



ANALYSE

2019/10

TRAITEMENT DES FAITS RACISTES ET RACISME
INSTITUTIONNEL

Traitement des faits racistes et racisme institutionnel

L'année 2018 aurait marqué une inquiétante progression de l'antisémitisme.

Le 10 décembre 2018, un article d'Unia - l'ex-Centre pour l'Égalité des Chances devenu sous sa nouvelle appellation une structure interfédérale - s'inquiétait « de l'antisémitisme en Belgique¹ ».

M. Christophe Castaner, Ministre français de l'Intérieur, avançait le 11 février 2019 un chiffre apparemment effarant² : « *Le recensement d'actes antisémites a bondi de 74 % en France en 2018 par rapport à 2017* ». Etc.

Interpellés par ces chiffres, nous avons voulu savoir quels étaient les divers organismes et institutions chargés de la lutte contre les faits racistes³ et de quelle façon étaient constituées les bases de données. Et le moins que l'on puisse dire c'est que la situation est complexe... Nous commencerons par brièvement évoquer la question légale pour ensuite nous pencher sur les problèmes de la recension des faits racistes.

LES LOIS

L'énumération des textes de lois réglant la question des « faits racistes » est une tâche fastidieuse⁴, leur lecture, leur analyse et celle de l'ensemble de la jurisprudence qu'ils ont généré est quant à elle hors de portée du travail que nous menons ici.

La situation juridique est en effet complexe en raison de l'ensemble des situations couvertes par les lois en ce qu'elles traitent des pratiques discriminatoires *en général*⁵ et que, par ailleurs, la perception et la conception d'une discrimination varient en fonction des évolutions des rapports sociaux. Ce dont la très lente prise en compte du genre est un bon exemple.

Notons donc, pour faire simple, que les actes auxquels nous nous attacherons (conformément aux pratiques de recension et aux textes de loi) sont : les propos injurieux, les comportements discriminatoires et les violences physiques⁶ de *caractère raciste*, c'est-à-dire « *liés à "l'appartenance réelle ou supposée à une ethnie, une race ou une religion"* ».

INSTITUTIONS ET DONNÉES CHIFFRÉES

1. Multiplicité des sources : manipulation des chiffres. L'exemple français.

Prenons la déclaration de M. Castaner... que les Décodeurs du Monde⁸ ont, comme il se doit, immédiatement « fact-checké » (le résultat est paru dès le lendemain 12 février 2019⁹). À grand renfort de graphiques et de considérations très discutables sur ce qui devrait leur raison d'être : les faits, ils ont ainsi au moins démontré que quelques heures ne suffisent pas à produire un « décodage » quelconque. Car une bonne partie des enjeux d'une analyse correcte réside dans la mise au jour de la *construction* et de l'*origine* (les deux aspects étant intimement liés) des *données*, en l'espèce du chiffre cité par M. Castaner.

Il aura ainsi semble-t-il échappé aux chasseurs de faits que M. Castaner cite les chiffres établis par le Service Central du Renseignement Territorial (SCRT¹⁰), et que la source desdits chiffres n'est pas, comme le prétendent les redresseurs appointés de vérités¹¹, « *le décompte du Service de protection de la communauté juive (SPCJ)* ».

On ne va pas se livrer ici à une démolition détaillée de l'article des Décodeurs, mais plutôt revenir à la base¹² : à savoir la Commission Nationale Consultative des Droits de l'Homme, qui occupe une place centrale dans le dispositif français de lutte contre les discriminations.

La CNCDH est « *une structure de l'État* », dont « *l'indépendance [...] est inscrite dans la loi* », elle est active « *dans le domaine des droits de l'homme, du droit et de l'action humanitaire et du respect des garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques* » et « *combat les atteintes aux libertés publiques et aux droits fondamentaux* ».

*La CNCDH occupe ainsi une position unique dans le paysage institutionnel français*¹³ ».

Dans son rapport relatif à l'année 2017¹⁴, la CNCDH appelait « *une nouvelle fois les pouvoirs publics à prendre pour indicateur de référence le bilan statistique du SSMSI [Service Statistique Ministériel de la Sécurité Intérieure], fondé sur les méthodes statistiques de l'INSEE, quand il s'agit de rendre compte du volume des actes racistes ayant fait l'objet d'un dépôt de plainte auprès des forces de l'ordre en France* ».

Quant au SCRT, la CNCDH rappelait encore que son objectif « *n'est pas, à l'inverse du SSMSI, d'établir un bilan statistique d'activité visant à comptabiliser l'ensemble des plaintes enregistrées par les forces de l'ordre relevant du contentieux raciste* ».¹⁵ »

La CNCDH ajoutait, et ce rappel sonne comme une nette mise en garde contre les utilisations tout azimut et fort imprudentes que nous venons de souligner : « *Ainsi est-il nécessaire de préciser, lors de la communication des tendances qui se dégagent du bilan chiffré du SCRT, pour éviter les erreurs d'interprétation, qu'il s'agit d'un recueil de faits qualifiés comme pertinents mais ne prétendant pas à l'exhaustivité. Le bilan du SCRT se présente davantage comme un thermomètre de l'état du racisme en France visant à orienter les politiques publiques de sécurité* ».¹⁶

La précision que réclame la CNCDH est pourtant absente des communications publiques, les Décodeurs eux-mêmes s'en dispensent, et l'on peut affirmer que le personnel politique comme les médias utilisent – manipulent, peut-on dire – sans précautions des données policières à vocation... policière puisqu'elles visent « *à orienter les politiques publiques de sécurité* »¹⁷ !

