de classer, recenser ou comptabiliser les personnes interrogées en fonction de leur origine ethnique déclarée ».

Pour l'enquête portant sur la représentation des populations « minoritaires » et « majoritaires » en France (REMINA), la première partie du questionnaire était consacrée à la collecte du ressenti des personnes interrogées et, selon la CNIL, aucune des données objectives collectées dans sa seconde partie ne reposait sur l'origine ethnique ou raciale de personnes interrogées.

Enfin, avec la réalisation d'une étude relative aux facteurs et aux pratiques de discrimination en matière de demande de logement social, la CNIL a autorisé une enquête portant sur l'éventuel impact de la consonance du nom et prénom sur l'instruction des demandes de logement.

On constate donc que si la décision du Conseil constitutionnel n'a pas bouleversé la pratique de la CNIL en la matière, elle l'a toutefois conduite à renforcer son contrôle pour vérifier si les enquêtes statistiques qu'elle était appelée à autoriser ne contrevenaient pas à cette dernière.

Source : informations transmises par la CNIL

Une dernière dérogation existe au bénéfice de l'INSEE et des services statistiques ministériels. Dispensés de recueillir le consentement des personnes, ils doivent cependant obtenir l'autorisation de la CNIL.

En mai 2007, le groupe de travail de la CNIL chargé de réfléchir à la mesure de la diversité et à la protection des données personnelles concluait à l'ajout d'une dérogation permettant le recueil de données en faveur d'études sur la mesure de la diversité des origines, de la discrimination et de l'intégration qui n'aurait plus requis le consentement exprès des personnes interrogées sous réserve d'une autorisation préalable de la CNIL. En d'autres termes, il était proposé d'abandonner le recueil simultané du consentement écrit des intéressés et des données car il pouvait paraître fastidieux et inciter à des refus de réponse. En contrepartie, la CNIL aurait accru son contrôle, son autorisation devenant obligatoire.

Cette recommandation formulée par la CNIL avait été introduite à l'Assemblée nationale¹. Pour les raisons rappelées précédemment, cette disposition fut censurée par le Conseil constitutionnel.

¹ En première lecture à l'Assemblée nationale, la disposition avait été introduite au sein du projet de loi par un amendement de Mme Michèle Tabarot et M. Sébastien Huyghe, députés siégeant au sein du collège de la CNIL.

C. UNE APPROCHE PRAGMATIQUE À PRIVILÉGIER

Vos rapporteurs ont conscience que, dans la société française, la question des « statistiques ethniques » demeure polémique. La publication par le COMEDD, en 2010, d'un rapport sur les outils statistiques pour mesurer la diversité sociale avait suscité des réactions, jusqu'à la constitution d'un collectif d'auteurs, réunis au sein de la commission alternative de réflexion sur les « statistiques ethniques » et les discriminations (CARSED) qui avait publié un ouvrage : *Le retour de la race - Contre les « statistiques ethniques »*.

Pour vos rapporteurs, disposer de données statistiques précises sur la composition de la société française est un préalable indispensable pour détecter et mettre en lumière les différences entre le poids démographique d'un groupe d'individus présentant une caractéristique commune – comme une origine qu'ils partageraient – et leur place actuelle au sein de l'école, de l'université, du monde professionnel ou encore du système politique. Seule la publication de ces éléments statistiques peut susciter la prise de conscience nécessaire sur l'état des discriminations. En somme, l'outil statistique fournit une donnée de référence indispensable pour déceler la discrimination.

Vos rapporteurs font leur ce constat du comité « Veil » de réflexion sur le préambule de la Constitution à propos de la « *question des statistiques ethniques, dont le comité, pas plus que l'immense majorité des scientifiques, ne comprendrait pas qu'elles soient interdites, tant il est vrai que la lutte contre les discriminations suppose de pouvoir les mesurer* ».

Alors que dans la conduite des politiques publiques, la donnée statistique prend une importance décisive, elle paraît déconsidérée en matière de lutte contre les discriminations. Pire, ce qui ne soulève, pour la plupart des motifs de discrimination, aucune objection entraîne de vifs débats lorsqu'elle s'applique aux discriminations raciales, ethniques ou religieuses.

Loin de souhaiter raviver les polémiques sur les « statistiques ethniques », vos rapporteurs estiment qu'il faut dépasser la question sémantique. D'ailleurs, M. François Héran, reprenant un constat du COMEDD, le soulignait lors de son audition : selon l'acception du terme ethnique qui est retenue, le recensement français est déjà « *républicain et ethnique* ». Dans certains cas, l'appartenance à une « communauté » et, le cas échéant, à une « tribu », est explicitement demandée à nos concitoyens, comme pour le recensement en Nouvelle-Calédonie¹, un recensement « ethnique » ayant lieu dans ce territoire depuis 1989.

¹ Cf. l'arrêté du 9 septembre 2014 portant création d'un traitement automatisé réalisé à l'occasion du recensement de la population de Nouvelle-Calédonie en 2014.

Tout d'abord, vos rapporteurs constatent que ni la limite constitutionnelle, ni la législation actuelle, en particulier la loi du 6 janvier 1978, ne constituent des obstacles insurmontables. Lors de leur audition, Mme Chantal Cases et M. Fabrice Lenglard, représentant respectivement l'INED et l'INSEE, ont admis que le cadre législatif actuel permettait déjà beaucoup de travaux de recherche. En outre, les différentes personnes entendues ont fait valoir que la CNIL était désormais parfaitement sensibilisée à cette problématique.

Au fond, vos rapporteurs sont attachés à n'admettre la collecte de données que dans la mesure où elle ne soulève pas d'objection pour ne pas provoquer, comme pouvaient le craindre les représentants de l'INED et de l'INSEE lors de leur audition, une défiance des personnes et donc une baisse du taux de réponse.

Aussi, vos rapporteurs privilégient-ils le recueil de données objectives qui ne puisse pas être interprété comme un encouragement au communautarisme. Ce souhait est d'ailleurs partagé par la CNCDDH qui, dans son avis du 22 mars 2012, s'opposait aux statistiques ventilées par « ethnie » mais qui marquait son ouverture à la connaissance des discriminations en fonction de l'origine des personnes pourvu que cette dernière repose sur les « *éléments objectifs que sont le lieu de naissance des personnes, leur nationalité ainsi que le lieu de naissance et la nationalité de leurs parents* ». Au demeurant, cette solution permet de se placer pleinement dans le périmètre autorisé par la jurisprudence constitutionnelle.

Outre les données objectives existantes et qui, de l'aveu de M. Patrick Weil, ne sont pas pleinement exploitées, vos rapporteurs proposent donc d'introduire, dans le recensement général, une question sur le pays de naissance des ascendants et la nationalité antérieure. En 2007, la CNIL relevait à ce sujet que « *selon les chercheurs et statisticiens, il semble que le fait de poser des questions sur l'origine et la nationalité des parents voire des grands-parents soit bien accepté par la société française, alors que celle-ci ne semble pas prête à recourir à des critères reposant sur les origines raciales ou ethniques* ».

S'ils sont conscients du caractère limité de cette donnée pour mesurer l'origine des personnes, celle-ci s'estompant au fil des générations même si elle peut continuer à être un facteur de discrimination, vos rapporteurs estiment qu'elle constitue une avancée prudente mais utile pour un meilleur outil statistique en faveur de la lutte contre les discriminations.

Proposition n° 1 : introduire une fois tous les cinq ans, dans le recensement, une question sur le pays de naissance des ascendants et la nationalité antérieure afin d'obtenir des résultats mesurables sur l'ampleur des discriminations et leur déploiement

III. CONFORTER LE CADRE JURIDIQUE DE LA LUTTE CONTRE LES DISCRIMINATIONS

Dès lors que des outils de mesure des discriminations auront permis de mieux en appréhender la réalité, on sera mieux à même d'améliorer les instruments juridiques pour les combattre. Cependant, quelques pistes ont d'ores et déjà été identifiées.

Plusieurs des personnes entendues par vos rapporteurs ont rejoint l'analyse de Mme Christine Lazerges, présidente de la CNCDH : la France apparaît comme très largement outillée dans le domaine du droit de la discrimination avec un cadre législatif fourni, complété par une jurisprudence riche. Cependant, le décalage entre les textes et leur mise en œuvre est patent. Mme Christine Lazerges remarquait, en outre, que l'inflation législative nuit à l'application des lois en raison du défaut de publication des décrets d'application. Le récent arrêt du Conseil d'État enjoignant à l'État de prendre le décret d'application des dispositions de la loi du 31 mars 2006 pour l'égalité des chances relatives au *curriculum vitae* anonyme en est une illustration¹.

Il n'y aurait donc pas besoin de nouveaux textes législatifs, mais un effort important à fournir pour une mise en œuvre effective des normes existantes, y compris par les pouvoirs publics. Cela passerait en premier lieu par un regroupement des dispositions existantes afin de mettre en lumière d'éventuelles incohérences et lacunes. Cependant, devant le constat du faible nombre d'affaires parvenant devant les tribunaux, vos rapporteurs estiment qu'on ne peut faire l'économie d'une réflexion sur l'accès au juge et la création d'une nouvelle voie de droit. De même, les vives tensions autour de la laïcité appellent une réaction du législateur en vue d'améliorer le vivre-ensemble.

A. TOILETTER LE DROIT DE LA DISCRIMINATION

1. Une nécessaire remise en cohérence

Conscient des difficultés nées de la multiplication des textes, en particulier en ce qu'ils instituent des motifs de discrimination différents, le législateur a commencé à y mettre bon ordre en privilégiant le renvoi vers l'article 225-1 du code pénal, qui comporte à ce jour la liste la plus exhaustive de ces motifs.

¹ L'article 24 de la loi n° 2006-396 du 31 mars 2006 pour l'égalité des chances a introduit à l'article L. 1221-7 du code du travail l'obligation pour les entreprises d'au moins cinquante salariés de préserver l'anonymat des candidats à un emploi afin de prévenir les discriminations à l'embauche. Le Conseil d'État a estimé que la loi ne pouvait recevoir d'application sans qu'un décret ne vienne préciser, notamment, l'étendue de l'obligation d'anonymisation et les modalités concrètes de sa mise en œuvre au sein des entreprises concernées. Le délai raisonnable imparti au Gouvernement pour adopter un tel décret ayant été dépassé, le Conseil d'État a enjoint le Premier ministre de prendre le décret d'application dans un délai de six mois (CE, 9 juillet 2014, M. A... et autres, nos 345253, 352987 et 373610).

Ainsi, lors de l'examen de la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, alors que le texte initial se contentait de compléter la liste des motifs de discrimination qui figurait à l'article 1^{er} de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 précitée pour l'aligner – de manière imparfaite – sur celle du code pénal, la commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale, à l'initiative du député Lionel Tardy, a modifié l'article 1^{er} de manière à substituer à l'énumération un renvoi vers l'article 225-1. Le rapporteur indiquait privilégier la technique du renvoi sur celle consistant à compléter l'énumération au motif que cette dernière « *solution présente [...] un léger inconvénient, en ce que toute modification de la législation pénale impliquerait une modification de la loi de 1989, puisque rien ne justifie que les discriminations réprimées par la loi diffèrent entre le secteur du logement et le droit commun* »¹. La pertinence de cette analyse a été confirmée par l'adjonction d'un dix-neuvième motif de discrimination – le lieu de résidence – par l'article 15 de la loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine : il ne fut alors pas nécessaire d'intervenir également dans la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 précitée tandis que l'harmonisation des dispositions de la loi n° 2008-496 du 27 mai 2008 précitée et du code du travail était indispensable pour donner à ce nouveau motif de discrimination toute sa portée.

Cette démarche de toilettage initiée avec la loi du 24 mars 2014 mériterait donc d'être poursuivie et généralisée afin de rendre au droit de la discrimination une cohérence qui lui fait aujourd'hui défaut.

Proposition n° 2 : privilégier le renvoi à la liste des critères de discrimination figurant à l'article 225-1 du code pénal afin d'harmoniser la législation et son application jurisprudentielle

Une telle tâche serait probablement simplifiée par un regroupement des textes relatifs aux discriminations. Comme le faisait remarquer Mme Gwénaële Calvès à vos rapporteurs lors de son audition, le droit de la discrimination est devenu illisible, voire « invisible », à force d'être modifié et surtout éclaté entre différents codes – quand il est codifié. Elle suggérait donc de procéder à une codification de l'ensemble des dispositions relatives aux discriminations ; cette codification ayant principalement une vocation pédagogique afin d'en améliorer l'accès du plus grand nombre, un code réalisé par un éditeur devrait suffire à remplir cet objectif.

S'ils estiment indispensable un toilettage de l'existant, vos rapporteurs ont cependant été convaincus par la proposition de Mme Gwénaële Calvès de rassembler au sein d'un même code l'ensemble de ces dispositions, à l'instar du « code de la laïcité » produit par le ministère de l'intérieur.

¹ Cf. Rapport n° 1329 (XIV^e législature) de M. Daniel Goldberg et Mme Audrey Linkenheld, fait au nom de la commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale.

Cela permettrait au surplus de remédier à l'éventuelle perte de lisibilité qui pourrait résulter de la multiplication des renvois entre les textes en vue de les harmoniser.

Proposition n° 3 : rassembler au sein d'un même recueil le corpus des textes relatifs aux discriminations pour faciliter l'accès à ce droit

2. Un vide juridique identifié : les abus du droit de préemption

Par ailleurs, en dépit de l'abondance des règles de droit adoptées en matière de discrimination, il s'avère que le dispositif présente des lacunes. Ainsi, lors de son audition, M. Jérôme Lasserre-Capdeville, maître de conférences à l'université de Strasbourg, a exposé à vos rapporteurs un vide juridique mis en évidence par deux décisions de la chambre criminelle de la Cour de cassation¹, s'agissant de l'exercice abusif par un maire du droit de préemption à des fins discriminatoires.

L'article 432-7 du code pénal prolonge, en l'aggravant, l'article 225-1 du même code en sanctionnant le délit de discrimination commis par une personne exerçant une fonction publique. Il dispose ainsi :

« La discrimination définie aux articles 225-1 et 225-1-1, commise à l'égard d'une personne physique ou morale 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, est punie de cinq ans d'emprisonnement et de 75 000 euros d'amende lorsqu'elle consiste :

« 1° À refuser le bénéfice d'un droit accordé par la loi ;

« 2° À entraver l'exercice normal d'une activité économique quelconque. »

Dans les deux affaires en question, la volonté du maire d'évincer d'une vente de biens immobiliers des acquéreurs en raison de la consonance de leur patronyme, qui laissait supposer leur origine étrangère ou leur appartenance à l'Islam, avait été démontrée. Dans la première espèce, l'intention xénophobe et islamophobe avait ainsi été mise en évidence par divers éléments, dont l'organisation par le maire d'un référendum local sur l'accès des étrangers aux HLM. Cependant, la Cour de cassation a jugé que, la loi pénale étant d'interprétation stricte, *« l'exercice d'un droit de préemption, fût-il abusif, ne saurait constituer le refus du bénéfice d'un droit accordé par la loi au sens de l'article 432-7 du code pénal »*².

¹ Cass. crim., 17 juin 2008, n° 07-81.666 et Cass. crim., 21 juin 2011, n° 10-85.641.

² Les requérants demandaient en effet au juge de bien vouloir assimiler l'entrave à l'exercice du droit de propriété que représente l'usage du droit de préemption au refus du bénéfice d'un droit accordé par la loi. La Cour de cassation a toutefois rejeté la demande, arguant que seul peut refuser le bénéfice d'un droit celui qui a le pouvoir de l'accorder et que le refus du bénéfice d'un droit résulte d'une décision entraînant une impossibilité de bénéficier d'un droit et non de la seule entrave à l'exercice de ce droit.

Cette interprétation littérale de la loi restreignait de toute évidence la portée que le législateur souhaitait donner à cette infraction. Vos rapporteurs ont attiré l'attention de M. René Vandierendonck sur cette question. En sa qualité de rapporteur pour avis de la commission des lois lors de l'examen, en octobre 2013, du projet de loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, celui-ci a porté un amendement qui complétait l'article 432-7 précité par l'alinéa suivant :

« 3° À empêcher, par un exercice abusif de l'un des droits de préemption définis par le code de l'urbanisme, une personne physique ou morale d'acquérir un des biens ou droits énumérés aux trois premiers alinéas de l'article L. 213-1 du même code ».

Cet amendement n'ayant pas été retenu alors par le Sénat, vos rapporteurs suggèrent qu'il soit de nouveau soumis à sa délibération à l'occasion d'un prochain texte.

Proposition n° 4 : introduire dans le code pénal une disposition incriminant l'usage abusif du droit de préemption à des fins discriminatoires

B. RENFORCER LES VOIES DE DROIT OUVERTES À LA VICTIME DE DISCRIMINATION

1. Une voie pénale longtemps privilégiée

Le contentieux de la discrimination est, davantage encore que dans d'autres domaines juridiques, caractérisé par une inégalité des armes entre les parties au procès car il est rare qu'une discrimination soit exprimée clairement : bien que véritable fondement d'une décision, le motif discriminatoire sera le plus souvent dissimulé derrière des motifs légaux. À cette première difficulté tenant à la nature même de l'infraction, s'ajoutent les difficultés inhérentes aux secteurs dans lesquels le contentieux de la discrimination se développe, comme le droit du travail caractérisé par une relation fortement inégalitaire bien qu'encadrée par le contrat de travail.

Cette difficulté probatoire a conduit à privilégier la voie pénale plutôt que le recours devant la juridiction civile, car la mise en œuvre de l'action publique décharge la victime du fardeau de la preuve, le ministère public, qui dispose des services d'enquête, endossant l'action. Aussi est-il souvent suggéré aux victimes de discrimination d'intenter une action pénale avant toute action civile de manière à bénéficier des moyens de preuve obtenus par les autorités judiciaires pénales à l'appui de l'action civile quand bien même l'action pénale n'aboutirait pas.

En outre, la jurisprudence puis la loi ont affirmé la totale liberté de la preuve, y compris déloyale, en matière pénale. C'est ainsi qu'a été admis le recours au *testing*, procédé importé d'Angleterre par certaines associations dont SOS Racisme, qui consiste à démontrer l'existence d'une discrimination en la provoquant : il s'agit de comparer l'accueil reçu par différentes personnes aux profils similaires à un caractère près dont on veut vérifier s'il fait l'objet d'une discrimination, pour l'admission dans un lieu – par exemple une discothèque –, la candidature à un emploi, à un logement... D'abord reconnu comme licite par la Cour de cassation, qui a rappelé qu'aucune disposition légale ne permet au juge répressif d'écarter les moyens de preuve produits par les parties au seul motif qu'ils auraient été obtenus de façon illicite ou déloyale¹, le *testing* a été consacré par la loi n° 2006-396 du 31 mars 2006 précitée. L'article 225-3-1 du code pénal dispose ainsi que « *les délits prévus par la présente section [relative aux discriminations] sont constitués même s'ils sont commis à l'encontre d'une ou plusieurs personnes ayant sollicité l'un des biens, actes, services ou contrats mentionnés à l'article 225-2 dans le but de démontrer l'existence du comportement discriminatoire, dès lors que la preuve de ce comportement est établie* ». L'importance du *testing* doit toutefois être relativisée car, comme l'indiquait M. Jérôme Lasserre-Capdeville à vos rapporteurs, il ne constitue pas en lui-même « la reine des preuves » et doit toujours être corroboré par d'autres éléments lui donnant force et crédit.

2. De nouveaux instruments en faveur de la victime de discrimination

Pour exemplaire qu'elle soit, la voie pénale a cependant montré ses limites en termes d'efficacité, notamment du fait de la difficulté à prouver l'intention discriminatoire et de la faiblesse des sanctions prononcées². De plus, la nécessité de démontrer l'élément intentionnel pour établir la culpabilité de l'auteur d'une infraction ne permet pas de sanctionner pénalement les discriminations indirectes, pourtant introduites en droit français par l'article 1^{er} de la loi n° 2008-496 du 27 mai 2008 précitée, qui en fournit la définition suivante : « *constitue une discrimination indirecte une disposition, un critère ou une pratique neutre en apparence, mais susceptible d'entraîner, pour l'un des motifs mentionnés au premier alinéa, un désavantage particulier pour des personnes par rapport à d'autres personnes, à moins que cette disposition, ce critère ou cette pratique ne soit objectivement justifié par un but légitime et que les moyens pour réaliser ce but ne soient nécessaires et appropriés* ». C'est pourquoi le législateur, explorant plusieurs voies, s'est attaché depuis plusieurs années à développer des alternatives au recours pénal.

¹ Cass. crim., 11 juin 2002, n° 01-85.559.

² Si l'article 225-2 du code pénal prévoit que les personnes physiques coupables de discrimination encourrent trois ans d'emprisonnement et 45 000 euros d'amende, il semblerait que les peines prononcées soient faibles, se situant le plus souvent entre 1 000 et 3 000 euros (cf. LexisNexis, Jurisclasseur code pénal, fasc. 20, § 124).

a) *L'aménagement du régime de la preuve en matière civile*

Par exception au principe général repris à l'article 1315 du code civil selon lequel la charge de la preuve incombe au demandeur, la loi n° 2001-1066 du 16 novembre 2001 précitée a transposé la directive 97/80/CE du 15 décembre 1997 relative à la charge de la preuve dans les cas de discrimination fondée sur le sexe, et introduit dans le code du travail un partage de la charge de la preuve entre le demandeur et la partie défenderesse. L'article L. 1134-1 du code du travail prévoit ainsi que « le candidat à un emploi, à un stage ou à une période de formation en entreprise ou le salarié présente des éléments de fait laissant supposer l'existence d'une discrimination directe ou indirecte » ; il ne peut cependant pas se contenter de simples allégations, conformément à la réserve d'interprétation formulée par le Conseil constitutionnel¹. Le même article indique ensuite qu'« au vu de ces éléments, il incombe à la partie défenderesse de prouver que sa décision est justifiée par des éléments objectifs étrangers à toute discrimination » et que « le juge forme sa conviction après avoir ordonné, en cas de besoin, toutes les mesures d'instruction qu'il estime utiles ».

Si le requérant doit en théorie présenter des éléments de fait permettant de présumer l'existence d'une discrimination en les reliant à l'un des motifs de discrimination, la Cour de cassation a toutefois admis dans une affaire de discrimination ethnique, que ne soient présentés que des éléments permettant d'établir une différence de traitement vis-à-vis de salariés se trouvant dans une situation comparable, sans faire le lien avec le chef de discrimination allégué². En l'espèce, la Cour a confirmé l'arrêt de la Cour d'appel de Versailles qui s'était fondée sur les calculs de l'expert judiciaire qui avait relevé une différence de rémunération entre les salariés d'un panel et le demandeur, différence que le défendeur n'avait pu justifier par des raisons objectives.

