



MINISTÈRE DE LA JUSTICE

*Liberté
Égalité
Fraternité*

Contribution au rapport 2022 de la CNCDH sur la lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie

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

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

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

Au sein de ce bureau, Léa DELHY, magistrat, est responsable, sous l'autorité d'Ariane MALLIER, adjointe à la cheffe de bureau, et d'Aude MOREL, cheffe de bureau, des thématiques de racisme et de discriminations en droit pénal général et en droit de la presse, pour ce qui est des incriminations prévues par la loi du 29 juillet 1881. Ce magistrat suit les remontées d'action publique relatives à ces sujets, prépare les analyses juridiques et organise les actions de politique pénale relevant de ces thématiques (rédaction de circulaires et dépêches, animation du réseau des référents). Il synthétise les rapports annuels du ministère public relatifs à ces sujets. Il est également compétent sur toute autre problématique relevant du droit de la presse, et traite à ce titre notamment les questions relatives aux faits de diffamation ou d'injures motivées par un motif discriminatoire et à la haine en ligne, et participe ainsi aux travaux de l'observatoire de la haine en ligne. Le bureau a également été associé aux travaux menés lors des réunions interministérielles d'élaboration du plan 2021-2025 de lutte contre le racisme jusqu'au mois de novembre 2022. Il a à ce titre participé à la dernière réunion interministérielle le 10 novembre 2022 relative à la préparation du plan national de lutte contre le racisme, l'antisémitisme et les discriminations 2023-2026. Le bureau a également participé à l'audition de la France par le comité onusien pour l'élimination de la discrimination raciale, à Genève, les 15 et 16 novembre 2022.

- Le ministère a-t-il collaboré de nouveau, en 2022, avec d'autres ministères et institutions de manière formelle ou informelle dans le cadre de son action contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie ? Quel bilan dressez-vous de ces collaborations ?

Le ministère de la justice a poursuivi, en 2022, sa collaboration avec d'autres ministères et institutions dans le cadre de son action visant à **lutter contre les actes et les discours de haine**.

Dès le début de l'année 2022, le ministère de la justice a ainsi été mobilisé dans le cadre des travaux menés sous la **présidence française de l'Union européenne**, et notamment ceux relatifs à la haine, aux discriminations, aux violences de genre, et plus largement ceux relatifs à la justice face aux formes contemporaines d'intolérance.

D'autre part, après la visite, en France, en novembre 2021, de la **commission du Conseil de l'Europe en charge de la lutte contre le racisme et l'intolérance** (ECRI), à l'occasion de laquelle le ministère de la justice a participé à plusieurs tables rondes, le ministère de la justice a été sollicité, en février 2022, pour relire la **recommandation de politique générale de l'ECRI sur la lutte contre l'intolérance et les discriminations envers les musulmans** et, en avril 2022, pour commenter le **projet de rapport de l'ECRI réalisé dans le cadre du 6ème cycle d'évaluation**.

Le ministère de la justice a également contribué, en février 2022 au **projet de réponse aux questions de la Rapporteuse spéciale sur les formes contemporaines de racisme, de discrimination raciale, de xénophobie et de l'intolérance concernant la mise en œuvre de la résolution 75/169 « Lutte contre la glorification du nazisme, du néonazisme et d'autres pratiques qui contribuent à alimenter les formes contemporaines de racisme, de discrimination raciale, de xénophobie et de l'intolérance qui y est associée »** adoptée par l'Assemblée Générale des Nations Unies le 23 décembre 2020.

Il a aussi été sollicité, en septembre 2021 et en janvier 2022, dans le cadre de la préparation de la **stratégie française pour l'inclusion des Roms 2020-2023** pilotée par la DIHAL, afin notamment de produire des éléments sur l'antitsiganisme.

Dans le cadre de la **lutte contre l'antisémitisme**, le ministère de la justice a été, à plusieurs reprises au cours de l'année, sollicité afin de commenter les **conséquences de l'arrêt Baldassi**¹, notamment dans le cadre du bilan d'action du Gouvernement français. Il a également été convié au **dialogue franco-israélien** qui s'est tenu les 12 et 13 septembre 2022 au cours duquel des développements particuliers ont été consacrés à la haine en ligne et aux réponses pénales apportées aux infractions à caractère antisémite. Le ministère de la justice a aussi contribué, en décembre 2021, à la relecture du **projet de conclusion du Conseil de l'Union européenne sur la lutte contre le racisme et l'antisémitisme**.