Il suffit du reste de comparer les chiffres en jeu pour prendre une certaine mesure du caractère discutable de toute *utilisation* qui ne serait pas soigneusement cadrée :

- Selon le bilan du SCRT, pour l'année 2017, on dénombre « 311 actes antisémites » et « 121 actes antimusulmans ». C'est bien sur ces données que se base la déclaration de M. Castaner puisqu'en 2018 on recensait « 541 actes antisémites », soit effectivement une augmentation de 73,9 % par rapport à l'année précédente.

Le chiffre total des faits racistes repris par le SCRT était de 950 en 2017.

- En revanche, selon le bilan du SSMSI¹⁸, on comptait 5.130 crimes et délits à quoi s'ajoutaient 3.600 contraventions de 4^{ème} ou de 5^{ème} classe¹⁹, soit 8.730 faits racistes pour 2017... Une différence de plus de 900 % entre deux bilans, ce n'est pas banal...

Cela étant, le rapport SSMSI connaît ses limites lui aussi, c'est pourquoi « *afin de bien distinguer les statistiques d'activité [et le] volume réel d'actes racistes commis en France, la CNCDH préconise de préciser systématiquement qu'il s'agit des faits ayant fait l'objet d'un signalement aux services de police et de gendarmerie. [...] La communication de ces chiffres devrait par ailleurs être complétée d'un rappel concernant l'ampleur du "chiffre noir" en matière de contentieux raciste [...]*²⁰ ».

2. Car il existe un « chiffre noir » et de taille, semble-t-il...

« *La CNCDH procède à une comparaison éclairante permettant de considérablement nuancer la pertinence des données du ministère. Elle rappelle en effet que, face aux 1.662 faits racistes recensés en France*²¹ [en 2014], la même année, en étaient recensés entre 37.000 et 45.000 – [selon que soit ou non intégré le critère religieux] – en Angleterre et au Pays de Galles²² ».

Il y a donc manifestement un problème important de recension.

La CNCDH explique que :

- a) « le volume de faits comptabilisés dépend principalement de la propension des victimes à porter plainte (ou à déclarer une main courante²³), et des policiers à l'enregistrer comme telle » ;
- b) « il apparaît que des personnes victimes de violences de moindre gravité en apparence (menaces, injures, etc.) ne portent pas plainte, semble-t-il sous le double effet d'une accoutumance à une forme de "racisme du quotidien" et du déplacement du curseur dans la perception de la gravité d'un acte dans le contexte de la vague d'attentats qui a frappé le pays à partir de 2015 » ;
- c) « les bilans du SCRT et du SSMSI ont du mal à rendre compte du glissement des discours de haine des anciens supports (tracts, courriers, etc.) vers Internet, ces actes n'étant que très peu signalés [auprès des forces de l'ordre]²⁴ ».

L'ensemble de ces justifications méritent à leur tour d'être explicitées.

a) Du côté des victimes

Pour ce qui concerne ce que la CNCDH appelle la « propension » des victimes à porter plainte, on peut se référer, à titre d'exemple, aux « pratiques de contrôles d'identité discriminatoires » (ou « profilages ethniques ») : « longtemps refoulé à un "sentiment", le contrôle au faciès [...] s'est vu considérablement étayé par toute une série d'enquêtes relatives aux contrôles des forces de l'ordre [...]. Ainsi, selon une étude [...] conduite par Human Rights Watch et Open Society Justice Initiative, plus de 37 % des contrôles cibleraient des personnes déclarant avoir des ascendances d'Afrique du Nord malgré le fait qu'elles ne représentent que 7 % de la population²⁵ ». Les personnes ainsi racisées²⁶ subissent plus de 5 fois plus de contrôles que d'autres (non racisées ou non stigmatisées²⁷). Une situation qui engendre des tensions légitimes... et accroît la « réticence » (comme dit pudiquement la CNCDH) des victimes de ces contrôles à franchir le pas d'un commissariat de police, surtout pour signaler un fait raciste.

En Belgique, Amnesty International a mené une enquête sur ce phénomène²⁸. Amnesty rappelle que « le profilage ethnique est interdit par le droit international et belge. Les États doivent récolter des données sur les contrôles d'identité, prévenir les contrôles illégaux effectués par la police et prendre des mesures à l'encontre de toute personne qui a enfreint les procédures. » Mais le constat général relatif à la réalité de terrain est fort éloigné des principes : « En Belgique, trop peu d'initiatives ont été prises par le ministre de l'Intérieur, la police fédérale et la police locale pour prévenir, détecter ou combattre le profilage ethnique et appliquer le droit de non-discrimination. Parallèlement, la nécessité que représente la collecte de données ou l'éventuel manque d'entraînement, de connaissances et de procédures des fonctionnaires de police dans le but de lutter contre les stéréotypes liés aux personnes appartenant à des groupes de minorité ethnique n'ont suscité qu'une faible source d'inquiétude.

Le profilage ethnique est difficile à documenter, particulièrement en Belgique, où il n'y a pas de collecte de données. Le manque de recherches et de données sur les contrôles d'identité ne permet pas de répondre de façon adéquate au problème. En l'absence d'études et d'analyses menées par la police, il est possible que certaines formes de discrimination demeurent invisibles et qu'il soit difficile d'y répondre. »

La « propension » dépend en réalité d'une série de facteurs complexes.