Cette solution du partage de la charge de la preuve a été par la suite transposée au secteur du logement locatif par la loi n° 2002-73 du 17 janvier 2002 de modernisation sociale, qui a introduit le même dispositif à

¹ « Considérant que les règles de preuve plus favorables à la partie demanderesse instaurées par les dispositions critiquées ne sauraient dispenser celle-ci d'établir la matérialité des éléments de fait précis et concordants qu'elle présente au soutien de l'allégation selon laquelle la décision prise à son égard constituerait une discrimination en matière de logement ou procéderait d'un harcèlement moral ou sexuel au travail ; qu'ainsi, la partie défenderesse sera mise en mesure de s'expliquer sur les agissements qui lui sont reprochés et de prouver que sa décision est motivée, selon le cas, par la gestion normale de son patrimoine immobilier ou par des éléments objectifs étrangers à tout harcèlement ; qu'en cas de doute, il appartiendra au juge, pour forger sa conviction, d'ordonner toutes mesures d'instruction utiles à la résolution du litige ; que, sous ces strictes réserves d'interprétation, les articles 158 et 169 ne méconnaissent pas le principe constitutionnel du respect des droits de la défense ; » (Conseil constitutionnel, décision n° 2001-455 DC du 12 janvier 2002, cons. 89)

² Cass. soc., 7 fév 2012, n° 10-19.505. L'utilisation des indices et tableaux de comparaison était déjà acceptée comme moyen de démonstration de discriminations dans le déroulement de carrière professionnelle notamment, par la chambre criminelle depuis un arrêt de 2000 (Cass. crim., 14 juin 2000, n° 99-81.108).

l'article 1^{er} de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs et portant modification de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986, avant d'être étendue à toutes les matières par l'article 4 de la loi n° 2008-496 du 27 mai 2008 précitée, à l'exception cependant de la matière pénale afin de préserver la présomption d'innocence, conformément à la décision du Conseil constitutionnel n° 2001-455 DC du 12 janvier 2002¹.

b) L'assistance de la victime par les associations, les syndicats et le Défenseur des droits

En sus de l'assistance apportée en droit pénal par le ministère public et du pouvoir du juge civil d'ordonner toute mesure utile, la victime de discrimination peut être assistée par différents acteurs : les associations, les syndicats en matière de droit du travail et le Défenseur des droits.

(1) Des associations en manque de moyens ; des syndicats peu investis dans la lutte contre les discriminations

Comme pour toute action en justice, associations et syndicats peuvent assister une victime de discrimination qui souhaite se porter en justice en la conseillant et en l'aidant à réunir des preuves. Cependant, le contentieux de la discrimination ayant, par-delà sa visée indemnitaire, une vocation répressive et afin de favoriser l'action contre les discriminations, il a été jugé nécessaire d'élargir les possibilités de saisine du juge : associations et organisations syndicales peuvent ainsi être elles-mêmes demandeurs à l'action, y compris au nom d'une victime.

Depuis l'introduction par la loi n° 72-546 du 1^{er} juillet 1972 précitée de l'article 2-1 du code de procédure pénale, cette faculté d'exercer les droits reconnus à la partie civile en ce qui concerne les discriminations est offerte à « toute association régulièrement déclarée depuis au moins cinq ans à la date des faits, se proposant par ses statuts de combattre le racisme ou d'assister les victimes de discrimination fondée sur leur origine nationale, ethnique, raciale ou religieuse ». Elle a par la suite été étendue à d'autres associations afin de lutter contre d'autres types de discrimination². Il est cependant nécessaire pour l'association de justifier de l'accord de la personne intéressée ou de son représentant légal lorsque l'infraction a été commise envers une personne considérée individuellement. Les syndicats ne peuvent en revanche agir au

¹ « Considérant, en deuxième lieu, que les dispositions des articles 158 et 169 de la loi déferée aménagent la charge de la preuve en faveur des personnes qui considèrent que le refus de location d'un logement qui leur a été opposé trouve sa cause dans une discrimination prohibée par la loi, d'une part, et de celles qui s'estiment victimes d'un harcèlement moral ou sexuel, d'autre part ; qu'il ressort des termes mêmes des dispositions critiquées que les règles de preuve dérogatoires qu'elles instaurent trouvent à s'appliquer " en cas de litige " ; qu'il s'ensuit que ces règles ne sont pas applicables en matière pénale et ne sauraient, en conséquence, avoir pour objet ou pour effet de porter atteinte au principe de présomption d'innocence ; » (cons. 84).

² Article 2-6 du code de procédure pénale pour les discriminations à raison du sexe et des mœurs, article 2-8 pour celles à raison du handicap et de l'état de santé...

pénal pour le compte d'un salarié qu'en matière de discrimination à raison du sexe en vertu de l'article L. 1144-2 du code du travail, l'intéressé pouvant intervenir à l'instance engagée par le syndicat.

Cette possibilité de substitution à la victime de discrimination a été également introduite en droit du travail sous l'influence du droit communautaire par la loi n° 2001-1066 du 16 novembre 2001 précitée. Prévues à l'article L. 1134-2 du code du travail, cette nouvelle faculté s'ajoute pour les syndicats à la capacité d'agir en défense des intérêts collectifs à titre principal ou par intervention à une action individuelle dont ils disposaient déjà. Le syndicat agissant au nom d'un candidat à un emploi, à un stage ou une période de formation en entreprise ou d'un salarié de l'entreprise, n'a pas à justifier d'un mandat exprès de ce dernier, il suffit que celui-ci, averti, ne s'y soit pas opposé. L'article L. 1134-3 du code du travail attribue la même faculté aux « associations régulièrement constituées depuis cinq ans au moins pour la lutte contre les discriminations ou œuvrant dans le domaine du handicap », sous réserve toutefois de justifier de l'accord de l'intéressé qui peut y mettre un terme à tout moment. L'article R. 779-9 du code de justice administrative transpose cette disposition en contentieux administratif de la discrimination.

En dépit de ces dispositions, il semblerait que cette faculté d'action en substitution soit rarement utilisée, tout du moins devant les prud'hommes. Examinant plus spécifiquement l'action en substitution des organisations syndicales, le rapport rendu par Mme Laurence Pécaut-Rivolier sur les discriminations collectives en entreprise constate ainsi que « l'action en substitution n'est quasiment jamais mise en œuvre ».¹ Plusieurs explications sont avancées par les auteurs : « peut-être en partie, ainsi que cela a souvent été rapporté à la mission, par suite d'un certain désintérêt des organisations syndicales pour le thème de la discrimination », mais surtout par la crainte des salariés d'être « exposés aux représailles de l'employeur ». Le rapport explique ainsi que les syndicats sont réticents à constituer des dossiers souvent difficiles pour se heurter *in fine* à une opposition des salariés craignant de voir leur nom figurer dans la procédure. Relevant que « les syndicats considèrent donc que l'action en substitution n'apporte rien par rapport aux autres actions, mais qu'elle recèle des risques plus importants », le rapport va même jusqu'à s'interroger sur l'opportunité de supprimer l'action en substitution en matière de discrimination, avant d'écarter cette option en raison de l'obligation de la France de prévoir un tel dispositif pour les associations en application de la directive 2006/54/CE².

¹ Lutter contre les discriminations aux travail : un défi collectif, rapport sur les discriminations collectives en entreprise remis par Mme Laurence Pécaut-Rivolier aux ministre du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social, ministre des droits des femmes, porte-parole du gouvernement et ministre de la Justice, décembre 2013, pp. 81-82.

² Directive 2006/54/CE du Parlement européen et du Conseil du 5 juillet 2006 relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité des chances et de l'égalité de traitement entre hommes et femmes en matière d'emploi et de travail (refonte).

Les associations entendues par vos rapporteurs ont, quant à elles, fait part de leurs difficultés à mener à bien de tels dossiers, eu égard en particulier à la complexité de la démonstration d'une discrimination en dépit des aménagements prévus par les textes et la jurisprudence (*cf. supra*). Elles ont mis en avant notamment les coûts que représente la réalisation d'expertises, placés en regard de leurs propres moyens, en diminution constante. Pourtant, comme le remarquait M. Jérôme Lasserre-Capdeville, le rôle des associations est primordial car les victimes de discrimination, non soutenues, ont tendance à se décourager et à ne pas poursuivre leurs actions en justice.

(2) Un Défenseur des droits aux prérogatives puissantes mais mal identifié comme successeur de la Halde

Conscient des difficultés propres au contentieux des discriminations, le législateur avait doté la Haute Autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (Halde), lors de sa création par la loi n° 2004-1486 du 30 décembre 2004¹, de larges pouvoirs, encore élargis par la loi n° 2006-396 du 31 mars 2006 précitée. Or, conformément à la volonté du Sénat, le Défenseur des droits a succédé à la Halde tant dans ses missions – l'article 4 de la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits dispose que celui-ci est chargé de « *lutter contre les discriminations, directes ou indirectes, prohibées par la loi ou par un engagement international régulièrement ratifié ou approuvé par la France ainsi que de promouvoir l'égalité* » – que dans ses prérogatives.

Les pouvoirs du Défenseur des droits

En application de la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits, celui-ci dispose d'un large pouvoir d'investigation, allant de la demande d'explications, au besoin par l'audition de la personne mise en cause, qui peut se faire assister d'un conseil de son choix (article 18), à la vérification sur place, le cas échéant sous le contrôle du juge (article 22), en passant par la faculté de se faire communiquer toute information et pièce utile à l'accomplissement de sa mission, ni le secret de l'enquête ni le secret de l'instruction ne pouvant lui être opposé (article 20). En cas de réticences, le Défenseur des droits peut adresser des mises en demeure ou saisir le juge des référés (article 21).

Pour le règlement des différends, le Défenseur des droits a à sa disposition un vaste panel d'outils. Il peut ainsi intervenir en amont, afin de prévenir un contentieux, que ce soit par la voie de recommandations, notamment de règlement en équité (article 25), de médiation en vue de la résolution amiable des différends (article 26) ou de transaction (article 28). La saisine du Défenseur des droits n'est cependant pas suspensive des délais de prescription (article 6).

¹ Loi n° 2004-1486 du 30 décembre 2004 portant création de la Haute Autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité.

Dans le cadre d'un contentieux, le Défenseur des droits peut intervenir devant les juridictions civiles, administratives ou pénales, soit à la demande de la juridiction ou d'une partie, soit de son propre chef, ce qui représente une spécificité notable (article 33).

En sus de ses habituels pouvoirs d'investigation et de règlement des différends, le Défenseur des droits dispose, au titre de la lutte contre les discriminations, de prérogatives spécifiques.

En premier lieu, il peut être saisi à raison de cette compétence non seulement par toute personne qui s'estime victime d'une discrimination, directe ou indirecte, ou par ses ayants droit, mais également « *par toute association régulièrement déclarée depuis au moins cinq ans à la date des faits se proposant par ses statuts de combattre les discriminations ou d'assister les victimes de discriminations, conjointement avec la personne s'estimant victime de discrimination ou avec son accord* »¹.

En deuxième lieu, le Défenseur des droits a hérité de la Halde sa mission d'assistance à une personne s'estimant victime d'une discrimination dans la constitution de son dossier et dans le choix des procédures adaptées à son cas, s'il estime que la réclamation appelle une intervention de sa part, conformément à l'article 27 de la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011 précitée. L'article 37 de la même loi organique habilite d'ailleurs les agents du Défenseur des droits à procéder à des *testings* (*cf. supra*).

En troisième lieu, le Défenseur des droits peut recommander à une autorité publique d'user de ses pouvoirs de suspension ou de sanction à l'encontre d'une personne physique ou morale soumise à ses agrément ou autorisation en cas de constat d'une discrimination, en application de l'article 30 de cette même loi organique.

En dernier lieu, l'article 28 de cette même loi organique prévoit un mode original de règlement des différends : la transaction en matière pénale. Comme la Halde avant lui, le Défenseur des droits s'est vu attribuer le pouvoir de proposer à l'auteur de faits constitutifs d'une discrimination au sens du code pénal une transaction consistant en le versement d'une amende d'un montant ne pouvant excéder 3 000 euros pour une personne physique et 15 000 euros pour une personne morale, assortie le cas échéant d'une mesure de publicité. En cas d'acceptation par l'auteur des faits et, s'il y a lieu, par la victime, la transaction doit être homologuée par le procureur de la République. Dès lors, la mise en œuvre de la transaction interrompt le délai de prescription et son exécution éteint l'action publique ; elle ne fait pas échec toutefois au droit de la victime d'obtenir réparation au civil devant le tribunal correctionnel. En cas de refus de la transaction ou d'inexécution

¹ Il convient de noter que le Défenseur des droits peut également s'auto-saisir en ce domaine comme dans ses autres domaines de compétence.

d'une transaction acceptée et homologuée en revanche, le Défenseur des droits peut mettre en mouvement l'action publique par voie de citation directe. Lorsque les faits dont le Défenseur des droits est saisi donnent lieu à une enquête préliminaire ou de flagrance, l'accord du procureur de la République doit être recueilli préalablement à toute transaction en vertu de l'article 23 de la loi organique.

Or, en dépit de la reprise par le Défenseur des droits de l'ensemble des missions et prérogatives de la Halde, vos rapporteurs n'ont pu que constater le large consensus des personnes entendues en audition regrettant le passage au second plan de la lutte contre les discriminations. À l'appui de cette affirmation est souvent mise en avant la baisse du nombre de saisines du Défenseur des droits au titre de la lutte contre les discriminations par rapport aux saisines de la Halde, contrairement à ce que l'on a pu observer pour la défense des enfants ou la déontologie de la sécurité, laissant soupçonner un trop grand filtrage des requêtes. Serait en cause au premier chef une perte de visibilité du Défenseur des droits par rapport à la Halde en raison d'un défaut de communication lors de la fusion des autorités. Le Défenseur des droits serait ainsi davantage perçu comme un super-Médiateur plutôt que comme également le successeur de la Halde, si bien que ferait désormais défaut dans le paysage des autorités administratives une instance à même de se saisir spécifiquement de la question des discriminations. M. Serge Slama, maître de conférences en droit public à l'université Évry-Val d'Essonne, regrettait également un recul par rapport au travail accompli par la Halde du temps de M. Louis Schweitzer pour la sensibilisation à la problématique des discriminations dans l'opinion publique, auprès des magistrats, des pouvoirs publics...

Interrogé par vos rapporteurs, M. Richard Senghor, secrétaire général du Défenseur des droits, a tout d'abord rappelé le souci de M. Dominique Baudis, premier titulaire du poste de Défenseur des droits, de réduire le budget consacré à la communication. Il a ensuite expliqué la baisse du nombre de saisines par deux facteurs. D'une part, cela résulterait mécaniquement de la fusion des quatre instances préexistantes – Médiateur de la République, Défenseur des enfants, Halde et Commission nationale de déontologie de la sécurité (CNDS) –, les statistiques ne distinguant pas par type de requête dès le stade de la saisine, mais seulement au stade ultérieur de l'instruction. D'autre part, la qualification des saisines serait plus facile s'agissant des compétences relevant précédemment du Défenseur des enfants et de la CNDS, la distinction entre ce qui relève de l'ancien Médiateur de la République et de la Halde étant plus malaisée.

Cependant, M. Richard Senghor a également souligné que l'on constatait, dans l'absolu, un faible nombre de saisines pour discrimination, en particulier à raison de l'origine, de l'ethnie, de la race ou de la religion, que ce soit du Défenseur des droits ou des juridictions. Il ajoutait que ce faible taux ne reflétait pas la réalité des discriminations en France.

c) *Introduire dans le droit français un recours collectif en la matière ?*

Le faible taux de saisines du juge évoqué précédemment confirme cette analyse (*cf. supra*).

Pour répondre à cette difficulté de l'accès au juge, donc au droit, M. Louis-Georges Tin, président du Conseil représentatif des associations noires (CRAN), a suggéré à vos rapporteurs, lors de son audition, d'introduire dans le droit français un recours collectif en matière de discrimination sur le modèle de ce qui existe aux États-Unis. Il a ainsi fait valoir qu'outre l'effet d'entraînement que pourrait produire le déclenchement d'une telle action, susceptible de faire tomber des barrières psychologiques - « l'union fait la force » -, un tel recours collectif permettrait de traduire enfin en droit de manière concrète la notion de discrimination systémique ou indirecte en rendant manifestes les pratiques, neutres en apparence, génératrices de discriminations. D'autres avantages seraient également à attendre de l'introduction d'un tel recours :

- d'une approche individuelle de la réparation au bénéfice d'une seule victime du fait de l'effet circonscrit aux seules parties à un procès de l'autorité de la chose jugée, on passerait à une approche collective du litige en faveur de l'ensemble des victimes se trouvant dans une situation similaire, toute personne dont la situation répond aux critères énoncés pour définir le groupe référent pouvant s'associer à l'action ;

- dans l'intérêt d'une bonne administration de la justice, un tel recours collectif permettrait de limiter le nombre de recours en les fusionnant ;

- surtout, l'effet de masse rendrait ce type d'action plus dissuasif car les montants en jeu seraient plus importants que les sanctions prévues par le code pénal (*cf. supra*) et que ceux actuellement alloués par les juges au titre des dommages et intérêts ; de tels recours présenteraient donc des vertus préventives aussi bien que répressives et indemnitaires.

Faisant siens ces arguments, votre rapporteure a déposé une proposition de loi s'inspirant du dispositif introduit par la loi n° 2014-344 du 17 mars 2014 relative à la consommation¹. On notera en outre que l'instauration d'une voie de recours collectif en matière de lutte contre les discriminations est également soutenue par le Défenseur des droits, comme il l'a rappelé dans son rapport d'activité pour 2013². Dans la continuité de son prédécesseur, M. Jacques Toubon, alors candidat au poste de Défenseur des droits, l'a également appelé de ses vœux lors de ses auditions par les commissions des lois de l'Assemblée nationale et du Sénat en juillet dernier³.

¹ Proposition de loi visant à instaurer un recours collectif en matière de discrimination et de lutte contre les inégalités (n° 811, 2012-2013).

² Cf. rapport annuel d'activité 2013, p. 30.

³ L'audition de M. Jacques Toubon par la commission des lois du Sénat est consultable à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20140707/lois.html#toc4>.

Il convient toutefois de relever que l'introduction d'un recours collectif en matière de discrimination soulève certaines difficultés.

La première tient à la spécificité même du contentieux de la discrimination, par nature très subjectif. Ce point pose en premier lieu la question de la constitution du groupe référent car un recours collectif implique que soient définis, dans le jugement déclaratoire de responsabilité rendu par le juge au vu de cas exemplaires ou d'un cas type, les critères de rattachement au groupe (dommage subi, fait à l'origine du dommage...) qui permettront en un second temps d'examiner au cas par cas la recevabilité à se joindre à l'action de chaque cas d'espèce¹. Dans la mesure où un même fait discriminatoire (par exemple le refus d'une promotion) peut avoir des conséquences différentes selon les victimes (pour poursuivre avec le même exemple, perte de salaire potentiel, mais également risque de dépression pour certains ...), la définition des critères de rattachement au groupe peut s'avérer complexe. Cette difficulté est à l'origine de la cassation par la Cour suprême des États-Unis de la décision rendue par la cour d'appel dans l'affaire Wall-Mart, pourtant souvent citée en exemple. La Cour suprême a en effet jugé, d'une part, qu'il n'avait pas été établi que les victimes avaient toutes subi le même type de préjudice du fait de la même faute, en contradiction avec l'interprétation selon laquelle les questions de droit ou de fait communes à toutes les victimes, qui préside à la *class action* à l'américaine, doivent se traduire par une même cause entraînant le même dommage pour toutes. D'autre part, la Cour a rappelé qu'une *class action* supposait qu'une même réponse puisse être apportée à chacune des situations ; en l'espèce, tel n'était pas le cas dès lors que chaque salariée pouvait se prévaloir d'un préjudice propre et d'une demande d'indemnisation individualisée.²

Cela conduit, en second lieu, à examiner la question de la réparation. Le droit français privilégie le principe de la réparation intégrale du préjudice patrimonial et moral qui implique un examen individuel des situations. En outre, la réparation peut prendre d'autres formes qu'une réparation pécuniaire, le juge pouvant ordonner une réparation en nature, comme par exemple la reconstitution de carrière en droit du travail. Par opposition à une réparation forfaitaire, la réparation intégrale nécessite donc une évaluation du préjudice à la fois individuelle et *in concreto*. Aussi, en admettant que l'on introduise effectivement un recours collectif en droit français, il faudra nécessairement distinguer deux phases : une première phase, collective, de reconnaissance de responsabilité, et une seconde, individuelle, de réparation du préjudice individualisée.

¹ Pour des précisions sur le recours collectif, cf. L'action de groupe à la française : parachever la protection des consommateurs, rapport d'information n° 499, (2009-2010) de MM. Laurent Bêteille et Richard Yung, fait au nom de la commission des lois, disponible à l'adresse : <http://www.senat.fr/notice-rapport/2009/r09-499-notice.html>.

² Cf. l'analyse de la décision de la Cour suprême des États-Unis, Wall-Mart Stores, Inc. vs Dukes et al., n° 10-277 par le rapport de Mme Laurence Pécaut-Rivolier précédemment cité, pp. 92-93.

Une seconde difficulté soulevée par l'introduction d'un recours collectif en matière de discrimination tient à son articulation avec le régime probatoire aménagé en faveur du demandeur (*cf. supra*). Dans la mesure où il appartient au défendeur « *de prouver que sa décision est justifiée par des éléments objectifs étrangers à toute discrimination* », il doit pouvoir connaître chacune des victimes pour procéder à cette démonstration au cas par cas. Dans le cas contraire se poserait la question de la constitutionnalité et de la conventionalité d'un dispositif qui porterait atteinte au principe d'égalité des armes et des droits de la défense. L'article 6, paragraphe 2, de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme impose en effet de connaître son contradicteur – ce qui prend une importance d'autant plus grande du fait de l'aménagement du régime de la preuve. Ainsi, après le jugement déclaratoire de responsabilité, il faudrait procéder à l'examen de recevabilité de chacun des cas de personnes souhaitant se joindre à l'action de façon à mettre en capacité le défendeur de l'écarter s'il justifie d'éléments objectifs démontrant l'absence de discrimination.