Au-delà de ces collaborations ministérielles et institutionnelles réalisées sur le plan européen, voire international, le ministère de la justice a également été sollicité pour apporter son éclairage sur des thématiques particulières ou sur des problématiques et engagements nationaux.

Plus particulièrement, le directeur des affaires criminelles et des grâces a été entendu, le 9 février 2022, par la mission ministérielle « **Lutte contre les actes antireligieux** ». Lors de cette audition, les questions relatives au diagnostic des actes antireligieux, aux dispositifs de prévention et de

¹ Baldassi et autres contre France, requêtes n°15271/16 et 6 autres, arrêt du 11 juin 2020, définitif le 11 septembre 2020.

répression en vigueur, aux recommandations à formuler afin de parfaire la lutte contre ce phénomène et aux apports de la PFUE en cette matière ont pu être abordées.

Plus globalement, et dans le prolongement de la mise en œuvre du plan national de lutte contre le racisme et l'antisémitisme 2018-2020, le ministère de la justice a continué à travailler de concert avec de nombreux autres ministères dans le cadre de la **proposition interministérielle du PILCRA 2021-2025**.

Ce projet de plan contient plusieurs propositions intéressant notamment le ministère de la justice, parmi lesquelles le développement des stages de citoyenneté dédiés et des TIG afin de prévenir la récidive ; la lutte contre la haine en ligne ; ou encore la création de « *cyberéquipes de la fraternité* » chargées d'assurer une veille sur les réseaux sociaux et de saisir le procureur de la République sur le fondement de l'article 40 du code de procédure pénale. Le ministère de la justice s'est montré favorable à ces propositions qui s'inscrivent dans le prolongement des actions déjà mises en œuvre par le ministère de la justice pour renforcer la lutte contre la haine en ligne.

Il a également travaillé de concert avec d'autres ministères dans le cadre de la préparation du PILCRA 2023-2026.

Par ailleurs, le ministère de la justice a maintenu sa collaboration avec d'autres ministères afin de **prévenir, lutter et sanctionner les discriminations à l'encontre des LGBT+**. La DACG a ainsi été **mobilisée sur le plan national d'actions pour l'égalité des droits, contre la haine et les discriminations anti-LGBT+2020-2023 et a participé, en lien avec les autres directions du ministère, régulièrement aux réunions de suivi de ce plan organisées par le secrétariat général**. Dans le prolongement du suivi de la mise en œuvre de ce plan, le ministère de la justice a été associé à la **préparation et le déroulement de la journée contre les discriminations anti-LGBT+ du 24 octobre 2022** au cours de laquelle un bilan des actions menées par le ministère de la justice a été dressé. Le ministère de la justice a également été associé, en mars 2022, à une réunion avec le cabinet de la ministre déléguée chargée de l'égalité entre les femmes et les hommes, de la diversité et de l'égalité des chances, sur **la mise en application de la loi incriminant les thérapies de conversion**.

Enfin, le ministère de la justice a maintenu sa collaboration interministérielle et institutionnelle en matière de lutte contre la haine en ligne, tant sur le plan national qu'international.

La question de la **lutte contre la haine en ligne** a ainsi été abordée dans le cadre du GT franco-américain relatif à la lutte contre le terrorisme qui s'est tenu les 9 et 10 mars 2022, mais aussi lors de la réunion informelle des ministres de la justice qui s'est tenue le 4 février 2022 à Lille.

Le ministère de la justice a renseigné un questionnaire transmis aux Etats membres du Conseil de l'Europe par le Comité directeur sur les médias et les systèmes d'information concernant la mise en œuvre de la recommandation CM/Rec(2018)2 du Comité des Ministres **sur les rôles et responsabilités des intermédiaires de l'internet**. En mars 2022, la direction des affaires criminelles et des grâces a été sollicitée par **l'Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique** pour l'éclairer sur la mise en œuvre des dispositions de l'article 42 de la loi du 24 août 2021 confortant le respect des principes de la République.