- La CNCDH évoque avec raison une « accoutumance à une forme de "racisme du quotidien" et du déplacement du curseur dans la perception de la gravité d'un acte » : l'atrocité des faits terroristes tendrait à minorer la gravité d'une insulte raciste.
- La CNCDH parle aussi de la « réticence [des plaignants] devant la complexité qu'ils attribuent à [la] qualification [raciste] dans un contexte difficile qu'ils maîtrisent mal ».
- La CNCDH précise encore qu'« il apparaît clairement que le fait pour les victimes de ne pas percevoir le processus pénal comme étant en capacité de constater l'infraction subie et d'obtenir une réparation suffisante, tant sur le plan symbolique que pécuniaire, n'est pas de nature à encourager la déclaration de cette criminalité aux ressorts intimes et particuliers ».

b) Du côté des récepteurs de plaintes

- La CNCDH souligne l'existence d'un problème systémique, celui des « pratiques encourageant la sous-déclaration et conduisant, de facto, au blocage [...] du traitement judiciaire des infractions racistes ». Il apparaît en effet que « d'après les remontées de terrain, certains fonctionnaires de police ou de gendarmerie auraient parfois tendance, lors du dépôt de plainte, à ne pas retenir le

caractère raciste des faits [...]. Plus grave encore, les plaignants seraient parfois encouragés à consigner leur vécu dans une "main courante" ou un procès-verbal de renseignement judiciaire, plutôt qu'à déposer plainte. Ceci n'est pas acceptable dans la mesure où l'un et l'autre n'ont aucune valeur juridique ». Enfin, « le "refus de plainte", voire de signalement tout court, peut également prendre la forme d'une invitation à repasser plus tard, ou d'une réorientation vers les associations, ce qui peut entraîner un découragement de la personne victime. Ces pratiques, qui interviennent de surcroît à un moment où les personnes sont vulnérables, car atteintes dans leur identité et leur dignité, et donc peu enclines à chercher à faire valoir leurs droits face à un représentant de l'État récalcitrant, ne sont pas acceptables ».

- La CNCDH fait encore état des « préjugés de certains fonctionnaires à l'égard [des] plaignants ». En l'état, nous ne pouvons qu'exprimer une intuition (en évitant le procès d'intention et la généralisation abusive) : il est probable que les plaignants ne reçoivent pas le même accueil selon qu'il s'agisse de jeunes stigmatisés, par exemple comme provenant d'une banlieue dite difficile, ou d'un cadre du XVI^{ème} arrondissement de Paris.

Les problèmes se présentent de façon très similaire en Belgique. Par exemple, selon Unia : « Il arrive que les déclarations soient reprises dans un procès-verbal simplifié au lieu d'un procès-verbal classique ou d'une enquête menée à l'initiative de la police elle-même, sans concertation avec le magistrat de référence. Parfois aussi, on se contente d'une mention dans un rapport d'information. Non seulement ceci est contraire aux instructions [...], mais cela peut aussi avoir pour effet, si ce n'est pas communiqué clairement, que les citoyens s'imaginent avoir fait une déclaration. Il y a donc des choses à améliorer dans la communication avec les victimes. Celles-ci s'imaginent souvent que la police ne fera rien de leur plainte, ce qui ne les incite pas à signaler des discriminations.²⁹ »

c) Quant au « glissement des discours de haine vers Internet »

La CNCDH explique que la France a mis en place en 2009 « la Plateforme d'Harmonisation, d'Analyse, de Recoupements et d'Orientation des Signalements (PHAROS) [qui] fait un travail considérable dans le recueil et le traitement des signalements de contenus illicites sur Internet ».

De façon globale, en 2017, PHAROS a reçu 153.586 signalements, dont 8,6 % concernaient des discriminations et se décomposaient comme suit³⁰ :

2017	
Provocation publique à la haine et la discrimination raciale, ethnique ou religieuse	4409 / 7248
Provocation publique à la haine et la discrimination à raison d'orientations sexuelles	420 / 664
Injures et diffamations xénophobes ou discriminatoires	3528 / 4755
Apologie de crime de guerre et contre l'humanité	285 / 417
Provocation publique à la haine et la discrimination à raison d'un handicap	29 / 45
Contestation de crime contre l'humanité	80 / 121
« Happy slapping » xénophobe (vidéos de violences réelles)	7 / 7
Totaux	8.758 / 13.257

Si l'on se concentre sur les signalements recoupés ayant trait à des actes racistes, on parvient au nombre de 7.944 (8.309, si l'on tient compte de l'apologie ou de la contestation des crimes contre l'humanité).

On ne rentrera pas dans le détail des divers aspects de la Toile qui rendent très difficile la poursuite d'actes répréhensibles (anonymat des interventions, hébergement des sites dans des pays qui, tels les USA, invoquent avant tout la liberté d'expression, « dark net », etc.). Quoi qu'il en soit, la CNCDH déplore le manque de moyens dont dispose la plateforme (en 2017 : dix-huit policiers et sept gendarmes) et particulièrement la cellule « Discriminations sur le Web » composée de... 4 enquêteurs. Les délais de traitement des signalements des propos haineux atteignent près d'un an en moyenne³¹ et contrastent avec les dimensions d'instantanéité et d'interactivité qui caractérisent l'espace virtuel : ceci illustre « *la nécessité d'accroître encore significativement les moyens de PHAROS, à la hauteur de l'importance de ses missions. En effet, si l'on ajoute à ces longs délais de traitement la complexité et la longueur des actions menées pour obtenir ne serait-ce qu'un déréférencement, la pertinence de l'action publique ne manque pas d'interroger* ».

EN BELGIQUE

Nous nous sommes consacrés à principalement examiner la situation française, dont l'instrument central est la CNCDH. C'est que les déclarations les plus fracassantes - indubitablement liées au mouvement des « Gilets Jaunes » - proviennent, pour l'heure, des autorités politiques et de la sphère médiatique françaises. Nous ne détaillerons pas ici la situation belge, qui ne présente guère de différences marquantes avec la France. Pour en dire un mot rapide, nous pouvons citer quelques extraits des « *constatations générales*³² » qu'Unia (l'organe central interfédéral belge) tirait en février 2017 de son évaluation de l'application des lois de 2007 tendant respectivement « *à réprimer certains actes inspirés par le racisme ou la xénophobie* » et « *à lutter contre certaines formes de discrimination* »³³.