Ces difficultés, parmi d'autres, ont conduit à retirer la proposition de loi précitée de l'ordre du jour et la mission de Mme Laurence Pécaut-Rivolier sur les discriminations collectives en entreprise, à écarter l'introduction d'un recours collectif en matière de discrimination. Elle a cependant identifié certaines pistes d'amélioration des mécanismes existants : ouverture de la saisine du Défendeur des droits aux syndicats, anonymisation des preuves sur ordre du juge pour en favoriser l'accès et amélioration de la transmission des informations entre les différents acteurs. Elle a également préconisé la création d'une action collective devant le tribunal de grande instance en vue de constater l'existence de discrimination à l'encontre de plusieurs salariés afin d'ordonner à l'employeur de prendre des mesures de nature à faire cesser cette situation de discrimination.¹ Ces propositions se cantonnent toutefois au monde de l'entreprise alors même que les discriminations collectives et systémiques se retrouvent également dans l'accès au logement, aux services, dans la fonction publique...

C'est pourquoi, bien que conscients des bouleversements qu'introduirait dans notre droit l'instauration d'un recours collectif en matière de discrimination et de la complexité du dispositif à mettre en place afin d'en garantir la constitutionnalité et la conventionalité comme l'effectivité, vos rapporteurs souhaitent que le législateur se saisisse de la réflexion en ce domaine. Ils appellent en outre de leurs vœux la mise en place des dispositifs d'ores et déjà recommandés afin d'améliorer véritablement l'accès au juge.

¹ Cf. *le rapport* : Lutter contre les discriminations au travail : un défi collectif précédemment cité.

Propositions n° 5 et 6 : afin d'améliorer l'accès au juge et au droit :

- mettre en place les mesures recommandées par la mission Pécaut-Rivolier sur les discriminations collectives en entreprise ;

- envisager l'extension du recours collectif en matière de discrimination à d'autres champs juridiques et ouvrir la saisine du juge à toute association habilitée ou à tout collectif de demandeurs

C. ÉVITER TOUTE MISE EN ŒUVRE DISCRIMINANTE DU PRINCIPE DE LAÏCITÉ**1. Une nécessaire réaffirmation de la liberté religieuse**

De nombreuses personnes entendues par vos rapporteurs sont revenues sur la « *compatibilité de l'Islam avec la République* », débat récurrent au cours des dernières années, et de nouveau ces derniers mois autour de l'affaire Baby Loup. La laïcité et son mésusage ont ainsi été au cœur de nombre d'auditions.

Certains ont en effet dénoncé avec vigueur le détournement de la laïcité comme outil « anti-Islam », citant l'exemple de la loi sur le voile intégral¹. M. Yazid Sabeg, ancien commissaire à la diversité et à l'égalité des chances, y voit le signe d'une trop grande incursion de l'État dans la vie privée, domaine du religieux, et le retour d'une discrimination institutionnelle contraire à la primauté des libertés individuelles, pourtant caractéristique de la démocratie. Il a regretté la régression qui en résulterait sur le plan des libertés et de l'égalité de traitement entre les citoyens, alors même que « *l'État est laïc mais la société est religieuse* ». Livrant une analyse assez proche de celle de M. Zazid Sabeg, M. Thierry Tuot, conseiller d'État, auteur d'un rapport sur la refondation de la politique d'intégration, a jugé la loi « anti-burqa » contre-productive car posant l'interdit avant la liberté au moment où il faudrait au contraire réaffirmer les libertés individuelles, notamment religieuses, pour mieux affronter les tendances communautaristes, définies comme la demande de reconnaissance de droits non pour les individus mais pour des communautés, contrairement au principe républicain. Et de lancer cette invitation à l'égard des pouvoirs publics : « *arrêtons d'être obsédés par l'Islam !* ».

Les représentants de la Ligue des droits de l'homme ont, quant à eux, exprimé la crainte que l'affaire Baby Loup ne soit le prétexte à une nouvelle loi qui ravive les débats violents qui avaient eu lieu lors de l'examen de la loi précitée. De nombreux signaux attestent, il est vrai, d'une réelle tension, notamment au sein du monde du travail, avec les religions et tout particulièrement l'Islam. Ainsi, selon les membres du pôle

¹ Loi n° 2010-1192 du 11 octobre 2010 interdisant la dissimulation du visage dans l'espace public.

anti-discriminations du tribunal de grande instance de Bobigny, le premier motif de discrimination à l'embauche dont il est saisi est la discrimination à raison de la religion, les musulmans étant les premiers touchés du fait probablement de la facilité d'identification de signes extérieurs par l'employeur.

Ce constat d'une montée de l'intolérance à l'égard non seulement de l'Islam mais de l'ensemble des religions est partagé par M. Joël Mergui, président du Consistoire central israélite de France. Celui-ci a, pour sa part, analysé la volonté de quitter la France d'un nombre toujours croissant de jeunes juifs comme résultant au premier chef non pas de la montée de l'antisémitisme, quelle que soit sa forme – antisionisme, antisémitisme de l'extrême-droite ou de l'islamisme radical –, mais d'une radicalisation de la laïcité qui en deviendrait discriminatoire, empêchant les juifs de vivre leur identité religieuse. À l'appui de cette analyse, il mettait en avant une moindre tolérance vis-à-vis des demandes de dérogation pour les fêtes juives durant les examens ou les concours, la remise en cause de l'abattage rituel et de la circoncision désormais qualifiée par certains de « mutilation » – autant de prétextes supplémentaires à un regain d'antisémitisme, dont les services publics eux-mêmes se rendraient coupables par une incompréhension de ce qu'est la laïcité dont ils se prévaudraient. Il remarquait d'ailleurs que les juifs seraient ceux qui auraient le plus à pâtir d'une laïcité par trop « laïcarde » car les contraintes religieuses sont plus fortes dans le judaïsme que dans l'Islam.

En réponse à cette montée de l'intolérance vis-à-vis des religions, certains craignent un repli communautariste, dont le succès des écoles confessionnelles juives et désormais musulmanes depuis l'ouverture du lycée Averroès en 2003 serait le symptôme¹. Alors même que, selon M. Tareq Oubrou, recteur de la mosquée de Bordeaux, « *une religion bien vécue, bien pensée peut produire du vivre-ensemble* ».

Vos rapporteurs ont bien conscience que ces observations interviennent dans un contexte de montée des revendications identitaires, dans lequel s'inscrit ce que d'aucuns appellent le « retour au religieux ». Ils relèvent d'ailleurs le paradoxe qui consiste à se réclamer de l'universalisme républicain en exigeant la stricte application du principe d'égalité conçu en France comme son corollaire tout en revendiquant, dans le même temps, la reconnaissance de particularismes.

Ils constatent toutefois également une réelle méconnaissance du principe de laïcité. Il ne s'agit pas ici de revenir longuement sur ce principe, qui a donné lieu à de nombreux et riches rapports ainsi qu'à une jurisprudence abondante. Cependant, vos rapporteurs tiennent à rappeler que, loin de venir en contradiction avec la liberté de conscience proclamée à

¹ Sans se prononcer sur cette appréciation, vos rapporteurs tiennent à indiquer qu'ils ne sont nullement hostiles à l'enseignement confessionnel sous contrat quel qu'il soit.

l'article 10 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, la loi du 9 décembre 1905 concernant la séparation des Églises et de l'État vise au contraire à la garantir en assurant la neutralité de l'État - et non de la société en générale - vis-à-vis des religions. Ainsi l'article 1^{er} de cette loi proclame-t-il : « *La République assure la liberté de conscience. Elle garantit le libre exercice des cultes, sous les seules restrictions édictées ci-après dans l'intérêt de l'ordre public.* »

2. Vers une garantie de l'exercice du culte même dans la mort

Un autre problème persistant a été évoqué lors de l'audition des représentants du Conseil représentatif des institutions juives de France (CRIF) : celui de la création de carrés confessionnels dans les cimetières. Pour eux, le manque de place dans les cimetières pour l'inhumation de pratiquants de certains cultes constitue en soi une discrimination religieuse.

Cette question a été longuement traitée par l'un de vos rapporteurs lors d'un précédent rapport consacré à un bilan de la législation funéraire¹. Il y était exposé que le principe de neutralité des cimetières ne s'oppose pas à la liberté de religion des titulaires de concessions funéraires et de leurs familles, donc de l'aménagement de carrés confessionnels, tant que ces derniers ne consistent qu'en un regroupement de fait sans séparation matérielle de quelque nature que ce soit. C'est pourquoi le ministère de l'intérieur encourage cette pratique par deux circulaires datant des 28 novembre 1975 et 14 février 1991. En dépit des demandes de consécration de cette pratique visant à lui conférer une base légale, les deux rapporteurs avaient estimé à l'époque l'intervention du législateur inopportune. Ils écrivaient ainsi : « *À ce stade de leur réflexion, vos rapporteurs ne préconisent donc pas de modification de la législation, le respect des recommandations édictées dans les circulaires de 1975 et de 1991 leur semblant, d'une part, favoriser le règlement de cette question, d'autre part, limiter les risques contentieux. Ils pensent que seul un approfondissement du dialogue avec les maires doit permettre d'apporter une réponse à ces questions.* »

La persistance de la question des carrés confessionnels conduit vos rapporteurs à s'interroger de nouveau sur l'opportunité d'une modification de la législation, l'incitation des maires par les préfets à aménager de tels carrés confessionnels semblant avoir atteint ses limites². Et ce, d'autant que certains des arguments avancés il y a près de dix ans trouvent encore aujourd'hui une certaine résonance. Ainsi tout particulièrement de ceux mettant en avant la stabilisation et l'intégration des populations

¹ Bilan et perspectives de la législation funéraire - Sérénité des vivants et respect des défunts, rapport d'information n° 372 (2005-2006) de MM. Jean-Pierre Sueur et Jean-René Lecerf, fait au nom de la commission des lois et de la mission d'information de la commission des lois, consultable à l'adresse : <http://www.senat.fr/notice-rapport/2005/r05-372-notice.html>.

² Vos rapporteurs notent à cet égard qu'une nouvelle circulaire rappelant les règles énoncées dans les précédentes, a été diffusée en date du 19 février 2008.

musulmanes. Il est en effet frappant de constater que le rapport de M. Thierry Tuot consacré à l'inclusion des populations immigrées reprend précisément, parmi ses recommandations, la consécration légale de la pratique des carrés confessionnels¹.

Il apparaît par ailleurs que le risque d'une contradiction avec le principe de laïcité des cimetières puisse être écarté. En effet, si l'article 2 de la loi de 1905 interdit à l'État et aux collectivités territoriales de reconnaître, salarier ou subventionner aucun culte, ce principe est immédiatement tempéré : la République garantissant le libre exercice des cultes, elle doit mettre en mesure chacun de vivre sa religion. Ainsi, s'agissant des personnes privées de liberté, dont l'exercice du culte s'en trouve empêché, M. Jean-Marie Delarue, ancien Contrôleur général des lieux de privation de liberté, rappelait lors de son audition le devoir de l'État de mettre à disposition de ces personnes les moyens de pratiquer leur religion. Tel est précisément le sens du deuxième alinéa du même article 2 qui prévoit que pourront être inscrites au budget de l'État et des collectivités « *les dépenses relatives à des services d'aumônerie et destinées à assurer le libre exercice des cultes dans les établissements publics tels que lycées, collèges, écoles, hospices, asiles et prisons* ».

De même qu'une personne détenue est entravée juridiquement dans son droit d'exercer son culte, de même un défunt et sa famille ne sont pas mis en capacité de procéder à une inhumation conformément à leur culte si le cimetière de la commune de résidence ou de décès du défunt ne dispose pas d'un carré confessionnel, dans la mesure où la législation funéraire n'autorise l'inhumation que dans ces deux endroits, à moins de disposer d'un caveau de famille². Dès lors, le choix se réduit à l'alternative de renoncer au carré confessionnel ou de décider l'expatriation du corps. Vos rapporteurs estiment qu'il appartient au législateur de garantir un véritable choix à ces défunts et à leurs familles afin de leur assurer le libre exercice de leur culte, y compris à leur mort.

<p style="text-align: center;">Proposition n° 7 : conférer une base légale à la pratique des carrés confessionnels dans les cimetières</p>

¹ Cf. la recommandation n° 8 du rapport de M. Thierry Tuot, La grande nation – pour une société inclusive, rapport au Premier ministre sur la refondation des politiques d'intégration, 1^{er} février 2013.

² L'article L. 2223-9 du code général des collectivités territoriales prévoit certes que « toute personne peut être enterrée sur une propriété particulière, pourvu que cette propriété soit hors de l'enceinte des villes et des bourgs et à la distance prescrite », cependant ce mode d'inhumation est peu usité en raison du caractère strict des conditions à remplir (autorisation préfectorale après avis d'un hydrogéologue agréé).

IV. UN IMPÉRATIF BESOIN D'INFORMATION ET DE FORMATION

Bien que ponctuellement perfectibles, les règles juridiques dont on dispose aujourd'hui en matière de discrimination sont donc nombreuses. Elles sont toutefois largement méconnues. De même, les stéréotypes à l'origine des discriminations et les mécanismes parfois inconscients qui les produisent sont bien souvent ignorés. Devant ce constat, les personnes entendues en audition ont insisté sur la nécessité d'une meilleure diffusion de l'information ainsi que de la formation de chacun. Ils ont en outre attiré l'attention de vos rapporteurs sur l'importance d'une information tant des personnes discriminées que des auteurs de discrimination. Mme Gwénaële Calvès suggérerait par exemple la formation des cafetiers à la non-discrimination avant la délivrance de la licence de débit de boisson.

Il ressort des auditions effectuées par vos rapporteurs qu'il existe d'ores et déjà de très nombreuses actions menées en la matière, « tous azimuts », dont quelques exemples seront ici présentés. Il apparaît cependant indispensable d'assurer plus spécifiquement la formation des professionnels en charge de faire appliquer ou de mettre en œuvre le droit de la discrimination. Un effort sur l'information du public est également à fournir, et ce, dès le plus jeune âge. Rien de tout cela ne portera toutefois ses fruits en l'absence d'un discours fort des pouvoirs publics dont le message doit être clarifié.

A. LA FORMATION DES PROFESSIONNELS PUBLICS ET PRIVÉS

Si, comme on l'a vu précédemment, l'arsenal juridique de la lutte contre les discriminations est riche, il semble être méconnu des personnes pourtant chargées soit de son application au sein des institutions étatiques – fonctionnaires, magistrats –, soit de sa mise en œuvre en faveur des victimes de discrimination – avocats, syndicats... En outre, les préjugés à l'origine des discriminations sont aussi présents parmi ces professionnels que parmi le reste de la population. Certains voient là notamment l'une des causes de la persistance des « contrôles au faciès » par les policiers et gendarmes, dont la formation ne comporterait pas suffisamment d'heures consacrées à la déontologie.

Cette situation a été déplorée par plusieurs intervenants qui ont souhaité que soient mis en place des plans de formation à destination de ces acteurs essentiels pour l'effectivité et l'efficacité de la lutte contre les discriminations. Mme Christine Lazerges, présidente de la CNCDH, a ainsi recommandé que le droit de la discrimination fasse l'objet de cours à l'École nationale de la magistrature et dans les écoles de formation des forces de l'ordre. Elle a aussi insisté sur la nécessité de former les personnels de certaines administrations comme les agents préfectoraux en charge de l'accueil des étrangers. Mme Natacha Gorchon, représentant SOS Racisme, a également appelé à passer d'une « sensibilisation homéopathique » à une

formation active des personnels en ce domaine. Elle a ainsi notamment regretté la tendance des fonctionnaires de police à renvoyer vers les associations les personnes se présentant dans les commissariats pour déposer plainte, commissariats dont les présentoirs ne porteraient plus de plaquettes d'information relatives à la lutte contre les discriminations ; les victimes seraient ainsi « *perdues, en errance* ».

En réponse, Mme Catherine Brusafarro, procureur adjoint au tribunal de grande instance de Bobigny, a fait part à vos rapporteurs de l'expérience menée à Lyon de la désignation de référents « discriminations » au sein des commissariats, spécifiquement formés à la réception des plaintes relatives à des faits de discrimination et à la problématique de la caractérisation de la pratique discriminatoire. Le pôle anti-discriminations de Bobigny a souhaité étendre ce dispositif à la Seine-Saint-Denis mais il souligne deux difficultés : d'une part, le faible effectif des commissariats qui comportent déjà des référents « violence conjugale » ou « pédophilie » et, d'autre part, la perte progressive de compétence des agents qui, à défaut d'être régulièrement sollicités sur le sujet, oublient peu à peu leur savoir-faire.

Par ailleurs, si, comme cela a déjà été noté, le rôle des associations est primordial, il y a tout de même nécessité pour les pouvoirs publics de réinvestir le champ de la lutte contre les discriminations. Cela signifie également une plus grande implication dans la formation qui fait l'objet d'une forte demande aussi bien de la part du secteur public que du secteur privé. En effet, certaines personnes entendues en audition ont attiré l'attention de vos rapporteurs sur la qualité médiocre des formations dispensées alors qu'une fiscalité avantageuse visant à les encourager pourrait conduire à l'essor d'un véritable « *business* ». En l'absence d'un dispositif d'agrément, Mme Natacha Gorchon, elle-même en charge de formations pour le compte de SOS Racisme, craignait ainsi que certaines formations ne produisent l'effet inverse à celui escompté en participant d'une « *ethnisation* » des relations sociales au risque d'un renforcement des préjugés.

Vos rapporteurs jugent donc utile d'améliorer la formation des personnels afin de rendre la lutte contre les discriminations plus efficace.

Proposition n° 8 : améliorer la formation des différents acteurs de la lutte contre les discriminations, tout particulièrement des fonctionnaires et des magistrats

Une amélioration de la formation des agents des forces de l'ordre permettra probablement de limiter le phénomène communément dénoncé comme « contrôle au faciès ». Cette expression désigne une pratique discriminatoire du contrôle d'identité, tout particulièrement du contrôle préventif prévu au septième alinéa de l'article 78-2 du code de procédure

pénale¹. Selon une étude menée par le CNRS, cette pratique aboutirait à ce que les « Noirs » auraient six fois plus de risque d'être contrôlés que les « Blancs », et les « Arabes » sept à huit fois plus².

Une solution pour remédier à ce phénomène est préconisée depuis maintenant plusieurs années : l'instauration d'un récépissé lors des contrôles d'identité. Ce récépissé aurait une triple vocation, comme le rappelait à vos rapporteurs Mme Sihame Assbegue, représentante du Collectif Stop le contrôle au faciès, lors de son audition. En premier lieu, il formaliserait le contrôle d'identité car seuls les contrôles suivis d'une garde à vue ou d'une retenue pour vérification d'identité sont aujourd'hui comptabilisés. En second lieu, il permettrait à la personne contrôlée de disposer de l'identification professionnelle de l'agent qui la contrôle. Enfin, il constituerait pour cette même personne une preuve pour démontrer, à l'appui d'un recours, le caractère abusif et discriminatoire des contrôles auxquels elle serait soumise. En aucun cas, en revanche, ce récépissé ne constituerait un sauf-conduit exonérant son porteur de l'obligation de répondre à toute nouvelle demande de justification de son identité.

Cette solution a fait l'objet de plusieurs propositions de loi, dont l'une à l'initiative de votre rapporteure³. Elle a également été préconisée par le Défenseur des droits qui y a consacré une étude des dispositifs mis en place au Royaume-Uni, aux États-Unis et en Espagne, ainsi qu'un colloque, avant d'opérer une synthèse de ces travaux dans un rapport publié à la mi-octobre 2012⁴, qu'il avait d'ailleurs présenté à votre commission⁵.

Ce dernier rapport concluait que si « *la solution du " récépissé " [...] ne régl[ait] pas au fond le problème des contrôles discriminatoires lorsqu'ils se produisent* », elle apparaissait en revanche « *par ses seuls effets mécaniques, comme une source de réduction du nombre des contrôles et, par suite, du nombre de contrôles abusifs* »⁶. En effet, les expériences étrangères ont montré que la remise d'un formulaire entraîne une diminution quantitative des contrôles d'identité qui se révèlent alors qualitativement beaucoup plus pertinents. Cependant, le rapport note qu'« *en dépit de l'existence de ces dispositifs, les associations de défense des droits de l'Homme, la presse et les organismes de contrôles mis en place affirment que la police continue de pratiquer des contrôles*

¹ « L'identité de toute personne, quel que soit son comportement, peut également être contrôlée, selon les modalités prévues au premier alinéa, pour prévenir une atteinte à l'ordre public, notamment à la sécurité des personnes ou des biens. »

² Cf. l'étude « Police et minorités visibles : les contrôles d'identité à Paris », rédigée par Indira Goris de l'Open Society Justice Initiative, sur la base d'une enquête de MM. Fabien Jobard et René Lévy du CNRS, 2009, citée par le rapport du Défenseur des droits susmentionné.

³ Proposition de loi relative aux contrôles d'identité et à la lutte contre les contrôles au faciès (n° 104, 2011-2012).

⁴ Défenseur des droits, Rapport relatif aux relations police/citoyens et aux contrôles d'identité, 16 octobre 2012.

⁵ Cf. l'audition de Dominique Baudis, Défenseur des droits, le 5 novembre 2012, disponible à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20121105/lois.html#toc3>

⁶ Ibidem, p. 51.

plus fréquents envers les populations " minoritaires ". En miroir, du point de vue de leur ressenti, ces dernières persistent à penser qu'elles sont également plus contrôlées que les populations " majoritaires " »¹.

Quand bien même le récépissé ne serait pas la panacée, toute réduction du nombre des contrôles d'identité abusifs marquerait une avancée. Aussi vos rapporteurs sont-ils favorables à la mise en place d'un tel dispositif qui, non seulement impliquerait une formation des agents, donc leur sensibilisation à l'enjeu de la lutte contre les discriminations, mais permettrait aussi de bénéficier d'éléments objectifs de mesure du phénomène.

En effet, le rapport du Défenseur des droits envisage quatre formes de récépissé, de la plus anonyme à celle apportant le plus d'éléments de connaissance :

- un ticket de contrôle anonyme ne comportant que les éléments d'identification de l'auteur du contrôle ;
- une attestation nominative faisant également apparaître le nom de la personne contrôlée, le motif, le lieu, la date et l'heure du contrôle ;
- une attestation enregistrée sous forme anonyme, sans mention du nom de la personne contrôlée, mais dont l'auteur du contrôle conserverait un double ;
- une attestation enregistrée sous forme nominative dont le double conservé par l'auteur comporterait le nom de la personne contrôlée.