La direction des affaires criminelles et des grâces a également été entendue en juillet 2022, par la section du rapport et des études du Conseil d'Etat sur les réseaux sociaux. Cet échange a notamment permis d'aborder les mécanismes de signalement des discours de haine et des contenus illicites sur les réseaux sociaux, ainsi que les mécanismes de retrait et de blocage par les plateformes, le

traitement et les suites données aux signalements et, de façon plus générale, la politique pénale menée en matière de lutte contre la haine en ligne.

En juin 2022, la direction criminelle et des grâces a collaboré avec la direction centrale de la police judiciaire dans le cadre d'une présentation de l'organisation et du fonctionnement des plateformes PHAROS² et THESEE³, et avec l'office central de lutte contre les crimes contre l'humanité et les crimes de haine afin de réaliser une journée d'action européenne en matière de lutte contre les crimes de haine le 7 avril 2022.

- Le ministère a-t-il collaboré de nouveau en 2022 avec des associations de manière formelle ou informelle dans le cadre de son action contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie ? Si oui, le(s)quelle(s) ? Quel bilan en dressez-vous ?

Le service de l'accès au droit et à la justice et de l'aide aux victimes (SADJAV) soutient des associations nationales et locales luttant contre les discriminations, le racisme, l'antisémitisme et les crimes de haine.

Soutien aux associations nationales

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

En 2022, la LICRA est financée par le SADJAV à hauteur de 45.000 euros, SOS Racisme à hauteur de 70.000 euros, et la LDH à hauteur de 14 000 euros.

La LICRA, La LDH, et SOS Racisme sont référencés sur la nouvelle plateforme de lutte contre les discriminations, créée par le Défenseur des droits en 2021, ce qui leur donne une nouvelle visibilité pour les victimes de discriminations. La LICRA participe aux groupes de travail de l'Observatoire de la haine en ligne, et a renforcé le partenariat avec la Plateforme d'Harmonisation, d'Analyse, de Recoupement et d'Orientation des Signalements (Pharos) mise à la disposition du public. SOS Racisme s'implique dans les instances nationales de lutte contre le racisme et les discriminations, notamment auprès du Défenseur des droits et du comité ententes origines. Elle permet aux jeunes de participer à la lutte contre le racisme et les discriminations, et a mis à leur disposition des outils visuels, rapides et simples, notamment sur les réseaux sociaux, pour les encourager à accéder au droit et à la justice. La LDH a une activité de sensibilisation du grand public à travers la production de guides, de fiches pratiques, la réalisation de campagnes d'informations, et la publication d'informations sur les réseaux sociaux.

La LICRA assure, en plus de ses permanences téléphoniques quotidiennes, des permanences physiques à l'attention des plaignants ou des témoins de faits de racisme, d'antisémitisme ou de xénophobie. Elle propose une permanence juridique gratuite et personnalisée au siège et dans ses sections locales sur l'ensemble du territoire, y compris dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville (60 personnes reçues issues de ces quartiers en 2021). En 2021, elle a reçu 1 228 signalements (+25% par rapport à 2020) dont 508 ont concerné des signalements d'infractions à

² Plateforme d'harmonisation, d'analyse, de recoupement et d'orientation des signalements qui est un dispositif national de signalement des contenus illicites de l'internet

³ Dispositif national de traitement harmonisé des enquêtes et des signalements en matière d'e-esroquerie

caractère racial, et a accompagné sur la durée avec un suivi 328 victimes. 190 faits sur ces 508 faits ont été suivis d'une action pénale ou civile (37% contre 68% en 2020).

Suite à la mise en place d'une nouvelle commission de prévention et de lutte contre les discriminations, elle a renforcé ses actions en la matière : suivi personnalisé des victimes, partenariats avec les parquets pour améliorer la prise en charge des victimes, formation des acteurs institutionnels et associatifs....

La LICRA maintient un partenariat étroit avec France Victimes, dans le cadre d'une convention conclue entre les 2 associations, qui permet actuellement aux victimes de racisme et d'antisémitisme de bénéficier d'un soutien et d'un accompagnement psychologique avec des professionnels. En 2021, la LICRA a saisi des associations du réseau France Victimes pour 75 victimes afin qu'un soutien psychologique leur soit apporté. La LICRA a, en outre, participé, en 2021, à des réunions de travail animées par France Victimes sur l'adaptation à destination des victimes de discriminations de la plateforme « Mémo de Vie », créée pour venir en aide à toute personne victime de violences répétées, notamment les victimes de violences intrafamiliales.