Unia, rejoignant largement la CNCDH, constate :

- « 1. que dans de nombreuses affaires, il est quasiment impossible de fournir des preuves ;
2. que le principe du glissement de la charge de la preuve est appliqué de manière variable³⁴ ;
3. que l'ambition d'accélérer l'accès à la justice et à la réparation grâce à l'action en cessation³⁵ n'a pas été atteinte ;
4. que saisir la justice est financièrement hors de portée pour de nombreuses victimes individuelles, et les associations et les organisations représentatives, en raison des coûts de la procédure, des obstacles à l'aide juridique (en partie) gratuite et des risques inhérents au procès (à savoir que la partie déboutée doit payer une indemnité de procédure) ;
5. que le faible montant des dommages et intérêts forfaitaires – surtout en cas de discrimination dans l'accès aux biens et aux services (1.300 ou 650 euros pour dommage moral) – constitue aussi un facteur qui dissuade les victimes de faire valoir leurs droits ;
6. que de manière générale, la lutte contre les discriminations n'est pas une priorité pour les autorités judiciaires, administratives et disciplinaires compétentes et que l'application de la législation laisse à désirer [...] ».

RETOUR SUR LES FAITS MARQUANTS

1. De l'impossibilité de disposer de chiffres cohérents

De façon générale, et bien que la Belgique et la France soient dotées d'institutions centralisatrices indépendantes, il est impossible de disposer de chiffres agrégés des faits racistes qui puissent faire office de référence pour les politiques, les médias, les associations ou les citoyens. Dans tous les cas, le nombre d'intervenants (associations communautaires et/ou militantes, diversité des corps de police, diversité des instances juridiques³⁶) en partie lié à la multiplicité des situations sociales (espace public, travail, logement, Internet, école, etc.) donne lieu à une immense dispersion des lieux de recueil des signalements. Il manque en outre très clairement une culture, voire une volonté politique, (ou interfédérale) de la transmission de toutes les données recueillies vers les organes centralisateurs, CNCDH ou Unia.

2. Un chiffre noir effarant ?

Il est adéquat de recourir à une forme interrogative puisque, par définition, on ne dispose pas de données. Il est probable que la comparaison avec les faits racistes enregistrés au Pays de Galles et en Angleterre –

57.000 pour environ 59 millions d'habitants – contre 1.161 (chiffres SCRT) pour près de 67 millions d'habitants en France donne une bonne mesure de ce qui passe sous les radars des administrations et de la justice.

Le problème est profond et englobe très clairement une série de données structurelles. On s'attachera ici, à titre illustratif à la question de l'accueil³⁷.

La CNCDH plaide de façon globale pour une « *professionnalisation de la mission d'accueil* » et relève l'exemple de « *la présence dans certaines villes de Grande-Bretagne et des États-Unis de services de police spécialisés sur le contentieux raciste et discriminatoire. Ces derniers reçoivent une formation spécifique et développent une expertise qui permet d'améliorer le traitement judiciaire des plaintes pour ce qui relève des "hate crimes"³⁸ ».*

Unia déclare pour sa part qu'en matière de police « *la désignation de fonctionnaires de référence est une bonne chose [...]. Elle favorise une politique claire et permet une clarification des relations entre les acteurs concernés* », mais Unia ajoute que ce travail « *exige une bonne connaissance des phénomènes discriminatoires et une reconnaissance des formes de discrimination. Ces deux conditions ne sont pas toujours réunies dans la pratique, ce qui souligne le besoin d'une formation complémentaire pour les fonctionnaires de référence et les autres agents verbalisants* ».

Un second aspect est relatif à la délocalisation de lieux de plainte ou de signalement ; ainsi la CNCDH réclame « *l'instauration de permanences tenues par un magistrat du parquet au sein des Maisons de justice et du droit [qui] permettrait, en tout bon sens, d'éviter la voie du dépôt de plainte préalable auprès des commissariats en vue de la contestation de ce type de pratiques émanant précisément des forces de l'ordre* ». De même, « *la CNCDH recommande l'expérimentation effective du dispositif de préplainte en ligne pour certains faits à caractère raciste* ».

Pour Unia aussi « *les parquets et les maisons de justice jouent un rôle clé* ». De façon générale, en raison tout à la fois de la complexité institutionnelle belge et de la multiplication des lieux possibles de signalement, Unia joue un rôle important d'interface en recherchant « *toujours la voie la plus appropriée pour aborder le problème, par exemple au travers de points de contact locaux³⁹ et de réseaux* ».

Cependant, et le constat est international, certaines « *instances ne sont pas toujours prêtes ou aptes à donner une suite adéquate aux dossiers de discrimination, dans le cadre de leurs propres compétences.* »

UN MOT DES SUITES JUDICIAIRES

Nous avons abordé quelques-uns des aspects du traitement institutionnel de la question du racisme en France et en Belgique, disons encore un mot des suites judiciaires données aux infractions racistes.

Le premier constat est fort simple, et ne déroge pas fondamentalement à la logique générale : en Belgique, les données manquent cruellement. Unia constate que les instructions (la « *circulaire 13/2013 du Collège des procureurs généraux⁴⁰* ») exigeant que toutes les affaires judiciaires lui soient transmises⁴¹ est très inégalement respectée, ce qui met Unia dans l'impossibilité de dresser des statistiques fiables : « *sans cette information indispensable, de nombreuses affaires échappent au radar d'Unia⁴²* ».