Selon le Collectif Stop le contrôle au faciès, un prototype de récépissé répondant au troisième type mentionné aurait reçu l'aval de la CNIL. Ce récépissé, dont un organisme indépendant pourrait traiter les informations contenues dans le double après transmission par les forces de l'ordre, permettrait en effet de mieux cerner le phénomène du « contrôle au faciès ».

Si vos rapporteurs approuvent donc la démarche, ils rejoignent les préoccupations du Défenseur des droits qui estimait, au vu des expériences étrangères, qu'une expérimentation préalable était un prérequis indispensable au succès d'un tel dispositif. On rappellera à cet égard que, par un vœu émis au mois de septembre 2012, la Ville de Paris s'était déclarée « disposée à être un territoire d'expérimentation du dispositif de lutte contre les contrôles discriminants »².

<p>Proposition n° 9 : expérimenter la remise d'un récépissé lors des contrôles d'identité et dresser un bilan de son application</p>

¹ Ibidem, p. 30.

² Conseil de Paris, séance des 24, 25 et 26 septembre 2012, cité par le rapport du Défenseur des droits précité, p. 38.

B. L'INFORMATION DE LA POPULATION DÈS LE PLUS JEUNE ÂGE

1. Améliorer la visibilité du Défenseur des droits dans sa mission de lutte contre les discriminations

Plusieurs personnes entendues en audition ont regretté la perte de visibilité de la lutte contre les discriminations qui ne serait malheureusement plus identifiée comme une priorité. Ce constat vaut tout particulièrement pour le Défenseur des droits. La question du faible nombre de saisines de ce dernier à raison de sa compétence en ce domaine a d'ores et déjà été évoquée ; Ssucieux d'apporter des réponses, vos rapporteurs se sont longuement entretenus de ce point avec les représentants du Défenseur des droits lors de leur audition.

Ceux-ci ont indiqué que l'institution avait bien pris note des critiques qui lui étaient adressées quant au manque de visibilité de sa mission de lutte contre les discriminations. Ils ont d'ailleurs indiqué avoir observé la forte élasticité qui existe entre les campagnes de communication et les saisines enregistrées par le Défenseur. Ils ont cependant fait valoir que de telles campagnes de publicité avaient un coût non négligeable et que la Halde s'était précisément vu reprocher à l'époque ses dépenses de communication. Aussi ont-ils mis en avant d'autres types d'actions mises en œuvre par l'institution pour accroître sa visibilité sur le sujet : outre son activité judiciaire en étroite collaboration avec les parquets (*cf. supra*), le Défenseur a multiplié ses partenariats avec des centres d'accès au droit, des écoles, organisé des colloques thématiques, rédigé des guides à l'instar de celui élaboré avec la CNIL¹. Une tournée des associations de lutte contre le racisme était alors en cours afin de les informer sur les dernières évolutions juridiques. Enfin, l'action du Défenseur des droits s'appuie sur le réseau des délégués du Médiateur de la République, repris dans le giron du Défenseur lors de la fusion, et dont le nombre a été porté de 280 à 400 environ.

Vos rapporteurs ont noté les efforts du Défenseur des droits pour assumer sa mission de lutte contre les discriminations, contrairement à ce que pouvaient laisser craindre les propos tenus par certaines personnes entendues en audition. Toutefois, ils tiennent à relever que dans le domaine de la lutte contre les discriminations tout particulièrement, le ressenti est central. Aussi estiment-ils que le sentiment largement répandu d'une désaffection du Défenseur des droits pour cette mission doit être combattu plus efficacement par une meilleure information auprès du grand public notamment.

<p>Proposition n° 10 : mieux faire connaître auprès du public la mission de lutte contre les discriminations du Défenseur des droits</p>

¹ Mesurer pour progresser vers l'égalité des chances, guide méthodologique à l'usage des acteurs de l'emploi, mars 2012.

2. Renforcer l'enseignement du fait religieux à l'école

Au fil des auditions, vos rapporteurs ont acquis la conviction que la lutte contre les discriminations passe également par une meilleure connaissance des différences culturelles et religieuses au sein de la société française.

L'école a un rôle essentiel à jouer afin de mettre fin à certains amalgames, préjugés ou raccourcis nés de l'ignorance. Dans un rapport de février 2002 sur « *l'enseignement du fait religieux dans l'École laïque* », M. Régis Debray évoquait « *l'ignorance où nous sommes du passé et des croyances de l'autre, grosse de clichés et de préjugés* »¹. Cet enseignement est d'autant plus nécessaire que les approches religieuses sont teintées d'ethnisme. Il n'est pas rare, dans le débat public, d'entendre parler des « arabo-musulmans », alors que tous les musulmans ne sont pas arabes et que tous les arabes ne sont pas musulmans. Comme le notait Mme Isabelle Saint-Martin, directrice de l'Institut européen en science des religions, « *l'enseignement du fait religieux n'est pas ornemental mais donne des repères* ».

Accepter que la dimension religieuse fasse l'objet d'un enseignement permet en effet de dépassionner le sujet. Mme Isabelle Saint-Martin indiquait que ses homologues étrangers ne comprenaient pas la crispation française lorsqu'il s'agit de l'enseignement du fait religieux à l'école. Vos rapporteurs connaissent les objections traditionnellement opposées à cet enseignement, notamment celle voyant en lui le « cheval de Troie » du religieux dans l'école. Cependant, comme le notait M. Régis Debray en 2002, « *la relégation du fait religieux hors des enceintes de la transmission rationnelle et publiquement contrôlée des connaissances favorise la pathologie du terrain au lieu de l'assainir* », alors qu'« *une connaissance objective et circonstanciée des textes saints comme de leurs propres traditions conduit nombre de jeunes intégristes à secouer la tutelle d'autorités fanatisantes, parfois ignares ou incompetentes* ».

Aussi, vos rapporteurs souhaitent-il que l'enseignement du fait religieux soit mieux dispensé dans le système scolaire. Le renforcement de cet enseignement a recueilli un accueil favorable de la part des personnes entendues par vos rapporteurs, en particulier MM. Amar Lasfar et Tareq Oubrou, respectivement recteurs des mosquées de Lille Sud et de Bordeaux.

S'agissant des modalités de cet enseignement, M. Roger Cukierman, président du CRIF, soulignait, lors de son audition, qu'il est délicat d'inculquer la notion de laïcité à de jeunes enfants de six ou sept ans, ceux-ci étant plus sensibles à une morale élémentaire sur le vivre-ensemble et la tolérance, mais que l'enseignement du fait religieux serait possible au collège et au lycée. Ainsi, un véritable parcours d'enseignement autour du fait religieux et de la tolérance pourrait être construit tout au long de la scolarité de l'élève.

¹ Régis Debray, *L'enseignement du fait religieux dans l'École laïque, rapport au ministre de l'éducation nationale, février 2002*

Dès lors se pose la question suivante : faut-il lui consacrer un enseignement spécifique ou le renforcer au sein des matières existantes ?

La prise en compte du fait religieux dans les programmes scolaires

La connaissance du fait religieux est intégrée au sein du socle commun des connaissances et des compétences, institué par la loi n° 2005-380 du 23 avril 2005 d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école, qui comprend les acquis que doit maîtriser un élève à la fin de sa scolarité obligatoire.

Le point 5 de ce socle dédié à la « culture humaniste » prévoit ainsi que l'élève, au terme des enseignements qu'il a reçus, doit « *comprendre l'unité et la complexité du monde par une première approche [...] du fait religieux en France, en Europe et dans le monde en prenant notamment appui sur des textes fondateurs (en particulier, des extraits de la Bible et du Coran) dans un esprit de laïcité respectueux des consciences et des convictions* ».

Si le fait religieux est absent des programmes jusqu'à la classe de CE 1, il est prévu pour les classes de CE 2, CM 1 et CM 2 que « *la culture humaniste ouvre l'esprit des élèves à la diversité et à l'évolution des civilisations, des sociétés, des territoires, des faits religieux et des arts* ».

Au collège, le fait religieux est évoqué dans le cadre de plusieurs disciplines. Pour l'enseignement de l'histoire de la 6^{ème} à la 3^{ème}, « *la place est faite à l'enseignement des faits religieux, en les rattachant à l'étude des contextes dans lesquels ils se sont développés afin de mieux en comprendre les fondements* ». Ainsi, les débuts de l'Islam, le christianisme médiéval et la crise religieuse en Europe sont traités en 5^{ème} avant que ne soient étudiés la remise en cause des « *fondements religieux* » par les philosophes au XVIII^{ème} siècle et les « *bouleversements religieux* » de l'industrialisation en 4^{ème} puis les « *mutations religieuses* » sous la V^{ème} République en 3^{ème}.

En 5^{ème}, le fait religieux est également évoqué dans le programme de géographie autour de la question de l'identité personnelle, notamment de sa dimension religieuse, face au risque d'uniformisation porté par la mondialisation.

De même, le programme d'éducation civique au collège permet d'aborder « *la conquête progressive des libertés individuelles et collectives [...] en insistant sur la liberté de conscience (dont les libertés religieuses)* ».

Le fait religieux est présent jusque dans les enseignements artistiques au collège. Il est ainsi prévu que « *l'histoire des arts entre en dialogue avec d'autres champs de savoir tels que [...] le fait religieux* ». Cette dimension n'est pas oubliée dans l'éducation musicale et les arts plastiques où les professeurs sont invités à éclairer les œuvres au regard du contexte religieux.

Enfin, en Français, de manière générale, « *les lectures conduites [...] suscitent la réflexion sur la place de l'individu dans la société et sur les faits de civilisation, en particulier sur le fait religieux* ». Ainsi, en 6^{ème}, parmi les textes fondateurs de l'Antiquité, est proposée la Bible.

Au lycée, pour les filières générales, les programmes d'histoire renvoient également au fait religieux avec l'étude de la chrétienté médiévale, l'étude de Constantinople comme lieu de contact entre différentes cultures et religions ainsi que du protestantisme à la Renaissance en 2^{nde}, puis « *la République, les religions et la laïcité depuis les années 1880* » et, enfin, « *religion et société aux États-Unis depuis les années*

1890 ». En éducation civique, juridique et sociale, le « *pluralisme des croyances et des cultures dans une république laïque* » est un thème d'enseignement en Terminale.

Au lycée professionnel, le fait religieux est également présent dans les programmes. Ainsi, en cours d'histoire en 1^{ère}, « *la République et le fait religieux depuis 1880* » est enseigné.

Enfin, en classes préparatoires au CAP, l'éducation civique comporte un thème relatif à l'égalité, aux différences et aux discriminations.

En 2002, M. Régis Debray proposait de tirer parti des enseignements artistiques, littéraires, historiques ou philosophiques déjà prévus dans les programmes. Il concluait néanmoins sur une interrogation : « *refuser de promouvoir une matière à part entière peut devenir un bénéfice intellectuel puisque le religieux est transversal à plus d'un champ d'études et d'activités humaines* » mais « *ce peut être, en sens inverse, un danger pédagogique, celui du saupoudrage et de la désinvolture* ». C'est pourquoi vos rapporteurs inclinent plutôt pour un enseignement dédié.

Cet enseignement n'aurait évidemment aucun objectif de prosélytisme, l'éducation religieuse restant du ressort des familles et des différents cultes : il doit rester un enseignement distancié. Comme le disait M. Régis Debray, « *le but n'est pas de remettre " Dieu à l'école "* » car « *l'enseignement du religieux n'est pas un enseignement religieux* ». Il faut distinguer alors le « *religieux comme objet de culture* » du « *religieux comme objet de culte* » ou, autrement dit, « *l'approche objectivante et l'approche confessante* », les deux pouvant coexister sans se concurrencer. Vos rapporteurs partagent cette analyse : l'enseignement du fait religieux n'est pas un catéchisme. Dans cet esprit, cet enseignement ne serait pas confié à des autorités religieuses mais à des enseignants formés.

Vos rapporteurs ont conscience des implications pédagogiques de cette proposition. Elle requiert une formation des enseignants du primaire comme du secondaire. En 2002, de manière pragmatique, M. Régis Debray l'envisageait dans le cadre de la formation initiale des enseignants puis, dans le cadre de la formation continue, « *par paliers et relais* » grâce à l'appui d'un réseau à la tête duquel se trouveraient l'Institut européen en sciences des religions et la section des sciences religieuses de l'École pratique des hautes études (EPHE), chargés d'élaborer des outils pédagogiques adéquats.

La mise en œuvre d'un enseignement du fait religieux

Dans son rapport de février 2002, M. Régis Debray formulait douze « *propositions concrètes, d'inégale envergure et portée* » et « *délibérément pragmatiques et modestes* ».

Sur le contenu des programmes, il souhaitait la réalisation d'un rapport d'évaluation sur les modifications à apporter aux programmes pour instaurer cet enseignement en partant de « *l'expérience acquise sur le terrain* » grâce aux corps d'inspection territoriaux. Ceci devait être doublé d'un effort de cohérence dans les programmes. Il proposait notamment de mobiliser deux outils pédagogiques existant : les itinéraires de découverte au collège et les travaux personnels encadrés au lycée.

S'agissant de la formation initiale des enseignants, M. Debray songeait à un module obligatoire pour « *les futurs enseignants du primaire comme du secondaire* ». Un stage national interacadémique annuel de trois jours prendrait le relais en matière de formation continue : un groupe de « *chercheurs réputés* » pourrait échanger avec « *un groupe composé d'un inspecteur pédagogique régional par académie, fondamentalement en histoire-géographie, philosophie, lettres, langues vivantes et enseignements artistiques, doublé d'un professeur-formateur de son choix par discipline dans chaque académie* ». Dans un souci d'efficacité, ces derniers formeraient à leur tour leurs collègues au sein de leurs académies respectives.

La recherche universitaire serait renforcée avec la mise en place d'un plan académique de formation qui permettrait de solliciter les universités, la constitution de « *la section des sciences religieuses de l'EPHE en tête de réseau relié aux meilleurs centres d'études existants en France* » pour pouvoir répondre aux demandes de formation initiale et continue. Dans cette perspective, il invitait à la création d'un institut européen en sciences des religions, ce qui est désormais chose faite. Pour lui, « *garant d'objectivité* », cet institut aurait pour mission « *d'élaborer les outils pédagogiques adéquats* » avec l'appui de l'inspection générale de l'éducation nationale.

Proposition n° 11 : assurer l'enseignement du fait religieux au cours de la scolarité après avoir dispensé la formation nécessaire aux enseignants

C. LA NÉCESSITÉ DE RENOUVELER LE MESSAGE DES POUVOIRS PUBLICS

Au terme de leurs auditions, vos rapporteurs ne sauraient traiter la lutte contre les discriminations sans évoquer la valeur des symboles et l'importance du message porté par les pouvoirs publics.

Il ressort en effet de leurs travaux qu'en dépit de nombreuses politiques mises en œuvre pour lutter contre les discriminations, le sentiment qui prédomine est celui d'un désintérêt des pouvoirs publics pour cette question, dont l'incompréhension générale face à la fusion de la Halde dans le Défenseur des droits est la meilleure illustration. Selon plusieurs

personnes entendues, cette contradiction proviendrait d'un discours devenu confus à force de proclamer une chose et son contraire : l'égalité de tous sans distinction et la promotion de la diversité.

La répression des comportements discriminatoires n'est pas l'unique solution. Mme Gwenaële Calvès le résumait bien en concluant que « *la porte d'entrée ne peut être uniquement le magistrat car l'action contre les discriminations n'est pas seulement répressive* » et, pourrait-on ajouter, pas uniquement juridique.

Croyant en « *la vertu du discours* », M. Thierry Tuot soulignait ainsi que « *le problème général de la lutte contre les discriminations est social et non juridique* », insistant sur le fait que « *les outils juridiques sont périphériques car l'essentiel relève du politique* ». Or, comme il le constatait, le discours politique en matière de lutte contre les discriminations a laissé percer un sentiment de fatalité en se réfugiant dans une fuite vers l'administratif. L'annonce de mesures fortes sans résultats concrets commence à exaspérer. Il rejoint en cela M. Roger Fauroux, qui, en introduction du rapport qu'il remit au ministre de l'emploi en 2005, écrivait : « *L'intégration des minorités visibles, c'est surtout jusqu'ici un arsenal législatif et réglementaire impressionnant, une série de rapports excellents, enfin un empilement d'institutions auquel les gouvernements successifs ont apporté chacun une strate, le tout, au bout du compte, pour un résultat d'une affligeante médiocrité* »¹.

La parole portée par les pouvoirs publics, depuis le chef de l'État jusqu'aux élus locaux, est importante en ce qu'elle pose des valeurs qui sont censées fonder le vivre-ensemble. Ce message ne peut être uniquement reporté sur le secteur associatif, quand bien même il exercerait cette tâche avec soin, car les pouvoirs publics ne peuvent s'exonérer de leur responsabilité.

En outre, il appartient aux institutions, selon l'expression de M. Christophe Bertossi, directeur du Centre Migrations et Citoyennetés à l'Institut français des relations internationales (IFRI), de « *trouver un nouveau discours de légitimation politique* » pour justifier la lutte contre les discriminations. À cet égard, il invitait, lors de son audition, à « *sortir du réflexe consistant à penser que le modèle républicain est un obstacle ou un handicap* ». En effet, le modèle républicain a fortement évolué : après avoir intégré la lutte contre les discriminations dans les années 1990, il est désormais perçu comme un frein à cette lutte. Auteur de plusieurs études sur les discriminations dans les institutions publiques (armées, hôpitaux, etc.), il mettait en exergue que « *la discrimination n'est pas un sujet en orbite de la vie sociale* ». Les institutions chargées de façonner la citoyenneté ne doivent plus produire des discriminations en leur sein : assurer l'égalité et lutter contre les discriminations est une mission de ces institutions.

¹ La lutte contre les discriminations ethniques dans le domaine de l'emploi, rapport remis par M. Roger Fauroux au ministre de l'emploi, 2005.

Les commissions départementales pour la promotion de l'égalité des chances et de la citoyenneté, installées en 2006, n'ont pas permis, sur l'ensemble du territoire, de répondre aux objectifs qui avaient présidé à leur création. Selon les priorités fixées localement par les représentants de l'État, leur réunion peut être plus ou moins épisodique. Certaines n'existent plus que virtuellement. Vos rapporteurs estiment important de relancer cette instance de dialogue entre institutions publiques et entre ces institutions et la société civile.

Enfin, vos rapporteurs regrettent un développement de l'euphémisation des termes employés en matière de lutte contre les discriminations à travers la mise en avant du terme de « diversité ». À cet égard, ils relèvent le paradoxe qu'il y a à vanter la diversité et donc l'exaltation des différences et un discours contre la discrimination, appel à l'indifférence aux différences.

De même, sont-ils réservés face à la proposition de loi adoptée par l'Assemblée nationale afin de supprimer le mot « race » de la législation. Cacher les mots n'a, pour eux, jamais occulté les réalités ; supprimer le mot « race » ne fera pas disparaître de manière performative le « racisme ».

Le message porté par les pouvoirs publics doit donc être un discours d'affirmation, sans détour et sans ambiguïté.

EXAMEN EN COMMISSION

Mercredi 5 novembre 2014

M. Philippe Bas, président. – Mes chers collègues, je vous rappelle que la commission n'a pas à approuver ou à rejeter le rapport d'information qu'elle va examiner, mais simplement décider de le rendre public ou non. Cela n'empêche pas d'avoir, à la suite de cette présentation, un débat pour apprécier si les propositions contenues dans le rapport font consensus ou non.

La parole est aux rapporteurs.

Mme Esther Benbassa, rapporteure. – Monsieur le Président, mes chers collègues, je suis très heureuse de vous présenter ce rapport sur les discriminations. J'ai eu grand plaisir à travailler avec Jean-René Lecerf, dont j'ai beaucoup apprécié les qualités humaines et intellectuelles. L'intelligence sans cœur ne sert pas à grand-chose.

Nous avons œuvré avec un certain entrain ; nous remercions les administrateurs de la commission, si compétents, que nous avons essayé de ne pas trop malmener.

Je commencerai par expliquer ce qu'est une discrimination ; nous pensions en effet, avant ce rapport, savoir ce dont il s'agissait. Or, c'est bien plus complexe qu'il n'y paraît. Certes, le sujet est très délicat ; les préjugés et les stéréotypes ancrés dans nos mentalités qui fabriquent les discriminations sont à la fois nombreux et prégnants.

Traditionnellement, une discrimination consiste à traiter une personne - ou un groupe de personnes - de manière défavorable, en raison de critères prohibés déterminés par la loi. Si ces critères peuvent varier d'une législation à une autre, ceux liés à la race, à l'ethnie, ou à l'origine, ainsi qu'à la religion, restent prohibés dans l'ensemble de la législation relative aux discriminations.

La discrimination coexiste également avec des notions avoisinantes, telles que l'inégalité ou la stigmatisation ; pourtant, elle en diffère dans son principe même.

La discrimination directe existe parallèlement à la discrimination indirecte, qui se rapproche de la discrimination systémique provenant de pratiques volontaires ou non, neutres en apparence. Dans les deux cas, le lien entre le comportement ou la norme en cause et la discrimination n'est pas immédiatement apparent.

La multiplicité de facteurs et de comportements, parfois non coordonnés entre eux, à l'origine de la discrimination, rend malaisée la répression des actes discriminatoires.

Nous nous sommes concentrés sur les discriminations fondées sur l'appartenance ethnique, raciale et religieuse. En parlant de religion, nous nous sommes attardés, par manque de temps et de possibilités, sur les religions juive et musulmane. Le sens des mots « ethnique » ou « race » que nous utilisons n'a rien à voir avec l'anthropologie.

La discrimination relève souvent d'un processus diffus, d'une accumulation de faits qui, pris isolément, ne constituent pas une discrimination, mais qui, dans leur ensemble, justifient un sentiment général de discrimination.

Dans ce cas, il est difficile, pour la personne concernée, d'appréhender exactement l'origine de la discrimination, tant les actes discriminatoires se multiplient dans sa vie quotidienne. Il ne s'agit pas toujours d'un fait tangible, cernable. La discrimination est donc d'abord un ressenti que la loi ne peut définir directement. Preuve en est le nombre peu élevé d'affaires susceptibles de tomber sous le coup des incriminations existantes.

Pour résumer, les discriminations n'étant pas quantifiées, les moyens destinés à les combattre et à apaiser le ressenti qu'elles induisent et dont parlent tous les témoignages, restent manifestement insuffisants.

Les personnes qui subissent des discriminations gardent pour elles un ressenti qui les dévalorise à leurs propres yeux, et empêche un meilleur vivre-ensemble dans notre société.