La LICRA met à la disposition des internautes un formulaire « signaler un contenu raciste sur internet » par lequel ils peuvent l'informer de tout contenu haineux qui leur semble constitutif d'une infraction à caractère racial. Le service juridique a reçu et traité 1 865 signalements de contenus haineux sur internet en 2021 (contre 1 336 en 2020), soit, une progression annuelle de 39,6%, dont 844 (contre 492 en 2020) ont été reconnus comme pénalement qualifiables. 550 contenus pénalement qualifiables ont fait l'objet d'une demande de retrait, et une action pénale a été engagée pour 28 d'entre eux.

SOS Racisme a traité, en 2021, dans le cadre des permanences au siège et au sein des comités locaux, ainsi que par des courriels et des courriers, 1 151 nouveaux dossiers sur tout le territoire national, soit, +24,4% par rapport à 2020. Près de 81 % d'entre eux, soit 943 dossiers, ont fait l'objet d'un suivi régulier ; environ 17 % (soit 190 dossiers) ont été orientés vers des interlocuteurs plus adaptés ; environ 2 % (18) se sont révélés être des signalements de comportements discriminatoires ou de propos à caractère raciste, notamment sur les réseaux sociaux ou par voie de presse. 1 151 victimes ont été accompagnées.

SOS Racisme assure la veille des propos tenus sur internet et dans les médias par des personnalités sensibles et effectue des signalements aux hébergeurs et instances compétentes. Elle a signalé, en 2021, 700 contenus haineux (+16,67% par rapport à 2020). Elle anime des groupes sur les réseaux sociaux ayant vocation à informer les victimes de leurs droits, des procédures et des moyens de lutter contre les discours haineux en ligne.

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

En 2021, pour l'ensemble de ses activités, 6 167 personnes ont fait appel à la LDH au siège national par la permanence juridique téléphonique, par courriels et courriers, 119 interventions ont été réalisées, et 19 554 personnes ont été reçues (17 858 en 2020) dans 96 sections locales.

Soutien aux associations locales d'aide aux victimes et statistiques

Le SADJAV poursuit son soutien aux associations locales d'aide aux victimes qui interviennent en faveur des victimes de discriminations, d'actes racistes. En 2021, 107 associations locales d'aide aux victimes ont déclaré avoir reçu 502 victimes de discriminations (+3,3% par rapport à 2020), et ont assuré leur suivi juridique et psychologique. 104 associations locales d'aide aux victimes en 2020 ont reçu 486 victimes de discriminations.

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

- Des mesures ont-elles été mises en œuvre en 2022 pour améliorer la connaissance quantitative et qualitative des actes à caractère raciste, antisémite et xénophobe ?

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

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

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

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

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

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

- L'application CASSIOPEE a-t-elle connu des évolutions notables en 2022 ? Quels bénéfices peut-on en tirer pour évaluer spécifiquement les phénomènes racistes ?

Les informations recueillies dans Cassiopée à partir des données renseignées à l'occasion de la gestion des affaires pénales permettent de construire des statistiques relatives aux poursuites engagées et à la structure de la réponse pénale concernant les infractions à caractère raciste ou discriminatoire, à partir de la nomenclature d'enregistrement (NATAFF) ou, au niveau le plus fin lorsqu'il est renseigné, à partir de l'infraction (NATINF). La qualité des données issues de Cassiopée via le système d'information décisionnel est tout à fait satisfaisante et permet d'élaborer des recueils statistiques très exhaustifs. Selon la direction des services judiciaires (OJ14), l'applicatif métier Cassiopée n'a pas connu d'évolutions sur ce sujet en 2022.

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

Le modèle du bilan statistique 2021 est le même que celui de l'année dernière. Figurent ainsi des tableaux consacrés aux « affaires comportant au moins une infraction commise à raison de l'origine ou de la religion de la victime orientées par les parquets », permettant de comptabiliser toutes les affaires orientées par les parquets, avec ou sans auteur, et de construire une typologie des auteurs et des actes racistes poursuivis.