Il semble pourtant possible de relever quelques tendances à partir de ces données parcellaires :

- « *l'application de la loi antiracisme et anti discrimination a eu des effets relativement limités pour les tribunaux belges⁴³* » (Unia, toutes discriminations confondues, bien au-delà donc du contentieux raciste, recense 690 affaires sur son site, soit une moyenne de moins de 20 par an !⁴⁴) ;
- « *l'ambition du législateur d'accélérer la procédure judiciaire via la procédure civile (et l'action en cessation) n'a pas été réalisée. Ce n'est pas une bonne chose : toutes les parties concernées ont intérêt à voir leur affaire traitée rapidement, et il en va également de l'intérêt général que les tribunaux fassent rapidement la clarté sur ce qui est admissible ou pas⁴⁵* ».

Les données sont (ou : ont été ?) plus complètes en France.

Dans son rapport 2017, la CNCDH « *se réjouit de la refonte de la méthode statistique entreprise par le ministère de la Justice depuis trois ans afin de mieux recueillir la réalité des infractions⁴⁶* ».

« *Selon le ministère de la Justice, en 2016, 7.664 affaires racistes ont été orientées par les parquets : 3.433 (45 % du total) relevaient du contentieux des injures et diffamations, 2.693 (35 %) de celui des*

violences et menaces ; 1.263 (16 %) de celui des discriminations et 275 (4 %) du contentieux des atteintes aux biens ». Sauf pour les discriminations, chaque catégorie de faits « orientés par les parquets », a augmenté de plus de 60 % depuis 2013. On notera que ces augmentations ne s'expliquent pas forcément par une quelconque explosion d'actes racistes, divers facteurs nouveaux entrant en compte : « *les affaires semblent mieux comptabilisées et analysées* », on constate une amélioration de « *l'identification des infractions racistes, [...] des efforts entrepris afin de mieux former les personnels de justice pour améliorer l'accueil des victimes et que les parquets retiennent plus fréquemment la circonstance aggravante de racisme* ».

Néanmoins, quelques données viennent pondérer - pour dire le moins - ce qui pourrait apparaître comme une amélioration de la situation.

« Le ministère de la Justice relève qu'une affaire [de racisme] sur deux fait l'objet d'un classement sans suite par le parquet en raison de l'impossibilité de poursuivre l'auteur ».

« *Ce chiffre particulièrement élevé ne manque pas d'interroger sur les observations formulées [...] quant à la façon dont sont conduites les investigations⁴⁷* », surtout si on le rapproche « *du chiffre de classement sans suite pour infraction insuffisamment caractérisée dans le contentieux général [qui] ne s'élève qu'à 12 %* ».

CONCLUSION : UN RACISME INSTITUTIONNEL ?

Troublé par des déclarations plus ou moins fracassantes, et en tout cas alarmantes, quant à une forte augmentation des actes antisémites, nous avons tenté de comprendre, plutôt que le phénomène lui-même (ce qui aurait constitué une tout autre tâche), la situation institutionnelle, en particulier sous l'angle de la production des données relayées par les politiques, les médias ou par diverses institutions et associations.

Il est apparu que, tant en France qu'en Belgique, existent deux organismes centraux, deux structures d'État, dont l'indépendance est statutairement reconnue. De façon globale, la CNCDH et Unia remplissent les mêmes fonctions. Les deux institutions sont chargées de lutter, pour le dire de façon générale, contre la discrimination : elles doivent exercer leurs compétences à l'échelle de la société tout entière, sur base d'innombrables textes légaux et d'une jurisprudence extrêmement volumineuse.

Elles rencontrent au reste les mêmes problèmes : les corps constitués (on a surtout considéré ici les fonctions régaliennes que remplissent la police et la justice et les organes y afférents) font obstacle de façon structurelle à la récolte de données. Et même, si l'on pousse un peu loin la prise de position, ils sont eux-mêmes producteurs, au moins dans une certaine mesure, de discriminations. Nous avons ainsi mis en relief le fait que « *de manière générale, la lutte contre les discriminations n'est pas une priorité pour les autorités judiciaires, administratives et disciplinaires compétentes et que l'application de la législation laisse à désirer* », comme l'affirme Unia ou que « *la pertinence de l'action publique ne manque pas d'interroger* », comme l'écrit la CNCDH.

L'on en vient dès lors à resonger au concept de « racisme institutionnel », qu'il conviendrait de réhabiliter dans le discours politique dont il a selon toute apparence disparu.

Pour saisir l'origine de son (bref) succès, il faut revenir à une affaire vieille de plus d'un quart de siècle⁴⁸. En 1993, Stephen Lawrence, 18 ans, dont les parents étaient d'origine jamaïcaine, est assassiné à Londres par un groupe de jeunes agresseurs blancs proférant des cris racistes au moment du crime. En dépit de l'identification des cinq agresseurs, dont la culpabilité ne laissait pas de doute, la police n'était pas parvenue à fournir les preuves nécessaires pour les faire condamner par un tribunal. En conséquence de quoi, grâce à la pression de l'indignation populaire, le ministre de l'Intérieur, Jack Straw, avait lancé une commission d'enquête sous la présidence d'un juriste, Sir William Macpherson of Cluny.

Le rapport Macpherson est publié en février 1999. L'avis de William Macpherson et de ses collaborateurs est sans ambiguïté : « *la police avait accordé une faible priorité à l'élucidation de ce crime et avait traité la famille Lawrence comme si elle méritait moins de politesse et d'attention au cours de l'investigation que s'il s'était agi d'une famille blanche* ».