Devant le constat d'une politique de lutte contre les discriminations qui semble manquer son objectif, en dépit des moyens juridiques mobilisés, il est primordial de cerner les discriminations. Le préalable à une politique plus efficace dans ce domaine est de mieux les mesurer.

Qui est discriminé ? Quel est le taux de discrimination ? Pour cela, il faut d'abord définir ce que sont les discriminations. La question des « statistiques ethniques », qui est un des moyens de mesurer les discriminations, suscite régulièrement de vifs débats en France. Le sujet ouvre généralement une violente controverse, qui aboutit à l'enlisement du débat et à l'abandon de toute mesure, car, dès l'évocation des « statistiques ethniques », bête noire de la France, on ne parvient plus à avancer sur cette question.

Le débat s'arrête d'ailleurs aux mots mêmes « statistiques ethniques ». Un autre adjectif aurait pu mieux passer.

Bien sûr, le mot « ethnique » est complexe, surtout en Europe, avec ses guerres et ses conséquences tragiques. Le mot « ethnique » nous fait peur, tout comme le mot « race ».

D'apparence mineure, cette question sémantique est souvent à l'origine de très nombreux malentendus sur les mesures qu'impliqueraient des « statistiques ethniques ». Les opposants jouent sur la polysémie de cette expression, en laissant sous-entendre qu'« ethnique » devait s'entendre dans son sens le plus fort, celui emprunté à une vision anthropologiste fixiste, qui rappelle les travaux scientifiques du XIX^e siècle sur l'ethnie et la race, qui ont fait fureur au début du XX^e siècle et ont été considérés comme des vérités.

Les « statistiques ethniques » sont également critiquées pour les effets pervers qu'elles porteraient en germe, à rebours de l'objectif recherché. En effet, un recensement des individus selon leur race ou leur ethnie pourrait, selon les opposants aux « statistiques ethniques », assigner un individu à un groupe auquel il ne se sent aucunement appartenir.

Pire : l'obligation faite à chaque individu de choisir sa race ou son ethnie aurait pour effet d'enfermer les individus dans une identité définitive et univoque, et d'ethniser les rapports sociaux, comme en Amérique, où un « caucasien » peut être également « latino », etc.

Bien sûr, les « statistiques ethniques » font aussi peur par crainte du communautarisme. Je ne m'attarderai pas sur ce sujet, ayant ma petite idée : le communautarisme existe déjà ! Ce communautarisme mettrait en effet notre cohésion sociale en question.

Plusieurs pays, il faut le dire, utilisent déjà les « statistiques ethniques ». Les règles sont propres à chaque pays, sans qu'un modèle unique puisse être avancé, tant l'encadrement de ces statistiques est le fruit d'histoires nationales.

Les supports de collecte sont également divers : recensement général ou partiel de la population, enquête *ad hoc*, fichier national.

D'après les personnes que nous avons auditionnées, ces « statistiques ethniques » existent déjà, mais dans des cadres et sur des sujets bien spécifiques.

En 2008, 22 pays parmi les 42 États membres du Conseil de l'Europe proposaient, lors du recueil de données statistiques publiques, des questions portant explicitement sur l'ethnicité.

Vos rapporteurs ne sont pas hostiles aux « statistiques ethniques », pas plus l'un que l'autre, à condition que les données recueillies ne débouchent pas sur un fichage ethnique. Cela va de soi. Nous proposons d'introduire, une fois tous les cinq ans dans le recensement, une question sur le pays de naissance des ascendants et la nationalité antérieure, pour mieux se saisir des discriminations qui pèsent globalement de l'école jusqu'à la vie professionnelle, en passant par l'octroi de logement, etc., sur les personnes dont l'origine n'est pas autochtone.

Les discriminations, on ne le rappellera jamais assez, touchent tous les aspects de la vie sociale.

Je laisse la parole à mon collègue.

M. Jean-René Lecerf, rapporteur. – En guise de transition, je citerai Roger Fauroux qui, dans un rapport déjà ancien, datant de 2005, sur la lutte contre les discriminations ethniques dans le domaine de l'emploi, écrit : « *L'une des principales faiblesses du modèle français d'intégration est la cécité qu'il s'impose vis-à-vis de l'origine ethnique des individus. Cet aveuglement volontaire rend en partie caduque, faute de repères chiffrés, une bonne partie de ce qui s'écrit sur les progrès ou les reculs de la diversité et fournit un prétexte commode à tous ceux qui nient l'existence même d'un problème.* »

J'aurai par ailleurs bientôt le plaisir de vous présenter mon rapport pour avis sur le budget de l'administration pénitentiaire ; j'ai étudié le rapport pour avis de mon collègue de l'Assemblée nationale. J'ai été assez surpris de ce que j'y ai lu, notamment sur le fait qu'il existerait 60 % de musulmans dans les prisons de la République, et que des centaines de milliers d'extrémistes musulmans s'y livreraient à du prosélytisme !

C'est une opinion, en l'état actuel des choses, mais elle ne repose sur rien, puisque nous n'avons aujourd'hui aucun moyen scientifique de vérifier – donc d'approuver ou de désapprouver – ce type d'affirmation. C'est relativement gênant.

On peut penser que des outils de mesure des discriminations permettront de mieux les appréhender, et on sera alors à même d'améliorer les instruments juridiques capables de s'y opposer.

Est-il besoin de nouveaux textes de loi ? C'est incertain, tant le décalage entre les textes et leur mise en œuvre est patent.

Christine Lazerges, présidente de la Commission nationale consultative des droits de l'homme, faisait observer que l'inflation législative nuit à l'application des lois, parfois même en raison du défaut de publication des décrets d'application. Pour preuve, le récent arrêt du Conseil d'État, enjoignant à l'État de prendre le décret d'application de la loi du 31 mars 2006 pour l'égalité des chances, relative au *curriculum vitae* anonyme.

Trois orientations nous paraissent nécessaires pour conforter le cadre juridique de la lutte contre les discriminations : toiletter le droit de la discrimination, renforcer les voies de recours ouvertes à la victime et éviter toute mise en œuvre discriminante du principe de laïcité.

Le toilettage du droit de la discrimination passe d'abord par une nécessaire remise en cohérence.

Conscient des difficultés nées de la multiplicité des textes, en particulier en ce qu'ils instituent des motifs de discriminations différents, le législateur a commencé à y mettre bon ordre, en privilégiant le renvoi vers l'article 225-1 du code pénal, qui comporte, à ce jour, la liste la plus exhaustive de ces motifs.

Cette attitude, pensons-nous, doit se généraliser.

Cohérence et vocation pédagogique seraient également renforcées par le rassemblement, au sein d'un même recueil, à l'instar du code de la laïcité, du corpus des textes relatifs aux discriminations, pour faciliter l'accès à ce droit.

L'abondance des textes n'évite pas toujours les vides juridiques. L'un d'eux a été mis en évidence par deux décisions de la chambre criminelle de la Cour de cassation de 2008 et 2011, s'agissant de l'exercice abusif, par un maire, du droit de préemption à des fins discriminatoires.

L'article 432-7 du code pénal prolonge, en l'aggravant, l'article 225-1 du même code en sanctionnant la discrimination commise par une personne dépositaire de l'autorité publique, lorsqu'elle consiste à refuser le bénéfice d'un droit accordé par la loi.

Or, dans les deux affaires en question, la volonté du maire d'évincer d'une vente de bien immobilier des acquéreurs en raison de la consonance de leur patronyme, qui laissait supposer leur origine étrangère, ou leur appartenance à l'Islam, a été démontrée.

La Cour de cassation a cependant jugé que la loi pénale étant d'interprétation stricte, l'exercice d'un droit de préemption, fût-il abusif, ne pouvait constituer le refus du bénéfice d'un droit accordé par la loi, au sens de l'article 432-7 du code pénal.

Nous proposons donc d'introduire dans le code pénal une disposition incriminant l'usage abusif du droit de préemption à des fins discriminatoires.

Comment renforcer les voies de droit ouvertes à la victime de discriminations ? Le contentieux des discriminations se caractérise par une inégalité entre les parties au procès car, bien que véritable fondement d'une décision, le motif discriminatoire sera la plupart du temps – pour ne pas dire toujours – dissimulé derrière des motifs légaux.

Cette difficulté probatoire a conduit à privilégier la voie pénale, car la mise en œuvre de l'action publique décharge la victime du fardeau de la preuve, le ministère public, qui dispose de services d'enquête, endossant l'action.

En outre, la jurisprudence, puis la loi, ont affirmé la totale liberté de preuves, y compris déloyales, en matière pénale. C'est ainsi qu'a été admis le recours au *testing*, d'abord reconnu licite par la Cour de cassation, avant d'être consacré par la loi de 2006 sur l'égalité des chances.

Pour exemplaire qu'elle soit, la loi pénale a cependant montré ses limites en termes d'efficacité : la nécessité de démontrer l'élément intentionnel pour établir la culpabilité de l'auteur d'une infraction ne permet notamment pas de sanctionner pénalement les discriminations indirectes.

Aussi le législateur s'est-il attaché à développer des alternatives au recours pénal. Par exception au principe général selon lequel la charge de la preuve incombe au demandeur, la loi a introduit dans le code du travail un partage de cette charge avec la partie défenderesse.

Le code prévoit ainsi que le candidat à un emploi, à un stage, ou le salarié, présente des faits laissant supposer l'existence d'une discrimination, directe ou indirecte. Au vu de ces éléments, il incombe à la partie défenderesse de prouver que sa décision est justifiée par des éléments objectifs étrangers à toute discrimination. Il s'agit ici d'une sorte de renversement de la charge de la preuve.

Cette solution du partage de la preuve a été par la suite étendue à toutes les matières, à l'exception de la matière pénale, afin de préserver la présomption d'innocence.

La victime de discriminations peut aussi être assistée par différents acteurs : associations, syndicats en matière de droit du travail, Défenseur des droits. Associations et organisations syndicales peuvent aussi être elles-mêmes demandeurs à l'action, y compris au nom de la victime. Il est cependant nécessaire pour l'association de justifier de l'accord de la personne intéressée. Les syndicats ne peuvent en revanche agir au pénal pour le compte d'un salarié qu'en matière de discriminations à raison du sexe.

Cette possibilité de substitution à la victime de discriminations a également été introduite en droit du travail sous l'influence du droit communautaire.

En dépit de ces dispositions, cette action de substitution n'est quasiment jamais mise en œuvre, tant par suite d'un certain désintérêt des organisations syndicales qu'en raison de la crainte des salariés d'être exposés aux représailles de l'employeur.

Quant au Défenseur des droits, en dépit de la reprise de l'ensemble des missions et prérogatives de la Haute Autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (HALDE), vos rapporteurs n'ont pu que constater le large consensus des personnes entendues en audition pour regretter que la lutte contre les discriminations soit passée au second plan : baisse du nombre des saisines, perte de visibilité du Défenseur des droits en raison d'un manque de communication, perception du Défenseur des droits comme un super-médiateur ayant pris la succession de l'une des autorités indépendantes plus que de l'autre.

Interrogé par vos rapporteurs, le secrétaire général du Défenseur des droits a également souligné que l'on constatait dans l'absolu un faible nombre de saisines en matière de discriminations, que ce soit de cette autorité administrative indépendante ou des juridictions.

Il a ajouté que ce faible taux de saisine ne reflétait pas la réalité des discriminations en France. De là le souhait d'introduire, en droit français, un recours collectif en matière de discrimination.

Mme Esther Benbassa, rapporteure. – Ce recours collectif en matière de discriminations constitue en quelque sorte la traduction de la *class action* aux États-Unis, où il existe depuis 1934. J'avais déposé à ce sujet une proposition de loi, qui a donné lieu à un certain nombre d'auditions ; nous l'avons toutefois retirée par deux fois de l'ordre du jour, dans le cadre de l'espace réservé au groupe écologiste, à la demande du Gouvernement. Une telle action pourrait faire tomber les barrières psychologiques : l'union fait la force ! Un recours collectif permettrait enfin de traduire, en droit, de manière concrète, la notion de discrimination systémique ou indirecte, en rendant manifestes les pratiques, neutres en apparence, génératrices de discriminations.

Ma proposition de loi, déposée en juillet 2013, s'inspire du dispositif introduit en droit de la consommation par M. Benoît Hamon.

Après que le Gouvernement nous a une première fois demandé de retirer notre proposition de l'ordre du jour, la Garde des sceaux a diligenté la mission Pécaut-Rivolier sur les discriminations collectives dans les entreprises. Celle-ci donnait, en résumé, la possibilité aux seuls syndicats de se saisir des cas de discriminations collectives. Les syndicats que nous avons entendus nous ont dit qu'ils n'étaient pas suffisamment informés à ce sujet, ni en mesure de le faire.

Bien que conscients des bouleversements qu'introduit dans notre droit l'instauration d'un recours collectif en matière de discriminations, de la complexité du dispositif à mettre en place afin d'en garantir la constitutionnalité et la conventionalité, comme l'effectivité, nous souhaitons que le législateur se saisisse de cette réflexion, et que les associations et les collectifs puissent également saisir la justice, sans en réserver la faculté aux syndicats.

M. Jean-René Lecerf, rapporteur. – J'en arrive à la troisième orientation destinée à conforter le cadre juridique de la lutte contre les discriminations, qui consiste à éviter toute mise en œuvre discriminante du principe de laïcité.

Il nous semble que la liberté religieuse doit être réaffirmée. Les débats récurrents sur la compatibilité de l'Islam avec la République ont été au cœur de nombre d'auditions, certains dénonçant le détournement de la laïcité comme un outil anti-Islam, d'autres exprimant la crainte que l'affaire Baby Loup, par exemple, ne soit le prétexte à une nouvelle loi qui ravive les débats parfois violents de la loi sur le voile intégral.

Quant au président du Consistoire central israélite de France, il a analysé la volonté de quitter la France d'un nombre toujours croissant de jeunes juifs comme résultant, au premier chef, non de la montée de

l'antisémitisme, mais d'une radicalisation de la laïcité, qui en deviendrait discriminatoire, empêchant les juifs de vivre leur identité religieuse. Il dénonçait ainsi une moindre tolérance vis-à-vis des demandes de dérogation pour les fêtes juives, par exemple durant les examens et concours, la remise en cause de l'abattage rituel, et la critique de la circoncision, qualifiée par certains de mutilation.

En réponse à cette montée de l'intolérance vis-à-vis des religions, certains craignent un repli communautariste, dont le succès des écoles confessionnelles juives – et désormais musulmanes, depuis l'ouverture du lycée Averroès à Lille en 2003, premier lycée privé musulman conventionné avec l'État – serait l'un des symptômes.

Un autre problème persistant a été évoqué lors de l'audition des représentants du Conseil représentatif des institutions juives de France (CRIF), celui de la création des carrés confessionnels dans les cimetières. Pour eux, le manque de places pour l'inhumation conforme à la religion des fidèles de certains cultes constitue en soi une discrimination religieuse. Le rapport Sueur-Lecerf de 2006, « Bilan et perspectives de la législation funéraire – Sérénité des vivants et respect des défunts », établi au nom de la commission des lois, estimait à l'époque l'intervention du législateur peu opportune. « *Vos rapporteurs* », pouvait-on y lire « *ne préconisent donc pas de modification de la législation, le respect des recommandations édictées dans les circulaires de 1975 et de 1991 leur semblant, d'une part, favoriser le règlement de cette question, d'autre part, limiter les risques contentieux.* »

La persistance de cette question nous incite à nous interroger à nouveau sur l'opportunité d'une modification de la législation, l'incitation des maires par les préfets semblant avoir atteint ses limites.

Il nous apparaît par ailleurs que le risque de contradiction avec le principe de laïcité peut être écarté. En effet, si l'article 2 de la loi de 1905 interdit à l'État et aux collectivités territoriales de reconnaître, salarier ou subventionner aucun culte, ce principe est immédiatement tempéré : la République garantissant le libre exercice du culte, elle doit mettre chacun en mesure de vivre sa religion.

Nous proposons donc dans ce rapport de conférer une base légale à la pratique des carrés confessionnels dans les cimetières.

Mme Esther Benbassa, rapporteure. – Malgré le grand nombre de lois, rien ne remplace la formation et l'information. Une formation est aujourd'hui nécessaire, aussi bien dans le secteur privé que dans le secteur public.

Il faudrait d'ailleurs également former le personnel enseignant, le personnel associatif ainsi, bien sûr, que les agents des forces de l'ordre, ce qui permettrait peut-être de limiter le phénomène du « contrôle au faciès ».

Cette expression désigne une pratique discriminatoire du contrôle d'identité, tout particulièrement du contrôle préventif prévu au septième alinéa de l'article 78-2 du code de procédure pénale. Selon une étude menée par le CNRS, cette pratique aboutirait à ce que les « noirs » aient six fois plus de risques d'être contrôlés que les « blancs », et les « arabes » sept à huit fois plus.

Une solution pour remédier à ce phénomène est préconisée depuis maintenant plusieurs années : l'instauration d'un récépissé lors des contrôles d'identité.

En premier lieu, ce récépissé formaliserait le contrôle d'identité, car seuls les contrôles suivis d'une garde à vue ou d'une retenue pour vérification d'identité sont aujourd'hui comptabilisés.

En second lieu, il permettrait à la personne contrôlée de disposer de l'identification professionnelle de l'agent qui la contrôle.

Enfin, il constituerait pour cette même personne une preuve pour démontrer, à l'appui d'un recours, le caractère abusif et discriminatoire des contrôles auxquels elle serait soumise.

En aucun cas, en revanche, ce récépissé ne devrait constituer un sauf-conduit exonérant son porteur de l'obligation de répondre à toute nouvelle demande de justification de son identité.

Cette solution a fait l'objet d'une proposition de loi, que j'ai déposée sur le Bureau du Sénat.

Elle a également été préconisée par le défunt Défenseur des droits, qui y a consacré une étude à propos des dispositifs mis en place au Royaume-Uni, aux États-Unis et en Espagne, ainsi qu'un colloque, avant d'opérer une synthèse de ces travaux.

Quand bien même le récépissé ne serait pas la panacée, toute réduction du nombre des contrôles d'identité abusifs marquerait une avancée. Nous sommes favorables à la mise en place d'un tel dispositif, qui implique également une formation des agents, ceux-ci n'ayant qu'une seule heure d'instruction sur les religions et les cultures durant leur formation.

Rien ne remplace en effet la formation, qui est encore plus importante que le récépissé. La sensibilisation à la lutte contre les discriminations permettrait aussi de bénéficier d'éléments objectifs de mesure du phénomène, à condition que l'on commence par une expérimentation dans une zone donnée, comme cela a été fait en Espagne, où les résultats ont été concluants.

M. Jean-René Lecerf, rapporteur. – J'en arrive au dernier point important du rapport, l'information dès le plus jeune âge.

Nous proposons ici, d'une part, d'améliorer la visibilité du Défenseur des droits dans sa mission de lutte contre les discriminations, d'autre part, de renforcer l'enseignement du fait religieux à l'école.

Je voudrais, dans ce domaine, vous faire part de mon expérience lilloise.

Dans le cadre de la dernière campagne municipale, j'ai été interpellé à de nombreuses reprises par des élèves de terminale du lycée Averroès, et par leurs professeurs, sur la compatibilité d'un enseignement du fait religieux à l'école publique avec le principe de laïcité. Ces jeunes estiment – je simplifie sans trahir, et en essayant de ne pas les caricaturer – que la religion devient un objet d'affrontement, voire d'hostilité et de haine, alors qu'elle devrait être un facteur de respect, de tolérance et de connaissance. Or, ils connaissent à peine leur propre religion, en ignorant tout de celles des autres !

On ne peut qu'évoquer ici le rapport de 2002 de M. Régis Debray, que je ne connaissais pas, sur l'enseignement du fait religieux dans l'école publique. Il écrivait, je le cite : « *La relégation du fait religieux hors des enceintes de la transmission rationnelle et publiquement contrôlée des connaissances favorise la pathologie du terrain au lieu de l'assainir* ». Il précise : « *Une connaissance objective et circonstanciée des textes saints, comme de leurs propres traditions, conduit nombre de jeunes intégristes à renoncer à la tutelle d'autorités fanatisantes, souvent ignares ou incompetentes.* »

Il nous semble qu'un véritable parcours d'enseignement, autour du fait religieux et de la tolérance, pourrait être construit tout au long de la scolarité de l'élève, notamment dans les banlieues de nos grandes agglomérations.

Nous ne sommes pas devant une page blanche ; le fait religieux est évoqué dans de nombreux programmes d'histoire et de géographie, jusque dans les enseignements artistiques mais, comme le notait déjà Régis Debray, « *refuser de promouvoir une matière à part entière peut être [...] un danger pédagogique, celui du saupoudrage et de la désinvolture.* »

C'est pourquoi, devant le constat peu satisfaisant des résultats actuels, vos rapporteurs se déclarent plutôt en faveur d'un enseignement dédié. Cet enseignement n'aurait évidemment aucun objectif de prosélytisme, l'éducation religieuse restant du ressort des familles et des différents cultes.

Comme le disait Régis Debray, « *l'enseignement du religieux n'est pas un enseignement religieux. [...] Il faut distinguer le religieux comme objet de culture du religieux comme objet de culte.* » L'enseignement du fait religieux n'est pas un catéchisme : il ne serait pas confié à des autorités religieuses, ou à des croyants volontaires, mais à des enseignants formés. Cette proposition requiert une formation des enseignants du primaire comme du secondaire, car cet enseignement nous semble devoir se construire, avec des modalités

différentes, tout au long de la scolarité de l'élève. À l'Éducation nationale et à l'Institut européen en sciences des religions d'élaborer les outils pédagogiques adéquats...

Mme Esther Benbassa, rapporteure. – Avec Régis Debray, nous avons créé en 2002 l'Institut européen en sciences des religions, à l'École pratique des hautes études en sciences sociales, afin d'élaborer des outils pédagogiques adéquats et de les proposer dans les IUFM aux futurs enseignants.

L'Éducation nationale n'ayant pas pris ce sujet au sérieux, des enseignants viennent bien se former, mais les structures ne sont pas utilisées au maximum, et c'est vraiment dommage, ces enseignants pouvant obtenir une formation en quelques mois.

C'est pour attirer l'attention du ministère que nous relançons cette idée de Régis Debray. L'enseignement, dans le secondaire, pourrait se faire en cours d'instruction civique et, au lycée, en cours de philosophie, par exemple. Nous ne préconisons pas un CAPES ou une agrégation de sciences religieuses. Cela existe cependant dans d'autres pays, comme en Allemagne.

M. Jean-René Lecerf, rapporteur. – Nous terminons notre rapport sur la nécessité de renouveler le message des pouvoirs publics.

Il ressort de nos auditions – et c'est quelque peu inquiétant – qu'en dépit de nombreuses politiques mises en œuvre pour lutter contre les discriminations, le sentiment qui prédomine de très loin est celui d'un désintérêt des pouvoirs publics pour cette question.

La répression des comportements discriminatoires n'est pas l'unique solution ; l'action contre les discriminations n'est pas seulement répressive, ni uniquement juridique.

La parole portée par les pouvoirs publics, depuis le chef de l'État jusqu'aux élus locaux, est importante en ce qu'elle pose des valeurs qui sont censées fonder le vivre-ensemble.

Enfin, une ultime remarque pour exprimer la réserve de vos deux rapporteurs face à la proposition de loi adoptée par l'Assemblée nationale pour rayer le mot « race » de notre droit. Cacher les mots n'a jamais occulté les réalités. Supprimer le mot « race » ne fera pas disparaître le racisme !

M. Philippe Bas, président. – Nous pouvons remercier nos deux rapporteurs et l'équipe qui a travaillé avec eux. Ils ont procédé à de très nombreuses auditions.

Ainsi que vous avez pu le constater, ils ont exploré un champ très large pour pouvoir aboutir à ces propositions dans le domaine de la lutte contre les discriminations.

Je suis sûr qu'il y aura un débat entre nous sur beaucoup d'entre elles. Certaines ne devraient pas faire l'objet de trop de difficultés,

notamment celle touchant à l'information et à la formation des magistrats. La création d'un instrument regroupant les dispositions juridiques en matière de lutte contre les discriminations dans une sorte de code « éditeur », ou encore l'harmonisation de la liste des critères de discrimination sont également des sujets sur lesquels on peut avancer de manière pratique et utile.

Je suis sensible à la conclusion que présentait M. Lecerf : la répression n'est pas le seul instrument pour faire reculer les discriminations. Il existe toutefois dans le rapport un certain nombre de propositions touchant à la répression qui vont faire certainement débat entre nous, notamment s'agissant des actions collectives.

Certains autres sujets ne sont pas vraiment nouveaux, mais vous les avez tous revisités, comme celui des statistiques et du progrès des connaissances sur la réalité de la population qui vit sur le territoire national, la question des carrés confessionnels, la question soulevée par Dominique Baudis lorsqu'il était Défenseur des droits au sujet de la délivrance obligatoire d'un récépissé à l'occasion d'un contrôle d'identité, ou encore la question de l'enseignement du fait religieux, qui figurait déjà dans le rapport Stasi de 2003.

Une question nouvelle pourrait paraître anecdotique, mais reste sensible : il s'agit de l'exercice détourné du droit de préemption dans les communes, afin d'empêcher l'acquisition d'un bien immobilier par des personnes pour des motifs discriminatoires.

Cela représente un ensemble copieux.

Je rappelle, ainsi que je le disais en préambule, que la commission n'a pas à approuver ou à désapprouver le rapport. Elle doit uniquement se prononcer sur sa publication, qui est en réalité presque systématiquement accordée. Ceci n'empêche pas que nous ayons entre nous un débat pour que les collègues qui le souhaitent puissent exprimer leur sentiment sur telle ou telle de ces propositions, ou sur l'ensemble des conclusions du rapport.

M. Jean-Pierre Sueur. – Il faut remercier nos rapporteurs d'avoir travaillé sur un ensemble de sujets difficiles.

Ainsi que vous l'avez dit, Monsieur le Président, le compte rendu de la présente séance figurera dans le rapport. C'est pour chacun l'occasion de manifester un certain nombre de positions. Je voulais intervenir à cet effet sur trois points.

En premier lieu, il est important d'être extrêmement précis quant aux formulations choisies concernant la laïcité. Je suis très mal à l'aise vis-à-vis de l'idée qu'il puisse exister des effets discriminatoires ou sectaires de la laïcité. Je considère que, dans le cas où l'on perçoit les choses ainsi, il s'agit plutôt de dévoiement de la laïcité. La laïcité a pour objet de permettre de vivre ensemble à des personnes qui ont des opinions, des croyances, des

philosophies, des conceptions différentes. L'idée que la laïcité puisse constituer une discrimination ou un sectarisme me paraît contraire à la notion de laïcité !

En second lieu, je voulais revenir sur la question des carrés confessionnels. En effet, j'aurais tendance, cher Jean-René Lecerf, à demeurer fidèle au rapport que nous fîmes, il y a quelque temps déjà. Pourquoi ? M. Pierre Joxe ou Mme Michèle Alliot-Marie réclamaient, en tant que ministres de l'intérieur, un dialogue sur ces sujets. Dans ma commune, il est arrivé, dans le cadre du dialogue, que les élus décident d'installer dans un cimetière un carré musulman tourné vers La Mecque.

Il se trouve qu'une femme de religion musulmane a épousé une personne de religion chrétienne. Cette dame est décédée, et les autorités qui avaient demandé la création de ce carré musulman ont fait part de leur hostilité au fait que cette femme fût enterrée à côté de son mari, au motif que cela porterait atteinte, selon eux, à la pureté du carré musulman, ce qui me mit très en colère ! Je trouve qu'on arrive là à des choses incroyables.

Par ailleurs, des Harkis ont demandé à bénéficier d'un carré musulman spécifique, pour ne pas être dans le carré musulman initial. J'en conclus que la loi républicaine, qui fait que les restes humains, qu'il s'agisse d'inhumations ou d'urnes, sont les uns à côté des autres dans le cimetière de la République, avec tous les signes possibles sur chaque tombe, sur chaque caveau, ou chaque columbarium, offre la meilleure solution.

Elle peut présenter des limites, mais veillons aux conséquences que pourrait avoir une légalisation des carrés confessionnels. Il existe des cimetières juifs ou d'autres religions, jusque dans un certain nombre de couvents ou de monastères. Cela ne me paraît pas aujourd'hui poser problème à notre société.

Quant à la question du manque de place, je ne crois pas que ce soit un vrai sujet, le développement de la crémation ayant pour effet de libérer quelques espaces. Les musulmans et les juifs étant toutefois hostiles à celle-ci, nous avons fort justement prévu, dans la loi de 2008, l'obligation de mettre en place deux ossuaires, l'un qui peut donner lieu à crémation au bout d'un certain temps, et un autre, qui ne donne jamais lieu à crémation. Cela figure donc déjà dans la loi.

Enfin, s'agissant de l'enseignement du fait religieux, je comprends tout à fait l'intention, mais ce qui me paraît problématique, c'est le mot « fait ». Qu'est-ce que le « fait religieux » ? Je ne pense pas qu'il soit possible, dans notre pays, de créer une matière spécifique qu'on appellerait « enseignement du fait religieux ». Le fait religieux relève d'abord de l'enseignement de la sociologie, en tant que composante de la vie sociale mais également de l'enseignement de l'histoire, l'histoire des religions faisant naturellement partie de l'histoire.

Les religions s'appuyant sur des livres, il faudrait plutôt, dans les cours de français ou de philosophie, apprendre à connaître un livre comme la Bible. Chacun admettra que l'on ne peut comprendre grand-chose à l'art dans ce pays, à Victor Hugo, Voltaire, Rabelais ou Racine, si l'on ne connaît pas cette part de la culture.

Parler d'enseignement du fait religieux me paraît quelque peu imprécis ; il faudrait donc indiquer qui enseigne quoi, étant entendu qu'il existe derrière cela des problèmes redoutables qui tiennent à l'enseignement de l'histoire sans chronologie, qui aboutit, dans l'esprit de certains jeunes, à une confusion très grande, ou à l'enseignement de la littérature sans référence à l'histoire littéraire, qui fait que l'on ne s'y retrouve plus. C'est plus général, mais je crois qu'il faut préciser qui enseigne quoi plutôt que créer une discipline.

M. Philippe Bas, président. – Votre intervention démontre une chose importante : chacune des principales propositions du rapport pourrait elle-même faire l'objet d'un rapport très volumineux ; en effet, une fois qu'on a fixé une ligne directrice, il faut ensuite entrer dans les détails, et l'on voit que ceux-ci soulèvent des questions de principes assez lourdes.

M. Hugues Portelli. – Je suis en désaccord avec la philosophie générale de ce rapport, qui crée une confusion entre le droit et les comportements. On peut constater un certain nombre de comportements dans des secteurs très larges de la société française, qui sont des comportements à caractère intolérant, raciste, discriminatoire.

Il faut d'autre part considérer l'état du droit. Or, j'ai la faiblesse de penser que, dans notre pays, nous avons un système juridique qui fonctionne bien, avec des lois qui ont prévu une panoplie de mesures pour combattre les discriminations, les comportements racistes, etc. Nous avons un excellent système judiciaire, avec des juges qui font leur métier, et qui, lorsqu'ils sont saisis, accomplissent leur travail.

Je ne vois pas pourquoi on renforcerait des arsenaux qui existent déjà, au nom d'une idéologie de l'anti-discrimination dont la HALDE, en son temps, s'était fait une spécialité, dont je pensais que nous étions heureusement débarrassés !

Cela revient sous d'autres formes. C'est normal, c'est ainsi. C'est aussi une mode mais, en ce qui me concerne, je ne me reconnais absolument pas dans ces dispositions. Je peux me reconnaître dans quelques-unes d'entre elles, mais il y en a d'autres dont j'estime qu'elles n'ont rien à faire dans le droit actuel, puisqu'elles existent déjà !

Par ailleurs, je partage les propos de M. Jean-Pierre Sueur, notamment au sujet des carrés confessionnels, qui ne sont pas uniquement musulmans. Je rappelle que le principe de l'égalité devant la loi existe aussi, et qu'il est plus ancien que les autres. On ne peut s'amuser à créer des carrés pour telle ou telle confession, ou dans telle ou telle direction.

Le problème s'est posé dans ma commune. Je l'ai réglé en accord avec les communautés religieuses. Moins on en dit dans les textes, mieux on se porte ; plus on fera confiance à nos juges et à notre droit positif, mieux nous nous porterons également !

Mme Cécile Cukierman. – Vous l'avez démontré, on constate, à travers les études statistiques, l'explosion de la discrimination. Il existe également de plus en plus de discriminations géographiques, notamment en matière d'accès à l'emploi : aujourd'hui, le lieu d'habitation peut en effet constituer une vraie problématique discriminante. Cela fait partie des choses sur lesquelles il faut se pencher.

J'entends bien ce qui se dit : l'arsenal juridique existe. Toute la question est de savoir comment il est utilisé, et si l'on peut le renforcer ou non.

Nous sommes dans une période de crise et de tensions telles que l'ensemble des discriminations, quelles qu'elles soient, explosent.

Toutefois, même si la notion de vivre-ensemble permet de réduire les discriminations, il faut également tenir compte du développement croissant d'une notion de « vivre à côté ». Il faut prendre garde qu'un arsenal juridique protecteur et respectueux de chacun ne favorise cet entre-soi et le « vivre à côté », plutôt que le vivre-ensemble. C'est ce qui favorise la montée de l'intolérance et de phénomènes qui peuvent ensuite déboucher sur la discrimination.

Enfin, j'estime que le fait religieux a explosé et qu'on le met actuellement « à toutes les sauces » !

Avant de parler de fait religieux, il vaut mieux comprendre une religion et sa culture à travers les phénomènes historiques, économiques ou sociologiques qui expliquent le recours à telle ou telle religion. J'enseignais encore il y a trois ans, et je considère que l'on traite de plus en plus du fait religieux.

Prenons garde toutefois à ne pas oublier ceux qui ne croient pas. Je ne veux pas ouvrir à nouveau le débat, mais on est confronté à ce sujet dans un certain nombre d'établissements. Être athée est tout aussi respectable que de croire en quelque chose, quelle que soit la religion. Or, le manque de respect à l'égard de celui qui ne croit pas a tendance à se développer. La laïcité consiste à permettre à chacun de gérer ce problème en conscience, pour vivre en harmonie avec l'autre.

Bien évidemment, je ne m'opposerai pas à la publication du rapport, qui n'engage que ses auteurs.

Mme Jacqueline Gourault. – Je suis entièrement d'accord avec ce qu'a dit M. Jean-Pierre Sueur.

Dans les années 1960, il existait, en cours d'histoire, un manuel consacré aux grandes civilisations, dans lequel on abordait les religions d'une manière intégrée. Revenir à cette méthode serait une très bonne chose. C'est un peu la « tarte à la crème » de l'éducation civique. On a toujours pratiqué cet enseignement, en utilisant des noms différents ; y revenir serait selon moi une démarche extrêmement positive et éviterait les jugements *a priori*, les images toutes faites qui, par méconnaissance, conduisent à des comportements discriminatoires.

M. Thani Mohamed Soilihi. – Je tiens à saluer la qualité et la richesse de ce rapport, même si on ne peut en épouser toutes les préconisations.

Je souhaiterais revenir sur deux points et, en premier lieu, sur la proposition relative aux carrés confessionnels. Nous disposons en effet d'un arsenal juridique suffisamment étoffé, et on ne peut être que réticent à légiférer davantage.

Cependant, j'aimerais vous conter une anecdote où il n'est pas question de carré musulman, mais de carré catholique. Cette histoire s'est déroulée dans mon département, Mayotte, où, il y a quelques années, une femme d'origine métropolitaine est décédée, à la suite d'une longue maladie. Elle souhaitait absolument être enterrée dans le village de Bandrélé, où elle avait longtemps vécu. Elle en avait sollicité l'autorisation avant son décès. Or, cela n'a pas été possible, faute de réglementation. C'est la première fois que le cas se posait sur ce territoire à forte composante musulmane. On a fini par l'enterrer dans le seul cimetière catholique de la capitale, Mamoudzou. C'est une histoire très touchante et terrible.

Certes, il faut en finir avec l'inflation législative, mais que faire dans ce cas précis ? Peut-être conviendrait-il d'adopter une législation minimale pour ne pas laisser des citoyens dans une telle situation, qui plus est en un moment aussi douloureux !

S'agissant de l'enseignement du fait religieux, peu importe ce que l'on peut mettre derrière ce que vous avez préconisé ; il me semble - surtout par les temps qui courent - qu'un enseignement minimal est nécessaire en matière de religion. On parle de compatibilité entre les religions et certains principes fondamentaux de notre République, comme la laïcité. Sans tomber dans ces débats polémiques, je pense qu'il faut réaliser un rappel minimum dans ce domaine, faute de quoi la place laissée vacante sera occupée par des « enseignants » qui n'ont pas la qualification requise, ou dont les intentions ne sont pas bienveillantes - au contraire !

Je veux évoquer ici la radicalisation que l'on note sur certaines parties du territoire français, notamment dans mon département, où l'Islam n'a jamais posé de problème, compte tenu de l'histoire de cette île, des mélanges culturels et culturels, et où nous assistons pourtant à de plus en plus de manifestations de radicalisation. Les facteurs qui expliquent ces

démonstrations sont multiples. Il faut donc rappeler les principes républicains pour éviter les dérives.

M. Jean Louis Masson. - Monsieur le Président, la lutte contre les discriminations constitue un peu une bouteille à l'encre, dont on parle sans cesse, alors qu'il existe des problèmes plus importants dans la société.

Pour ma part, j'estime que ce rapport n'est pas opportun et je suis en désaccord avec ses conclusions. Je suis donc défavorable *a priori* à sa publication.

Pour ce qui est des carrés confessionnels, pourquoi choisir telle religion plutôt que telle autre ? Si on réalise des carrés confessionnels, il faut que toutes les religions puissent avoir le leur. La France n'a pas à reconnaître telle religion qui se met plus en avant que telle autre, et dont on parle davantage. Il va donc falloir prévoir un carré hindouiste, un carré de toutes les religions d'Extrême-Orient, etc., sans oublier toutes les succursales des religions - et la religion musulmane n'en manque pas ! Chaque succursale va donc vouloir son carré confessionnel : on sait où cela commence, mais on ne sait pas où cela s'arrête !

Les difficultés trouvent presque toujours leur origine dans le même type de religion. Certaines religions, en France, ne font pas parler d'elles, tandis que pour d'autres, c'est le contraire ! Il faut peut-être se poser des questions à leur sujet ! Est-ce vraiment pertinent de gesticuler, et de faire parler de soi ? Il existe en France des centaines de milliers de personnes venues d'Extrême-Orient qui ne posent ni problèmes, ni difficultés...

Il en va de même des contrôles d'identité. Il m'est arrivé d'être contrôlé : je n'ai jamais créé d'ennuis ! Il est évident que si je me promène dans Paris en costume-cravate, je n'aurai pas de problème ; si je me déguise avec une capuche, je serai peut-être davantage contrôlé ! C'est normal : pour assurer la sécurité des personnes, la police doit s'intéresser à ceux qui sont susceptibles d'être à l'origine de difficultés. Quelqu'un avec un *attaché-case* et en costume-cravate peut aussi vous agresser, mais qu'on ne nie pas la réalité : quand on va dans certains quartiers, et qu'on croise un certain type de personnes, on court plus le risque d'être agressé que dans d'autres quartiers, où l'on croise d'autres personnes ! C'est difficile à dire, mais c'est l'évidence même, et on ne veut pas le reconnaître. Il y a une sorte de pensée politiquement correcte, de pensée unique. Cela commence à bien faire !

Dans les avions, on ne sert plus de porc parce que certains n'en consomment pas. Les Hindouistes prennent aussi l'avion, et on leur sert bien du bœuf ! Si on continue ainsi, on ne va plus rien manger dans les avions. Je considère qu'il n'y a pas de raisons que les compagnies aériennes cessent de servir du porc aux passagers et qu'elles continuent à servir du bœuf ou à ne pas servir de poisson le vendredi. La société française encourage le communautarisme, et c'est désastreux ! Ce sont de tels rapports qui l'encouragent, et ce n'est pas pertinent.

M. Christophe Béchu. – Je serais heureux que ce rapport soit publié pour pouvoir le lire. C'est par là que j'aimerais commencer. Je trouve assez frustrant de n'avoir qu'une liste de onze propositions. Le débat est du coup d'autant plus vif et, malgré la qualité des explications des rapporteurs, lesdites propositions risquent de créer des controverses.

Je regrette donc qu'on n'ait pu avoir connaissance de l'intégralité du rapport avant le débat.

Quoi qu'il en soit, je suis en désaccord avec la quasi-totalité de ces propositions. Paradoxalement, je reconnais qu'il existe un déficit de connaissances. Je ne suis pas totalement convaincu par les arguments qui prétendent qu'il vaudrait mieux ne pas avoir de « statistiques ethniques ». À force de ruser, on continue à alimenter l'opacité et les fantasmes de toutes natures, en donnant le sentiment qu'il existe, dans ce pays, des sujets dont on n'a pas le droit de parler.

Ces statistiques existent dans bien d'autres pays. Pourquoi une telle frilosité ?

D'autre part, il s'agit de propositions que je qualifierai de « fourre-tout ». Si je trouve les propositions relatives à une remise en cohérence de notre droit intéressantes, je ne suis pas d'accord avec la proposition qui consisterait à créer un délit de discrimination pour droit de préemption. C'est une folie administrative – y compris en matière géographique, Madame Cukierman ! En cas de préemption, il faudrait donc, désormais, s'assurer qu'il n'existe pas de discrimination ! En outre, certaines discriminations ne sont pas liées à des éléments apparents, comme l'orientation sexuelle, par exemple. On aura donc une plainte contre un maire au motif qu'il était susceptible de connaître l'orientation sexuelle de ceux qui étaient sur le point d'acheter la maison ! On se retrouverait alors devant un juge pour déterminer si l'on tombe ou non sous le coup d'une inculpation pénale éventuelle ! C'est une folie.

S'agissant des actions collectives, soyons raisonnables : nous avons débattu des semaines durant, et nous avons considéré qu'il fallait faire en sorte d'encadrer le processus. On vient de mettre en place un dispositif extrêmement restreint par rapport à ce qui se passe ailleurs : la discrimination deviendrait donc une porte d'entrée pour des actions collectives beaucoup plus larges, alors qu'on les a refusés dans d'autres cas, potentiellement, eux aussi, extrêmement préoccupants pour l'unité de la société. Je ne puis être en accord avec les propositions tendant à instaurer un recours collectif en ce domaine.

Je ne reviens pas sur les propos de Jean-Pierre Sueur au sujet des carrés confessionnels. C'est l'évidence même : il ne faut pas légiférer ! Cela se passe d'une manière apaisée et sans contentieux ; le risque, dès lors qu'on aura une base juridique, sera de voir les contentieux se multiplier. Quel droit aura-t-on d'être enterré dans telle ou telle partie du cimetière ? Comment

doit-on prouver son appartenance éventuelle à une religion ? La commune a-t-elle le droit de refuser l'accès d'une partie du cimetière à tel ou tel ?

Il y a quelques années, le précédent chanoine de Latran avait tenu des propos sur la « laïcité positive » qui avaient fait hurler, au motif qu'on ne pouvait accoler un adjectif au mot de « laïcité ». Ce débat mériterait une séance de la commission des lois à lui seul. On nous dit qu'il faut éviter une laïcité « discriminante ». J'espère que les mêmes bonnes âmes qui, hier, reprochaient le terme de « laïcité positive », feront également entendre leurs voix à l'encontre du terme de « laïcité discriminante » ! Une vision à géométrie variable de ce concept me poserait une certaine difficulté...

Ne soyons pas dupes : il existe aujourd'hui, dans notre pays, un parti politique qui considère que la laïcité pourrait devenir sinon son monopole, du moins le cheval de Troie juridique qui lui permettrait d'expliquer que notre pays est menacé. Toute remise en cause de ce principe alimente une forme d'extrémisme !

Quant au récépissé, quel dommage, dans un rapport où l'on essaye de dégager des solutions nouvelles, de revenir à un débat qui a déjà été tranché ! Une fois n'est pas coutume, je prends la défense du Gouvernement - ce qui n'est pas le moindre des paradoxes ! On a rétabli l'obligation d'inscription du matricule des agents sur leur uniforme, il y a près d'un an et demi. C'était là une manière de fonder une plainte, sans aller jusqu'à la remise d'un récépissé, considérée comme complexe, et qui pouvait donner le sentiment d'une présomption de culpabilité des policiers. Attendons d'avoir un minimum de retours d'expérience ! N'allons pas proposer à nouveau une mesure qui va alimenter une sorte de « bougisme » juridique ! On est passé de l'anonymat à l'indication du matricule, ne relançons pas l'idée du récépissé.

Quant à la proposition sur l'enseignement du fait religieux, je n'ai aucun doute sur un tel enseignement à la Sorbonne, avec un nombre de professeurs ou d'universitaires restreint, mais que va-t-on faire dans les écoles ?