« *Selon William Macpherson, les raisons de ce traitement de qualité inférieure par rapport aux attentes justifiées de la famille se résumaient par l'expression **institutional racism**. Ce racisme institutionnel que le rapport qualifie de "subtil" peut être aussi néfaste que le "racisme avoué". W. Macpherson [en] propose alors une définition, précisant qu'elle concernerait non seulement la police mais aussi les services de l'éducation et du logement social, entre autres : **"la manifestation par une organisation dans son***

ensemble de son incapacité à fournir un service professionnel adéquat à des individus en raison de la couleur de leur peau, de leur origine culturelle ou ethnique. Ce racisme se manifeste dans des processus, des attitudes et des comportements qui, dans leur ensemble, ont un résultat discriminatoire par le biais de préjugés inconscients, de l'ignorance, d'un manque de considération et l'emploi de stéréotypes racistes qui désavantagent les membres des minorités ethniques. Il persiste parce que l'institution refuse de reconnaître ouvertement et de combattre son existence et ses causes [...]».

On reconnaît là une synthèse saisissante du tableau que la présente analyse a esquissé. Il faut ajouter que le nombre important de dispositions légales adoptées depuis lors, notamment au sein de l'Union européenne et les organes d'état indépendants de lutte contre le racisme (quel soit leur engagement) ne réussissent guère à transformer, et a fortiori à éradiquer, le « racisme institutionnel » : toutes les statistiques (relatives aux peines de prison, à l'enseignement, à l'accès au logement, etc., etc.) le démontrent.

On ne suivra pas ici Audrey Osler et Hugh Starkey qui déplorent que, dans la mesure où la définition de Macpherson « a la propriété de déculpabiliser les individus, [elle] a le défaut de ne pas définir les responsables des effets du racisme institutionnel. Si tout le monde est responsable, qui endossera la responsabilité ? ». C'est qu'il s'agit moins, selon nous, de l'addition de responsabilités individuelles que de l'un des aspects du problème global de la domination et de l'exploitation qu'elle permet. Si, en effet, « l'Histoire se trouve toujours les individus particuliers capables d'accomplir sa nécessité⁴⁹ », c'est aux citoyens et à leurs représentants politiques qu'il revient alors d'inverser le cours de l'Histoire bien plus que de stigmatiser des personnes – qu'il n'est pourtant pas question, que ce soit clair !, d'exonérer de leurs responsabilités individuelles.

Toute la question réside en réalité dans le fait que les causes du racisme institutionnel s'inscrivent dans la très longue histoire du racisme (en ce comprises ses déclinaisons contemporaines), lequel n'a rien de naturel mais est bien une construction sociale, sans cesse recommencée – les raisons invoquées pour justifier l'esclavage athénien ont à l'évidence peu à avoir avec les théories nazies – et qu'il faut s'attacher à démonter et à dénoncer sans relâche au même titre, du reste, que toute construction sociale justifiant d'une exploitation quelconque.

Jean-François Pontégnie,
Chargé d'analyses



Avec le soutien de



FÉDÉRATION
WALLONIE-BRUXELLES



CULTURE.BE

Cette analyse est disponible au format PDF sur notre site Internet www.acrf.be

L'ACRF-Femmes en milieu rural souhaite que les informations qu'elle publie soient diffusées et reproduites. Toutefois, n'oubliez pas, dans ce cas, de mentionner la source et de nous transmettre copie de la publication.

Merci !

¹¹ <https://www.unia.be/fr/articles/unia-sinquiete-de-lantisemitisme-en-belgique>

² Le nombre d'actes antisémites recensés a augmenté de 74 % en France en 2018 - Le Monde avec AFP - https://www.lemonde.fr/societe/article/2019/02/11/la-justice-saisie-a-cause-de-plusieurs-tags-antisemites-a-paris_5422154_3224.html

³ Pour des raisons pratiques, nous nous permettrons d'utiliser ce syntagme quand il s'agit de désigner de façon générale les faits répréhensibles dont nous traitons. Il est important de retenir qu'il simplifie fortement autant la multiplicité des situations concrètes vécues que les façons de les recenser et de les traiter.

⁴ On pourra trouver une bonne approche de la recension des textes

- pour la France, ici : <http://egalitecontreracisme.fr/ce-que-dit-la-loi> (onglet : « tableaux récapitulatifs »)
- pour la Belgique ici : <https://www.unia.be/fr/legislation-et-recommandations/legislation> (dans « Rechercher Loi », l'onglet « Toutes les lois » - soit 87 textes répertoriés)

⁵ Unia énumère par exemple 19 critères de discrimination ; voir ici : <https://www.unia.be/fr/criteres-de-discrimination/les-19-criteres-de-discrimination>

⁶ Le caractère raciste de tout crime ou délit impliquant des violences physiques est **une circonstance aggravante**.

⁷ Actes antisémites et islamophobes : un décompte délicat à établir - Maxime VAUDANO - https://www.lemonde.fr/les-decodeurs/article/2019/02/12/actes-antisemites-et-islamophobes-un-decompte-hasardeux_5422565_4355770.html

⁸ <https://www.lemonde.fr/les-decodeurs/>

⁹ Actes antisémites et islamophobes : un décompte délicat à établir. Op. cit.

¹⁰ Le SCRT dépend de la Direction centrale de la sécurité publique « une des directions actives de la direction générale de la Police nationale du Ministère de l'Intérieur français. [...] C'est la direction dont dépendent tous les commissariats de France, dans lesquels les citoyens peuvent se rendre lorsqu'ils sont confrontés à une difficulté, même si elle ne présente aucun caractère pénal » -

¹¹ Les Décodeurs écrivent : « C'est sur ce chiffre [du SPCJ] que Christophe Castaner a appuyé ses propos le 11 février » : **c'est tout simplement faux**. La réalité est que le SCRT « recueille et analyse les faits [...] qui sont portés à sa connaissance par ses relais territoriaux [...], ses partenaires locaux [...], ainsi que par les médias [...]. Ces données sont ensuite croisées avec les signalements transmis par le Service de Protection de la Communauté Juive (SPCJ) et le Conseil Français du Culte Musulman (CFCM), pour affiner la caractérisation (acte antisémite ou non, antimusulman ou non) et la catégorisation (action ou menace) des faits retenus. ». Nous soulignons.

La lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie. Année 2017 -

https://www.cncdh.fr/sites/default/files/cncdh_rapport_2017_bat_basse_definition.pdf

¹² Étrangement minorée par les Décodeurs qui semblent lui accorder un rôle de simple homologateur de chiffres : « Le Service de protection de la communauté juive et l'Observatoire national contre l'islamophobie travaillent en effet avec le ministère de l'intérieur pour récolter leurs chiffres. Des chiffres généralement corroborés par la Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH) dans ses rapports annuels [...] ».

¹³ D'après <https://www.cncdh.fr/fr/linstitution>.

¹⁴ *La lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie. Année 2017 -*

https://www.cncdh.fr/sites/default/files/cncdh_rapport_2017_bat_basse_definition.pdf

¹⁵ Ibid.

¹⁶ Ibid. Souligné par la CNCDH.

¹⁷ La CNCDH note dans son rapport : « Les chiffres du SCRT sont repris, tous les ans, par les pouvoirs publics, et dans les médias, pour apprécier l'évolution des actes racistes en France ». Et avance une explication : ces données « sont encore aujourd'hui les seules qui permettent de mesurer une évolution sur le long terme. Cela peut expliquer le fait que ce soient, en 2016 et en 2017, ces [dernières] qui aient été mis en avant pour apprécier l'évolution de la délinquance raciste constatée ». **Ce à quoi l'on pourrait rétorquer que l'utilisation (prudente) de la base de données SSMSI recommandée par la CNCDH n'empêche pas celle du SCRT pour autant qu'en soit clairement précisées tant la nature que la (faible) portée.**

¹⁸ Contribution complémentaire du Ministère de l'intérieur. Bilan statistique -

https://www.cncdh.fr/sites/default/files/contribution_ministere_de_linterieur_partie_statistique.pdf

¹⁹ « Les contraventions, les délits et les crimes correspondent aux 3 genres d'infractions sanctionnées pénalement. Elles se différencient selon leur gravité, les types de sanctions encourues, les juridictions compétentes pour juger les auteurs et les délais de prescription.

La contravention est l'infraction la moins grave : stationnement irrégulier ou violences légères, par exemple. Les contraventions sont elles-mêmes réparties en 5 classes, de la moins grave (1ère classe : simple menace de dégradation) à la plus grave (5ème classe : dégradation légère d'un bien) » - <https://www.justice.fr/fiche/differences-entre-contravention-delit-crime>

²⁰ CNCDH, *La lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie*. Op. cit. Nous soulignons.

²¹ Selon le rapport SCRT.

²² La CNCDH esquisse un clair-obscur de l'investissement des pouvoirs publics dans la lutte contre le racisme - Robin MEDARD INGHILTERRA - <https://journals.openedition.org/revdh/1090>

²³ Signalement d'un fait sans plainte de la part du déposant (mais ledit fait peut néanmoins être jugé comme suffisamment grave pour être finalement poursuivi ; la CNCDH déplore d'ailleurs « une telle pratique [qui] revient à consacrer l'officier de police judiciaire en juge de l'opportunité des poursuites ».)

²⁴ Voir aussi ci-après : la plate-forme PHAROS.

²⁵ La CNCDH esquisse un clair-obscur de l'investissement des pouvoirs publics dans la lutte contre le racisme. Op. cit.

²⁶ « Ce terme désigne les personnes (noires, arabes, roms, asiatiques, musulmanes, etc.) renvoyées à une appartenance (réelle ou supposée) à un groupe ayant subi un processus à la fois social et mental d'altérisation sur la base de la race » - Ce que le mot « racisé » exprime et ce qu'il masque - Rafik CHEKKAT - <http://www.etatdexception.net/ce-que-le-mot-racise-e-exprime-et-ce-quil-masque/>

²⁷ « C'est Erving Goffman qui a fait du stigmaté (étymologiquement une marque durable sur la peau) un concept sociologique, en l'étendant à tout attribut social dévalorisant, qu'il soit corporel ou non – être handicapé, homosexuel, juif, etc. Le stigmaté n'est pas un attribut en soi : il se définit dans le regard d'autrui. Il renvoie à l'écart à la norme : toute personne qui ne correspond pas à ce qu'on attend d'une personne considérée comme "normale" est susceptible d'être stigmatisée » - Stigmaté in Les 100 mots de la sociologie - Corinne ROSTAING - <https://journals.openedition.org/sociologie/2572>

²⁸ « On ne sait jamais, avec des gens comme vous ». Politiques policières de prévention du profilage ethnique en Belgique - <https://www.amnesty.be/camp/discrimination/le-profilage-ethnique-et-la-police/profilageethnique>

²⁹ Évaluation. Loi du 10 mai 2007 modifiant la loi du 30 juillet 1981 tendant à réprimer certains actes inspirés par le racisme ou la xénophobie (MB 30 mai 2007) (loi antiracisme). Loi du 10 mai 2007 tendant à lutter contre certaines formes de discrimination (MB 30 mai 2007) (loi antidiscrimination) -

[https://www.unia.be/files/Documenten/Publicaties_docs/Evaluation_2e_version_LAR_LAD_Unia_PDF_\(Francophone\).pdf](https://www.unia.be/files/Documenten/Publicaties_docs/Evaluation_2e_version_LAR_LAD_Unia_PDF_(Francophone).pdf)

³⁰ Les chiffres en rouge reprennent les signalements recoupés (lorsqu'un même fait engendre plusieurs signalements) : ils sont donc moins nombreux que les signalements simples (chiffres en vert), mais renvoient de façon plus fidèle au nombre d'actes.