Le fait religieux, ce n'est pas l'histoire des religions ; cela suppose également d'être capable d'assimiler les rites et un certain nombre d'éléments, sans lesquels on ne peut comprendre l'autre. Cela signifie aussi que l'on va amener des débats sur le fait de savoir si le port du voile est une obligation au sein de l'Islam, sur les obligations alimentaires, etc. On va se retrouver avec des tensions à l'intérieur de nos collèges et de nos lycées, compte tenu du fait que, quelle que soit la qualité des manuels, ce sont des femmes et des hommes qui dispenseront l'enseignement de cette matière.

Il existe déjà bien des polémiques dans la manière dont les familles reçoivent la façon dont sont présentés des faits historiques analogues par des professeurs différents. Sur un sujet comme le fait religieux, je ne crois absolument pas qu'on puisse avoir une présentation apaisée. Si l'histoire des

religions consiste à expliquer que les chrétiens sont méchants parce qu'ils ont mené les croisades, et qu'il faut regarder les musulmans de façon différente parce qu'il s'agit d'une religion plus récente, c'est un peu court !

Je vous renvoie, en substance, à ce que chacun retiendra de ce débat. Que dira-t-on de la religion juive, de son histoire ?

« Mettre le doigt » dans le fait religieux nous oblige à savoir ce qu'est une religion et ce qui n'en est pas une. Demain, on aura un recours de l'Église de Scientologie devant la CEDH ; elle demandera à être incorporée au programme, puis un certain nombre d'interrogations se poseront parmi les nouvelles tendances évangélistes ou baptistes. Cela nous renverra au fait de savoir où est la frontière entre les sectes et tel ou tel sujet. Compte tenu de la réaction offusquée que deux de mes propos viennent de susciter de la part d'adultes ayant un degré de formation et de recul relativement important, je vous laisse imaginer ce qui se passera si on envisage de mettre ces propositions en place dans nos collèges !

M. François Bonhomme. – Je suis également assez inquiet et effrayé par un certain nombre de propositions qui sont faites dans ce rapport, et ce pour plusieurs raisons.

Comme cela a été dit par Mme Benbassa, la discrimination est une notion très polysémique et qui, traduite en droit, ne sera pas sans poser beaucoup de problèmes, dans un contexte de communautarisation très forte, qui existe depuis une quinzaine d'années en France.

Je renvoie chacun au livre intitulé « Les territoires perdus de la République », qui remonte à 2002, et qui décrit déjà, avec beaucoup de précisions, tous les phénomènes aujourd'hui amplifiés.

Par ailleurs, l'ethnicisation des rapports sociaux me semble tout à fait préjudiciable et contraire à la République, qui s'honore de demeurer inflexible. Dès lors que le terme est polysémique, chacun peut se sentir discriminé. C'est bien le risque, et c'est là que réside le problème. Cela favorise l'intervention des « ligues de vertu » que sont certaines associations professionnelles spécialisées, voire des syndicats, même de façon moins importante. Ceux-ci ne manqueront pas, le cas échéant, de signaler le manque de moyens dont ils disposent pour défendre les personnes qui se sentiraient discriminées.

De ce point de vue, le recours collectif qui est proposé constituerait un facteur amplificateur et aggravant. Je pense donc qu'il convient de faire preuve, dans ce domaine, d'une extrême prudence, et je dois dire que cela me pose beaucoup de problèmes.

Si on appliquait le cadre juridique actuel aux grands auteurs du XIX^e siècle ou du début du XX^e siècle, ils seraient tous traduits devant la 17^e chambre correctionnelle de Paris – ou en tout cas une bonne partie – pour l'utilisation de mots susceptibles d'engendrer des interprétations

malveillantes ! Je pense que la France a beaucoup progressé de ce point de vue, même s'il existe toujours des discriminations. Il y en aura malheureusement encore.

Nous devons également nous garder de croire que la statistique peut constituer une réponse à ce problème. On se heurtera toujours à l'application du droit. Toutes ces réserves m'amènent à invoquer la prudence, et à rejeter toute publication éventuelle.

M. André Reichardt. – Même s'il est clair que les discriminations constituent un vrai problème, et qu'il faut être particulièrement vigilant à cet égard, je ne suis pas sûr qu'il faille en faire un champ d'action aussi stratégique que celui qui est proposé ici.

Monsieur le Président, vous disiez que certaines de ces recommandations ne doivent pas poser de problèmes, tandis que d'autres sont beaucoup plus sensibles. Ce qui me gêne, c'est l'addition des unes aux autres.

Je ne suis pas sûr qu'à trop vouloir en faire, on soit sur la bonne voie, et qu'on renforce vraiment la vigilance ou la lutte contre les discriminations.

S'agissant de la proposition qui envisage l'extension du recours collectif en matière de discrimination, je n'ai rien à ajouter à ce que vient de dire M. Christophe Béchu. On sort d'un long débat à cet égard, et je ne vois pas pourquoi il faudrait réserver des actions collectives à la discrimination. Si tel est le cas, il faudra aussi le faire à propos d'autres sujets, et ce serait remettre en cause notre débat.

Concernant de la proposition relative aux carrés confessionnels dans les cimetières, je suis en plein accord avec ce qu'a dit M. Jean-Pierre Sueur. Il ne faut surtout pas légiférer en la matière !

Je suis également d'accord avec ce qu'a dit M. Christophe Béchu au sujet de la proposition relative au récépissé lors des contrôles d'identité : pourquoi relancer un débat qui n'a plus lieu d'être ? Je rappelle que l'actuel Premier ministre avait annoncé, lorsqu'il était ministre de l'intérieur, une démarche de ce type. On y a vite renoncé, pour les raisons que vous connaissez. Je ne suis donc pas sûr qu'il faille y revenir.

Enfin, pour ce qui est de la proposition sur l'enseignement du fait religieux, l'Alsacien que je suis, pour connaître plutôt bien ce qui se passe en matière d'enseignement religieux en Alsace, reste perplexe quant à cette suggestion. Là aussi, il faut être très prudent, comme l'a dit M. Sueur : qui va enseigner quoi ? S'il s'agit d'enseignements de matières classiques - histoire, éducation civique, etc. - je puis déjà vous prédire que cela fera un « flop ». Ces personnes ne sont pas outillées pour cela, et même si vous les formez, ce ne sera pas simple. Ce sera une de ces matières à laquelle on n'accordera que très peu d'importance, surtout si on commence de façon aussi précoce que

vous le proposez. Bien d'autres matières retiennent davantage l'attention des parents !

Quant à un enseignement religieux plus classique, prenons garde au prosélytisme – même si je sais que ce n'est pas ce que souhaitent les rapporteurs. Je parle de l'enseignement religieux classique alsacien et mosellan, catholique et protestant. On assiste dans ce domaine à une transformation de l'enseignement religieux en catéchisme. Ce qui existe là peut donc naturellement se faire pour d'autres religions. Je ne suis pas sûr que ce soit ce que nous souhaitions, les uns et les autres !

J'appelle donc à la plus grande prudence. De vraies réflexions ont lieu à cet égard en Alsace. Si vous deviez persévérer dans cette voie, je vous invite vraiment à mener une étude sur ce qui se passe dans ma région, avant de vouloir, le cas échéant, étendre ou modifier quoi que ce soit.

M. Philippe Bas, président. – C'est une très bonne idée !

Mme Catherine Tasca. – Je veux dire tout d'abord que la richesse du débat et les controverses auxquelles celui-ci a donné lieu prouvent l'intérêt d'un rapport sur ce thème. Les faits de discriminations restent extrêmement présents dans notre société ; la lutte est engagée depuis déjà des années, et je déplore, pour ma part, que la HALDE ait été intégrée au dispositif du Défenseur des droits. Je regrette de toute façon le regroupement au sein de cette institution.

En tout état de cause, l'actualité de la question de la lutte contre les discriminations me paraît incontestable, et tout ce que nous avons dit ici le prouve, encore une fois. Je remercie donc les rapporteurs de s'être engagés dans cette réflexion.

Cela étant, il faut bien prendre garde à ne pas trop axer le débat sur les différences religieuses. Il existe beaucoup d'autres points d'entrée en matière de discriminations, comme la situation des femmes dans notre société, par exemple.

S'agissant des statistiques, je suis personnellement favorable à ce que notre pays s'engage dans une telle démarche. Notre société est appelée à vivre de plus en plus des différences de toute nature, ne serait-ce que du fait des grands flux de migrations, qui amènent dans notre pays – et dans toute l'Europe – des populations éminemment différentes les unes des autres, ignorant d'ailleurs leurs différences.

Il y a là un travail à réaliser, qui relève des chercheurs, pour bâtir un canevas de la diversité des origines et des parcours. On le voit s'agissant des flux venant d'Europe centrale, qui ne se définissent pas par les différences religieuses ou ethniques, mais par des histoires différentes, des parcours différents. Je plaide donc pour que l'on travaille à l'élaboration d'une photographie réelle des populations, d'autant que ces différences ne feront que se multiplier sur notre territoire et sur les territoires voisins.

Il faut rendre compte de cette extrême diversité des origines et des parcours. Les politiques d'intégration sont tenues en échec depuis des décennies. On ne peut donc se désintéresser de la diversité des origines, au-delà de la diversité des religions.

S'agissant des propositions, tout le chapitre sur la formation me paraît absolument fondé, sauf - je le regrette - pour ce qui concerne l'institution d'un enseignement dédié aux religions. Je pense qu'il faut veiller, dans l'évolution des programmes de l'Éducation nationale, à tous ses niveaux, à l'intégration d'une connaissance des religions. Tous les enseignements - littérature, histoire de l'art, histoire, géographie - permettent d'aborder cette diversité. Je crois à la formation des enseignants de ce point de vue, je crois à la nécessité de former tous les acteurs de la lutte, mais je suis réticente quant à l'organisation d'un enseignement spécifique.

De même, je suis tout à fait réticente quant à l'idée de relancer la remise d'un récépissé lors des contrôles d'identité, et ce pour des raisons d'opportunité. Il existe aujourd'hui un climat de telle hostilité entre certaines populations - notamment les jeunes - et les forces de sécurité, que la délivrance d'un récépissé lors des contrôles ne pourra qu'allumer des feux. Je n'y suis donc pas favorable.

Pour ce qui est des actions collectives, je sais qu'il existe une législation récente sur ce point. Je ne serais pas hostile à ce que, dans ce domaine particulier - et peut-être de façon limitée et expérimentale - on puisse admettre leur mise en œuvre. Ce serait d'ailleurs une façon concrète d'illustrer ce principe.

S'agissant des carrés confessionnels, je suis d'avis d'en laisser la responsabilité aux élus locaux. Certes, ces carrés confessionnels doivent exister et sont même souhaitables sur certains territoires, mais je ne vois pas la nécessité immédiate de légiférer sur ce point.

M. Philippe Kaltenbach. - Je félicite nos deux rapporteurs pour le travail qu'ils ont mené pour aboutir à ce rapport.

J'ai du mal à comprendre pourquoi on ne poserait une question sur la nationalité antérieure qu'une fois tous les cinq ans : dans les grandes villes, les recensements ont lieu tous les ans, par fraction de population de 7 % à 8 %. Cette statistique serait utile, car elle permettrait de lever un certain nombre de phantasmes sur la présence massive de personnes d'origine étrangère. On aurait des éléments qui permettraient de répondre à ceux qui ont tendance à exagérer et à multiplier les chiffres pour effrayer nos concitoyens.

Par ailleurs, concernant l'usage abusif du droit de préemption à des fins discriminatoires, je rappelle qu'un maire ne peut préempter sans raison ni projet. Dans le cas contraire, les personnes attaquent et gagnent. Même lorsqu'il existe un projet, il peut arriver que l'on perde ! La chose m'est

personnellement arrivée. Le droit de préemption est très encadré, et il faut argumenter devant le juge si le droit de préemption est utilisé à mauvais escient.

S'agissant de l'enseignement, il existe aujourd'hui un enseignement très fort de l'histoire des religions. J'ai deux enfants au collège, et je les trouve très « pointus » en histoire des religions. C'est une avancée importante par rapport à ce qui se pratiquait il y a quelques années. Il faut, selon moi, en rester à l'histoire religieuse, et ne pas entrer dans d'autres considérations, afin de ne pas « mettre le doigt » dans des débats qui risquent de tendre les situations et d'aboutir à l'effet inverse de celui que l'on recherche.

Pour le reste, j'adhère à ce qu'a dit Mme Catherine Tasca : je trouve le rapport trop centré sur les religions. Il existe indéniablement une discrimination en matière de religion. Le code pénal liste une vingtaine de motifs de discrimination, et si la religion en fait partie, d'autres motifs existent également : le sexe, l'âge, l'origine ethnique ou géographique, l'orientation sexuelle. Il ne faudrait donc pas donner le sentiment qu'il s'agit d'un rapport portant uniquement sur la discrimination religieuse - mais j'attends de le lire en totalité...

M. Philippe Bas, président. – Ce serait faire un mauvais procès à nos rapporteurs : le rapport n'est pas centré sur les religions. Il aborde des questions religieuses sur deux points, les cimetières et l'enseignement du fait religieux. Pour tout le reste, c'est plus général.

M. Philippe Kaltenbach. – J'ai bien compris, mais j'attends de lire le rapport. Peut-être faudrait-il, à l'avenir, que l'on dispose des rapports, bien que ce soit une tradition de la commission des lois d'examiner les rapports sans les avoir lus.

Le débat a cependant beaucoup tourné autour des questions religieuses. Il ne faudrait pas que cela continue, sous peine d'affaiblir la crédibilité et la force du rapport.

En conclusion, le plus important selon moi, et ce sur quoi on devrait mettre l'accent, ce sont les discriminations au travail. Mme Benbassa avait rédigé une proposition de loi, dont j'avais été nommé rapporteur, avant qu'elle ne soit retirée de l'ordre du jour. J'ai donc beaucoup travaillé avec Mme Benbassa. Nous avons réalisé un grand nombre d'auditions. Il existe un véritable enjeu sur ces questions, sur lesquelles nous sommes très en retard. Toutes les associations et tous les syndicats que nous avons rencontrés ont pointé le fait qu'il existe beaucoup de discriminations à l'embauche et au travail, et que l'on ne compte pas assez de moyens juridiques pour lutter contre celles-ci. Dans la pratique, on constate en France un véritable déficit à ce sujet.

Un recours collectif fournirait un outil juridique aux salariés pour pouvoir mieux se défendre. Un tel recours a été créé dans le cadre du droit

de la consommation. Mme Marisol Touraine a annoncé un texte de loi qui va instaurer un tel dispositif dans le domaine médical. On aurait intérêt à réfléchir aux discriminations liées au travail, sur la base du rapport Pécaut-Rivolier, qu'il faut modifier, aménager et renforcer. Ces discriminations concernent à la fois l'origine ethnique, mais aussi l'âge, ou le sexe.

C'est un véritable enjeu de société. J'insiste sur ce point afin que la commission des lois se saisisse à nouveau du sujet, et que l'on puisse aboutir à un recours collectif.

L'idée initiale était de créer un tronc commun, puis des branches en matière de recours - consommation, travail, santé. On n'a pas choisi cette voie, puisqu'on a retenu le recours en matière de droit de la consommation, mais il faut avancer sur cette base. Notre société a aujourd'hui besoin de cette démarche pour permettre à nos concitoyens de trouver collectivement des solutions.

Mlle Sophie Joissains. - Je suis globalement d'accord avec ce qu'ont dit MM. Jean-Pierre Sueur, Christophe Béchu et Mme Catherine Tasca, sauf en ce qui concerne le récépissé : expérimentons déjà ce qui est en œuvre !

Je voudrais féliciter les rapporteurs pour avoir eu le courage de rédiger ce rapport. Ils se doutaient en effet du débat qu'il allait soulever !

Je pense que la lutte contre les discriminations constitue un principe qui est établi dans notre République, et qui a valeur d'universalité. Je trouve donc dommage de ne traiter que le fait religieux, mais aussi de le circonscrire à deux religions, la religion juive et la religion musulmane. D'autres communautés sont, elles aussi, discriminées et stigmatisées. Je le vis dans certains quartiers dits « prioritaires ».

C'est selon moi en examinant toutes les discriminations, même celles dont le volume est moins important, qu'on pourra trouver des outils communs pour s'en sortir.

Quant aux abus de droit, comme l'ont souligné MM. Philippe Kaltenbach et Hugues Portelli, j'estime que le droit positif traite déjà beaucoup du sujet. Le droit de préemption est très encadré, cela vient d'être rappelé. Dans le même temps, les abus sont très délimités sur le plan jurisprudentiel. Il serait dommage de vouloir distinguer un abus de droit parmi les autres, sans compter que l'on va se retrouver, en matière de droit de préemption, face à énormément de revendications. Or, ce n'est pas le lieu pour les gérer. Cela doit plutôt se traiter de manière œcuménique, avec les élus locaux.

S'agissant du principe de laïcité, je reprendrai ce qu'a dit M. Jean-Pierre Sueur tout à l'heure. Il ne peut y avoir dévoiement de ce principe, comme on l'a vu dans certains discours extrémistes. En revanche, il ne peut y avoir de laïcité mal utilisée par la loi. La laïcité, selon moi, est un

principe fondateur et intangible de notre République ; il s'applique à tous de la même manière. Je trouverais dangereux, avec la mondialisation et les conflits que l'on traverse, d'essayer d'y toucher.

Enfin, l'enseignement du fait religieux, s'il apparaît une bonne initiative dans l'absolu, ne pourra donner lieu qu'à polémiques s'il s'agit d'un enseignement spécifique. Cependant, pourquoi ne pas « accoler » une vision plus objective, plurielle des faits religieux, dans le cadre de modules d'histoire ou d'art et de civilisation ? Il faut en tout état de cause se montrer très prudent, et faire en sorte que cet enseignement demeure totalement objectif.

M. Christophe-André Frassa. – Je remercie les rapporteurs d'avoir abordé un sujet aussi important, et d'avoir eu le courage d'affronter ensuite les orateurs !

Au-delà de la frustration que constitue le fait de ne pas disposer du rapport, j'ai un peu de mal – en dehors des propositions visant à remettre de la cohérence dans notre droit et à conférer davantage de visibilité au Défenseur des droits – à adhérer aux autres en l'état actuel, sans avoir vos explications. Vous me direz que celles-là sont assez simples à comprendre : c'est peut-être pour cela que j'y adhère. J'attends de lire l'intégralité du rapport pour me faire une opinion sur les huit autres...

Pour ce qui est des actions de groupe, je ne souhaite pas ouvrir à nouveau un débat que l'on a tranché depuis longtemps dans cette maison ; je n'aborderai pas non plus les autres propositions, car tout a été dit, et fort bien...

Je reviendrai simplement sur la proposition relative au fait religieux. Si l'enseignement doit se faire, il doit débiter dans le cadre supérieur, et dans toutes les matières - philosophie, lettres, histoire, matières artistiques - sans quoi il faudrait créer un cours dédié, avec un professeur formé spécialement. Dans ce cas, c'est la question même du professeur qui va se poser, de sa neutralité à l'égard des religions, de sa formation spécifique. La création même de cet enseignement posera donc un problème en amont.

Au-delà, qu'entend-on par les termes de « fait religieux » ? S'agit-il des religions du Livre, ou est-ce le fait religieux dans son ensemble ? La définition même du fait religieux repose-t-elle sur les courants philosophiques ? Lesquels ? On peut l'élargir aussi à des courants de pensée, comme ceux nés au XVIII^e siècle en Angleterre. Il faudra également expliquer aux élèves le fait de ne pas croire, qui fait partie aussi du fait religieux.

On part alors dans des débats sans fin au sein d'une classe ; toute action entraînant une réaction, il faut avoir énormément de doigté dans un tel enseignement, qui va générer des discussions dans la cour de récréation, mais aussi dans les familles. Ceci nécessite un certain encadrement : comment le réaliser au-delà même du cours ?

C'est là un sujet délicat, car il faut expliquer l'apport des grandes civilisations à travers l'histoire, la géographie, les sciences. On ne peut ignorer ce qu'a amené le monde arabo-musulman aux sciences, à la médecine, en dehors de la question de la religion.

Enfin, s'agissant de la laïcité, l'un des deux rapporteurs a cité une personne auditionnée qui affirmait qu'une des causes de l'augmentation des départs de Français de confession juive en Israël s'expliquait par la réaffirmation de la laïcité en France.

M. Jean-René Lecerf, rapporteur. – Il s'agit du président du Consistoire central israélite de France...

M. Christophe-André Frassa. – Je suis à la fois sénateur des Français de l'étranger, et membre du Bureau du groupe France-Israël au Sénat. Je me rends à ce titre régulièrement en Israël, où je rencontre les représentants de la communauté française, ainsi que des Français vivant sur place. C'est la première fois que j'entends dire une telle énormité ! Généralement, on m'explique que l'augmentation du nombre de Français qui se sont installés en Israël est surtout due à l'accroissement de faits antisémites, mais non au renforcement de la laïcité.

À titre personnel, je ne peux accepter que l'on dise que l'affirmation de la laïcité, en France, est à l'origine de l'*Alya* des juifs français. C'est totalement inacceptable !

M. Philippe Bas, président. – Nos rapporteurs se sont déjà longuement exprimés, mais peut-être souhaitent-ils dire un mot avant que l'on ne passe au vote...

M. Jean-René Lecerf, rapporteur. – Les rapporteurs sont quelque peu frustrés, un certain nombre de critiques ayant été formulées par des personnes qui sont déjà parties. Je ne voudrais cependant pas décevoir ceux qui sont encore présents en les privant de réponses. J'ai suffisamment présenté de rapports consensuels pour ne pas être mécontent qu'il en existe, de temps à autre, qui donne lieu à ce genre de frictions !

Je suis principalement en désaccord avec mon ami Hugues Portelli. Je ne puis accepter d'entendre que tout va bien, et que le droit couvre l'ensemble des problèmes. Je rends la parole à Roger Fauroux, cité tout à l'heure, dont on ne peut pas dire qu'il est extrémiste, qui déclare : « *L'intégration des minorités visibles, c'est surtout jusqu'ici un arsenal législatif et réglementaire impressionnant,* » – sur ce point, M. Hugues Portelli a raison – « *une série de rapports excellent,* » – je vous en laisse juges en l'espèce – « *enfin,*

un empilement d'institutions auxquels les gouvernements successifs ont apporté chacun une strate, le tout, au bout du compte, pour un résultat d'une effrayante médiocrité. [...] La discrimination vis-à-vis des maghrébins ou des noirs, pour les appeler par leur nom, [...] est dans le domaine de l'emploi, largement et impunément pratiquée. »

Je constate que le Gouvernement vient de nommer une nouvelle personne chargée de se préoccuper des problèmes de discriminations en matière d'emploi. Nier le problème, c'est le contraire de ce qu'il faut faire !

Si M. Hugues Portelli était là, je le renverrais aux travaux de son collègue Jean-François Amadiou sur le caractère évident de la discrimination en fonction de la couleur de la peau, du sexe, du handicap ou du domicile, sujet évoqué par Mme Cukierman.

De la même façon, le fait de croire que la formation des enseignants en matière religieuse est aujourd'hui satisfaisante revient à rejeter la réalité. Cette formation n'est pas satisfaisante ! Il existe peut-être quelques écoles où les choses se passent bien, mais je suis prêt à parier qu'il est extrêmement difficile pour les jeunes du secondaire de posséder des rudiments sur le fait religieux. Un de nos hommes politiques, ancien Premier ministre, et aujourd'hui maire de Bordeaux, a avoué - en le regrettant - son incompetence totale en matière d'Islam et souhaite, pour gérer les problèmes de sa ville, acquérir des connaissances qu'il ne possède pas !

Le problème des carrés confessionnels est par ailleurs un débat important. Je veux rassurer mon collègue Jean Louis Masson : ce sont les représentants de la religion juive qui ont introduit ce problème, et non les musulmans. D'autre part, m'occupant de la question des prisons, où l'on avait cessé de servir des plats à base de porc, j'ai fait en sorte que l'on puisse les servir à nouveau, sans imposer à une partie de la population des règles ne relevant pas de leur culte, mais seulement d'une partie d'entre elle.

S'agissant des carrés musulmans, il y a six ou sept ans, lors de la rédaction de notre rapport, M. Jean-Pierre Sueur et moi avons auditionné le vice-président du Conseil français du culte musulman (CFCM), qui nous avait dit que 80 % de nos compatriotes de confession musulmane, à leur mort, faisaient en sorte que leur corps soit rapatrié dans le pays d'origine de leurs parents ou de leurs grands-parents pour y être enterré selon leurs rites. C'est toujours le cas aujourd'hui, et c'est ce qui explique le peu de problèmes qui se posent en matière d'inhumation des citoyens musulmans qui, n'ayant pas la possibilité d'être inhumé en France, se font inhumer ailleurs !

Le vice-président du CFCM se demandait comment il était possible de s'intégrer totalement dans un pays devenu le leur, en sachant qu'à la fin de leur vie, leurs restes humains ne pourraient rester dans ledit pays et qu'ils seraient contraints, pour respecter les convictions religieuses qui sont les leurs, de se faire enterrer ailleurs.

Dans mon département, le Nord, un certain nombre de maires n'accordent plus de dérogations aux habitants de confession musulmane des communes voisines, le carré musulman ne pouvant pas tous les accueillir !

Je n'ignore pas les problèmes que peuvent poser les mariages mixtes en la matière, mais la parole est à l' « intelligence des territoires » ! On peut fort bien prévoir que, pour ces cas, ce sera l'extrémité du carré musulman pour l'un, et la partie du cimetière catholique immédiatement adjacente pour l'autre ! On peut trouver des solutions à ce type de problèmes. L'intégration de nos compatriotes musulmans est d'une très grande importance.

M. Christophe Béchu a regretté que nous n'ayons pas eu le courage de réclamer des statistiques beaucoup plus ouvertes sur les problèmes que l'on qualifie, faute d'expression plus pertinente, d'« ethniques ». Si nous ne l'avons pas fait, c'est parce que nous avons craint que le fait de remettre en lumière la nécessité de « statistiques ethniques » n'entraîne un débat qui nous ferait reculer.

Je me souviens de la loi sur l'égalité des chances. J'étais alors rapporteur pour avis de la commission des lois. Je n'ai jamais été aussi violemment attaqué que lorsque j'ai prôné l'obligation d'éléments statistiques pour mesurer la discrimination. J'ai été pris à partie par deux personnes éminemment respectables, l'une comme l'autre, mais qui ne siégeaient pas exactement du même côté, M. Roger Romani, d'un côté, et M. Jean-Luc Mélenchon, de l'autre. Tous deux ont mis en évidence le principe républicain selon lequel les hommes naissent et demeurent libres et égaux entre eux. L'universalité de l'égalité faisait que la question des statistiques ne pouvait se poser à propos de problèmes relatifs à la couleur de la peau. On m'a même opposé la mixité, au motif que je parlais d'un problème qui devait cesser d'exister, du fait des mariages mixtes. Je leur avais alors demandé, à l'un comme à l'autre, s'il leur arrivait de prendre le métro !

Les critiques sont parfois contraires : M. Christophe Béchu, pour sa part, regrette que l'on ne soit pas allé plus loin sur le problème des « statistiques ethniques », pour reprendre un terme simple.

S'agissant de la préemption, monsieur Kaltenbach, il faut distinguer l'aspect administratif de l'aspect pénal. Dans les arrêts de la Cour de cassation que nous avons cités, le détournement de pouvoir était avéré, les maires ayant reconnu qu'ils ne voulaient pas qu'une personne de confession musulmane achète la maison. La décision aurait donc été annulée par le juge administratif.

Le problème que nous posons ne relève pas de l'ordre administratif, mais du juge pénal. Un maire qui reconnaît de tels faits ne doit-il pas tomber sous le coup de la loi pénale pour l'attitude qui a été la sienne ? C'est ce que nous proposons, à la suite de notre collègue M. Vandierendonck, il n'y a pas si longtemps, qui n'a pas été suivi.

Enfin, s'agissant du fait religieux, j'ai assisté, à Lille, à une conférence qui m'a paru extrêmement intéressante, au sujet de l'enseignement du fait religieux, donnée par l'évêque, par le rabbin, par l'imam et par le représentant de la religion protestante. Tous ces gens nourrissaient une telle sympathie, une telle amitié, une telle admiration, un tel respect les uns pour les autres, relevant les éléments communs à ces différentes religions, que j'ai trouvé désespérant qu'il n'y ait qu'une trentaine de notables pour les écouter. À l'opposé, les jeunes musulmans, dans certains quartiers, m'expliquaient de leur côté qu'ils ne savaient pas ce qu'est la religion chrétienne, pas plus que ceux qui attaquent l'Islam ne savent ce qu'il signifie.

Je ne crois pas que les conditions actuelles d'enseignement du fait religieux soient satisfaisantes ; c'est la raison pour laquelle nous avons proposé cet enseignement dédié. Nous n'avons aucune certitude de détenir la vérité. Le type d'enseignement, son éparpillement sur des matières différentes, la désinvolture ou l'incompétence d'enseignants n'ayant pas été formés jusqu'à présent à ces sujets, font que nous ne sommes pas parvenus à des résultats satisfaisants.

Mme Esther Benbassa, rapporteure. – Le fait que nous nous soyons attardés sur la religion lors de nos débats montre que beaucoup de gens s'y intéressent.

Sur 39 personnes auditionnées, trois seulement venaient du monde religieux ; 14 étaient des scientifiques, maîtres de conférences ou professeurs à l'université - ce qui est rare dans des auditions, il me semble. Nous nous sommes entourés de toutes les garanties scientifiques, et avons voulu également entendre les associations non religieuses. Ces statistiques ne règlent pas pour autant tous les problèmes...

Je m'attarderai sur la question qui a tant intéressé nos collègues, l'enseignement du fait religieux. Nous avons certainement mal expliqué ce que nous entendons par le terme de « fait religieux ».

Un exemple pour ceux qui craignent le pire : j'enseigne à l'EHESS les sciences religieuses, discipline fondée à la fin du XIX^e siècle par des libres-penseurs pour s'opposer aux dogmes religieux. Nous n'avons jamais formé d'imams ni de rabbins, mais des scientifiques ! La religion, au sens le plus large, peut être enseignée d'une manière objective, scientifique, sans rentrer dans l'intimité de la religion, ni la spiritualité, ni le culte. Ce n'est pas notre rôle. Pour les juifs, il y a le Talmud Torah ; pour les catholiques, c'est le catéchisme. Mais c'est à l'EHESS qu'ont été formées des générations de sociologues comme Émile Durkheim. Ces personnes ne sont pas devenues rabbins, imams, ou quoi que ce soit d'autres !

Il va de soi que, pour enseigner le fait religieux, il faut également enseigner la laïcité, sans quoi cela n'a pas de sens ! Je suis amateur d'art : je vois souvent des groupes de personnes âgées qui se demandent qui est ce

personnage criblé de flèches – Saint Sébastien ! Sur le plan de la culture générale, il est important que chacun sache ce que signifient les textes et les grands mouvements religieux. Si nous nous sommes attardés uniquement sur l’Islam et sur le judaïsme, c’est que nous n’avons pas pu y consacrer davantage de temps. Nous y avons pourtant travaillé pendant dix-huit mois ! L’objectif n’est pas de « confessionnaliser » ce rapport.

Il faut former les enseignants, tous les enseignants. J’ai été choquée par les paroles de M. Christophe Béchu. Il faut faire confiance aux enseignants ! Il faut nous respecter. La plupart d’entre nous ne font ni catéchisme, ni quoi que ce soit d’autre. Nos idées en la matière, nous les laissons chez nous ; quand nous enseignons, nous le faisons de la manière la plus objective possible, même si l’on vient toujours avec son bagage humain, qu’on essaye de gérer.

J’ai bien insisté, mes chers collègues, sur le fait qu’un CAPES ou une agrégation de religion n’était pas nécessaire pour enseigner le fait religieux ! Il n’empêche : il faut des faits religieux dans toutes les matières ! Qui peut, en effet, comprendre aujourd’hui la littérature sans connaître les faits religieux ? Je suis d’accord avec cela !

Madame Tasca, il existe un panorama de la diversité en France, grâce à la fameuse enquête « TeO » – « Trajectoires et Origines » –, qui a pris de très nombreuses années. Elle est d’ailleurs utilisée par les chercheurs d’une manière très positive.

Je ne répondrais pas à davantage de questions ; la sociologie n’existant pas à l’école, j’aurais un peu de mal à le faire...

M. Philippe Bas, président. – Il nous faut maintenant conclure nos travaux.

Je m’associe à tous ceux qui ont rendu hommage au courage de nos rapporteurs, qui ont fait des propositions dont l’audace est bien ressortie à travers les controverses qu’elles ont provoquées au sein de la commission.

La question qui va se poser à nous va être celle de la publication du rapport. J’ai bien d’entendu qu’un certain nombre de collègues auraient aimé, avant de se prononcer, en prendre connaissance. Il n’y a pas péril en la demeure ; il faut qu’on s’oriente doucement vers la publication de ce rapport, mais il est loyal de permettre à chacun d’en prendre connaissance.

Compte tenu de l’absence de consensus au sein de la commission sur les principales propositions du rapport, la publication de celui-ci me semble devoir être assortie d’un avant-propos retraçant de manière synthétique les débats que nous avons eus, suivi du compte rendu des discussions qui ont eu lieu, comme c’est toujours le cas.

Nous allons donc organiser un vote sur la publication du rapport lors de la prochaine séance de la commission, mercredi prochain ; d’ici là, chacun pourra en prendre connaissance. Pour le moment, il reste un

document de travail interne à la commission, sur lequel nous ne communiquerons naturellement pas avant le point de presse qui sera organisé, si nous décidons de publier le rapport la semaine prochaine.

Mme Catherine Tasca. – Mon souci est de ne pas créer un mauvais précédent ; la pratique de notre commission a toujours été de laisser publier les rapports, avec toutes les réactions qu'ils suscitent.

Si vous estimez qu'il faut se donner du temps en l'espèce, cela signifie qu'il faut, à l'avenir, prendre l'engagement de donner l'avant-projet de rapport aux membres de la commission, avant le débat en commission ! Il est clair que si nous votons à présent, la publication du rapport serait décidée.

Si on choisit cette solution en l'espèce, je demande que nous disposions à l'avenir de l'avant-projet de rapport avant le débat en commission, qui doit se clore par le vote sur la publication.

M. Philippe Bas, président. – Je comprends votre demande. Il faut y réfléchir posément. Tous les rapports ne se présentent pas de la même façon que celui que nous avons examiné ce matin.

Il est préférable – tous nos collègues l'ont demandé – qu'on puisse disposer d'un rapport de ce type préalablement, quitte à en repousser d'une semaine l'examen, de sorte que nous puissions débattre ici de manière plus éclairée.

Les propositions, si elles ne sont pas explicitées par le ou les rapporteurs, ne sont pas toujours compréhensibles. Celle sur le droit de préemption demandait des explications. Il a fallu que nos rapporteurs nous expliquent qu'il existait des arrêts de la Cour de cassation, que des cas s'étaient présentés, que des sanctions pénales avaient été jugées impossibles par la Cour de cassation, pour justifier leur position.

M. Jean-Pierre Sueur. – Je ne veux pas prolonger les débats, mais je suis réticent quant à l'idée de publier un avertissement. La commission, depuis fort longtemps, a l'habitude de présenter le rapport et le compte rendu des échanges. Or, ceux-ci ont duré plus de deux heures. Cette partie va donc occuper presque autant de pages que le rapport lui-même !

Je suis plutôt partisan de le publier, avec l'ensemble des déclarations.

Si l'on envoie le rapport pour que les commissaires en prennent connaissance, lors de la prochaine séance, ne risque-t-il pas d'y avoir un débat avec trente amendements sur le rapport lui-même ? Comment les choses vont-elles se passer ? Votera-t-on oui, ou non ?

Mme Cécile Cukierman. – Vous l'avez rappelé, Monsieur le Président, on ne se prononce pas sur le contenu, on ne vote que la

publication. Ce contenu n'engage que les auteurs. J'ose espérer qu'ils partagent ce qui se trouve dans le rapport.

Nous avons tous et toutes émis des remarques, peut-être à tort, faute d'une connaissance pleine et entière du rapport. Cela devrait nous amener à réfléchir pour la suite. Ne modifions pas pour autant la règle tout de suite. Il me semble cependant que certains collègues ont exprimé des divergences parfois profondes, sans forcément remettre en cause la publication, se démarquant fortement de ce qui pouvait y être exprimé, afin que leur nom n'y soit pas associé au moment de la publication. Ce sera attesté par le compte rendu.

Je ne vois pas pourquoi on repousserait ce vote d'une semaine. Cela va ouvrir une nouvelle discussion, et on va voter pour ou contre les idées mises en avant dans le rapport. Le vote doit porter sur la publication du rapport. Le travail de nos collègues n'a rien d'offensant pour la commission des lois, bien au contraire selon moi, que l'on partage ou non leur avis.

M. Philippe Bas, président. – J'entends ce que vous dites ; je maintiens cependant ma position. Il est malgré tout plus loyal de permettre à l'ensemble de nos collègues qui se sont exprimés, ainsi qu'aux autres membres de la commission, de prendre connaissance du détail du rapport, avant que nous ne nous prononcions sur sa publication. C'est donc ainsi que nous allons procéder.

M. Philippe Kaltenbach. – Il faut que l'on s'engage, à l'avenir, à fournir les rapports à chaque fois...

M. Philippe Bas, président. – J'ai déjà répondu à cet aspect de la question. Nous allons nous en tenir là, si vous en êtes d'accord.

M. Jean-Pierre Sueur. – Il faut préciser que la semaine prochaine aura lieu un vote sans débat, afin de ne pas débattre de chaque ligne du rapport. On risque d'y passer la matinée !

M. Philippe Bas, président. – Je suis tout à fait d'accord pour qu'il n'y ait plus de débat, après celui de ce matin.

M. Jean-René Lecerf, rapporteur. – Ma seule crainte est que cela entraîne de la part de la presse, qui était convoquée demain, un intérêt pour le rapport supérieur à celui qu'il aurait eu sans cela !

M. Philippe Bas, président. – Personne ne se plaindra que nos travaux suscitent plus d'intérêt que prévu !

Mme Esther Benbassa, rapporteure. – Je vais dans le sens de Jean-René Lecerf. Les journalistes vont penser qu'il y a des arrière-pensées politiques. Cela risque d'avoir un effet regrettable, comme pour les « statistiques ethniques ». Le débat va partir dans le sensationnel, et nous allons produire l'effet inverse à celui qui est recherché, alors que nous avons auditionné quatorze scientifiques, ainsi que je l'ai déjà dit.

Nous n'allons pas nous plaindre de la publicité qui est faite à ce rapport, mais depuis trois ans et demi que je suis membre de cette commission, c'est la première fois que l'on reporte un vote.

M. Philippe Bas, président. – Nous allons nous tenir à ce qui a été proposé. Cela me semble loyal vis-à-vis de l'ensemble de nos collègues. Ce n'est pas une mauvaise chose, à l'avenir, que le rapport soit sur table au moment où il est discuté. Cela permettra d'éviter ce genre de difficultés.

Quant au point de presse, ce sujet n'est pas le ressort principal de la décision que nous devons prendre en commission.

La commission fait confiance à ses rapporteurs pour qu'il n'y ait pas d'ambiguïté sur les raisons du report d'un point de presse déjà programmé.

Mercredi 12 novembre 2014

M. Philippe Bas, président. – Nous devons voter sur la publication du rapport d'information de Mme Esther Benbassa et M. Jean-René Lecerf relatif à la lutte contre les discriminations.

La commission autorise la publication du rapport.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

INSTITUTIONS

Défenseur des droits

- M. Richard Senghor, secrétaire général du Défenseur des droits
- M. Jamel Oubechou, directeur de la promotion et de l'égalité
- Mme Audrey Keysers, responsable des relations avec les élus au cabinet
- Mme Sarah Benichou, conseillère à la direction de la promotion et de l'égalité

Contrôleur général des lieux de privation de liberté

- M. Jean-Marie Delarue, Contrôleur général des lieux de privation de liberté

Commission nationale consultative des droits de l'homme

- Mme Christine Lazerges, présidente
- M. Marc Leyenberger, président de la sous-commission B, en charge des questions de racisme et de discriminations - membre au titre de la France de l'ECRI (Conseil de l'Europe)
- Mme Cécile Riou-Batista, chargée de mission

Commission nationale de l'informatique et des libertés

- M. Édouard Geffray, secrétaire général
- M. Hervé Machi, directeur des affaires juridiques, internationales et de l'expertise
- M. Geoffroy Sigrist, attaché parlementaire
- M. Katty Saint-Gelais, membre du service des affaires juridiques
- Mme Amel Marc, membre du service des affaires juridiques

Délégué interministériel à la lutte contre le racisme et l'antisémitisme

- M. Régis Guyot, délégué interministériel
- Mme Claudine Tsiklitiras-Caron, adjointe au délégué interministériel
- M. Christian Margaria, conseiller spécial « formation et enseignement supérieur »

Pôle anti-discriminations du parquet du tribunal de grande instance de Bobigny

- Mme Catherine Brusafarro, procureur adjoint
- M. Mathieu Debatisse, vice-procureur en charge du secrétariat général du parquet

ORGANISMES DE RECHERCHE

Institut national d'études démographiques (INED)

- Mme Chantal Cases, directrice

Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE)

- M. Fabrice Lengart, directeur des statistiques démographiques et sociales

Institut européen en sciences des religions (IESR)

- Mme Isabelle Saint-Martin, directrice

Chercheurs universitaires

- M. Christophe Bertossi, directeur du Centre Migrations et Citoyennetés, Institut français des relations internationales (IFRI)
- Mme Magali Bessone, maître de conférences en philosophie morale et politique, université Rennes 1
- Mme Gwénaële Calvès, professeur de droit public, université de Cergy-Pontoise
- M. François Dubet, directeur d'études à l'École des hautes études en sciences sociales (EHESS)
- M. François Héran, directeur de recherche à l'INED
- M. Michel Kokoreff, sociologue, professeur à l'université Paris 8 Vincennes-Saint-Denis
- M. Jérôme Lasserre-Capdeville, maître de conférences, université de Strasbourg
- Mme Françoise Lorcerie, directrice de recherche au Centre national de la recherche scientifique (CNRS)
- M. Patrick Rozenblatt, directeur du Master « Inégalités et discriminations : manager les enjeux contemporains de l'égalité », université Lyon 2
- Mme Djaouida Sehili, directeur du Master « Inégalités et discriminations : manager les enjeux contemporains de l'égalité », université Lyon 2
- M. Patrick Simon, directeur de recherche à l'INED, chercheur associé au Centre d'études européennes (Sciences Po), Unité Migrations Internationales et Minorités
- M. Serge Slama, maître de conférences en droit public, université Évry-Val d'Essonne
- M. Vincent Tiberj, chargé de recherche, Fondation nationale des sciences politiques (FNSP)
- M. Patrick Weil, directeur de recherche au CNRS

ASSOCIATIONS

Consistoire central israélite de France

- M. Joël Mergui, président

Union des organisations islamiques de France (UOIF)

- M. Amar Lasfar, président

Conseil représentatif des associations asiatiques de France (CRAAF)

- M. Buon-Huong Tan, président
- Mme Roshane Saidnattar, déléguée aux affaires culturelles

Conseil représentatif des associations noires (CRAN)

- M. Louis-Georges Tin, président

Conseil représentatif des institutions juives de France (CRIF)

- M. Roger Cukierman, président
- M. Francis Kalifat, vice-président
- M. Robert Ejnes, directeur exécutif

Ligue des droits de l'homme (LDH)

- Mme Nadia Doghramadjian, secrétaire général adjointe
- M. Michel Miné, membre de la LDH sur les questions de discriminations

Ligue internationale contre le racisme et l'antisémitisme (LICRA)

- M. Mario-Pierre Stasi, président de la commission juridique
- Mme Macha Pariente, responsable du service juridique

Mouvement contre le racisme et pour l'amitié entre les peuples (MRAP)

- Mme Bernadette Hétier, coprésidente
- M. Bernard Schmid, juriste

SOS racisme

- Mme Natacha Gorchon, responsable du pôle discrimination et membre du bureau national

Association « L'égalité d'abord ! »

- M. Madjid Si Hocine

Association « Les indivisibles »

- Mme Rokhaya Diallo

Collectif « Stop le contrôle au faciès »

- Mme Sihame Assbague
- M. Francesco Ragazzi

PERSONNALITÉS QUALIFIÉES

- M. Tareq Oubrou, recteur de la mosquée de Bordeaux
- M. Yazid Sabeg, ancien commissaire à la diversité et à l'égalité des chances
- M. Thierry Tuot, conseiller d'État, auteur d'un rapport sur la refondation de la politique d'intégration remis au Premier ministre le 1^{er} février 2013