³¹ « Ces délais s'expliquent notamment par le fait que les signalements liés aux questions de terrorisme et de radicalisation sont traités en priorité ».

³² Évaluation. Loi du 10 mai 2007 [...] - Op. cit.

³³ Pour accéder aux textes de loi :

- Loi du 10 mai 2007 modifiant la loi du 30 juillet 1981 tendant à réprimer certains actes inspirés par le racisme et la xénophobie, MB 30 mai - 2007 http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/change_lg.pl?language=fr&la=F&table_name=loi&cn=2007051038

- Loi du 10 mai 2007 tendant à lutter contre certaines formes de discrimination, MB 30 mai 2007 - http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/change_lg.pl?language=fr&la=F&cn=2007051035&table_name=loi

³⁴ « Selon la loi, (art 30 loi AR), "Lorsque qu'une personne qui s'estime victime d'une discrimination, le Centre ou l'un des groupements d'intérêts invoque devant la juridiction compétente des faits qui permettent de présumer l'existence d'une discrimination fondée sur l'un des critères protégés, il incombe au défendeur de prouver qu'il n'y a pas eu de discrimination". » - <https://www.unia.be/fr/sensibilisation-et-prevention/outils/prouver-une-discrimination-raciale-au-logement-comment-le-prouver/vademecum-juridique>

Mais la mise en œuvre pratique de cette procédure « est problématique : une conduite discriminatoire est rarement formulée sur papier ou à l'oral devant témoin et n'est pas nécessairement ostentatoire ; malgré l'inscription dans la loi de l'obligation de renverser la charge de la preuve dans les affaires de discrimination, le droit national ne prévoit généralement pas formellement les conditions de sa mise en œuvre ; le manque de connaissance de cette obligation, de la part des juges et d'autres juristes professionnels, empêche l'application effective du glissement de la charge de la preuve. » - Évaluation. Loi du 10 mai 2007 [...] - Op. cit.

³⁵ Dans le domaine du droit civil, action dite « comme en référé », c'est-à-dire en procédure accélérée.

³⁶ Unia note : « Ainsi, beaucoup d'autres instances peuvent intervenir dans le cadre de leurs compétences contre la discrimination et les messages de haine, comme les divers services publics et sectoriels de médiation (par exemple : le Médiateur fédéral, le Médiateur flamand, le Médiateur de la Wallonie et de la Fédération Wallonie-Bruxelles, le Médiateur de la Communauté germanophone, les services communaux de médiation, la Médiatrice de la SNCB, le Médiateur des assurances, Ombudsfijn...), tout comme des organes déontologiques (par exemple: le Conseil de déontologie journalistique, le 'Raad voor de Journalistiek', le Jury d'Éthique publicitaire (JEP), l'Ordre des Médecins...). » - Évaluation. Loi du 10 mai 2007 [...] - Op. cit.

³⁷ Qui ne manque pas de liens avec, par exemple, le profilage ethnique que nous avons abordé ci-avant.

³⁸ Délits de haine.

³⁹ Il existe 4 points de contacts en Wallonie, uniquement joignables par téléphone ou par mail. Les rencontres physiques n'ont lieu que sur rendez-vous : Unia Brabant wallon & Hainaut Sud, Unia Huy-Waremme - Namur - Luxembourg, Unia Liège – Verviers, Unia Wallonie Picarde - Hainaut Centre. 13 points de contact existent en Flandre (régions d'Alost, d'Anvers, de Bruges, de Gand, de Genk, d'Hasselt, de Courtrai, de Louvain, de Malines, d'Ostende, de Roulers, de Saint-Nicolas et de Turnhout) qui fonctionnent sur le même principe qu'en Wallonie. Un point de contact existe dans la Communauté germanophone à Eupen. - <https://www.unia.be/fr/contacter-unia/nos-points-de-contact-locaux>

⁴⁰ On peut télécharger la circulaire à partir de : <https://www.om-mp.be/fr/savoir-plus/circulaires>, année 2013.

⁴¹ « *Les parquets et les auditorats du travail sont tenus d'informer Unia des affaires en cours et de lui transmettre une copie des jugements et arrêts* » - - *Évaluation. Loi du 10 mai 2007* [...] - Op. cit.

⁴² Ibid.

⁴³ Ibid.

⁴⁴ <https://www.unia.be/fr/jurisprudence-alternatives/jurisprudence?keywords=>

⁴⁵ *Évaluation. Loi du 10 mai 2007* [...] - Op. cit. Souligné par Unia.

⁴⁶ *La lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie (CNCDH)*. Op. cit.

⁴⁷ À cet égard, on relève aussi que le nombre d'« auteurs inconnus » est passé de 899 en 2013 à 1822 en 2016, soit une augmentation de 103 % (contre 32 % d'augmentation des auteurs connus).

⁴⁸ Nous nous basons ici sur *Le racisme institutionnel : de l'invention politique à la recherche d'outils* - Audrey OSLER et Hugh STARKEY - <https://www.cairn.info/revue-migrations-societe-2010-5-page-133.htm>
Il nous faut préciser que nous utilisons certaines données de cet article dont, malgré (ou à cause de) la très grande qualité, il ne nous est pas possible de reprendre toutes les nuances. Les citations et l'usage que nous en faisons n'engagent donc en aucun cas les auteurs dudit article.

⁴⁹ Hegel, cité par Frédéric Lordon. *Le complotiste de l'Élysée* – Frédéric LORDON - <https://blog.mondediplo.net/le-complotiste-de-l-elysee>