Ce bilan présente une analyse détaillée de la structure des orientations des auteurs concernant les années 2020 et 2021, offrant une vision plus exhaustive du traitement de ce contentieux par les parquets et notamment en mettant en perspective les auteurs orientés et les auteurs poursuivables, qu'il s'agisse des alternatives aux poursuites ou des poursuites. D'autres tableaux analysent ensuite les condamnations et les peines prononcées.

Enfin, un tableau présente l'ensemble des infractions apparentées à la notion de « crimes de haine » sanctionnées par les tribunaux français selon le motif discriminatoire, et ce, quelque que soit le motif (racisme, handicap, orientation sexuelle, syndicale...). Cette vision de l'ensemble des crimes de haine permettra à la CNCDH d'intégrer son analyse relative aux infractions à caractère raciste dans un panorama plus large des infractions relevant du concept internationalement qualifié de « crimes de haine » condamnées en France.

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

Le bilan statistique 2021 détaillé est disponible dans un document complémentaire

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

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

La CNCDH invite alors à :

- Mettre en œuvre des actions spécifiques pour l'accueil des victimes d'actes et de menaces à caractère raciste, antisémite et xénophobe ;
- Mettre en place une politique volontariste contre le phénomène de sous-déclaration du contentieux raciste et faire baisser les taux de classement sans suite ;
- Préciser l'évolution des instructions données par rapport aux mains courantes et les nouvelles dispositions applicables le cas échéant ;
- S'agissant des critères de discriminations, rendre plus lisibles les dispositions applicables dans les différents codes (pénal, travail...) en fonction de la liste, récemment étendue, et engager une réflexion pour rendre la législation plus claire ;
- Prendre en compte la responsabilité pénale des personnes morales et la responsabilité sociale des entreprises ;
- Prendre en compte la pluralité des critères racistes, leur cumul dans les qualifications juridiques retenues contre un individu ainsi que l'intersectionnalité dont l'infraction peut relever – la réponse apportée par la justice n'étant pas toujours assez précise sur ce point. Préciser comment sont prises en compte les différentes qualifications juridiques dans les décisions de justice rendues.
- Dresser un bilan pour 2022 des actions de groupe introduites en matière de discriminations (nombre de procédures, fondement, issue le cas échéant...) ;
- Continuer à encourager les mesures alternatives aux poursuites et les peines à valeur pédagogique en matière d'infractions relevant du racisme et des discriminations ;
- Préciser l'impact de la loi du 23 mars 2019 sur les aménagements de peine pour les infractions à caractère raciste.

Questions :

- Pour les recommandations ci-dessus, de nouvelles mesures ont-elles été prises ?
- Quelles actions le ministère envisage-t-il d'engager pour les années 2023 et suivantes ?

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

La nécessité d'apporter une attention particulière à l'accueil des victimes dans le cadre du contentieux des discriminations est régulièrement rappelée par le ministère de la justice. Déjà, la **circulaire du 4 avril 2019** relative à la lutte contre les discriminations, les propos et les comportements haineux soulignait la nécessité d'appeler l'attention des responsables de la police et de la gendarmerie sur la nécessité de sensibiliser particulièrement leurs services sur la qualité de l'accueil des victimes d'agressions à caractère raciste, antisémite ou homophobe.

Par ailleurs, et bien qu'elle ne concerne pas des discriminations fondées sur un motif raciste, antisémite ou xénophobe, dans sa **circulaire du 17 mai 2021** relative à la lutte contre les infractions commises à raison de l'orientation sexuelle, le ministre de la justice a rappelé aux procureurs de la République la possibilité qu'il leur est reconnue d'attirer l'attention des forces de l'ordre sur la nécessité d'être attentif à l'accueil des victimes d'agressions homophobes.

En 2022, le ministère de la justice a poursuivi son engagement afin d'améliorer l'accueil des victimes, à tous les stades de la procédure et ce, quelle que soit l'infraction dont elles se prévalent. Désireux d'aller plus loin dans l'accompagnement des victimes, le garde des Sceaux a en effet souhaité faire émerger et promouvoir un **véritable « parcours de la victime en juridiction »**. Après plusieurs mois de travail allant de février 2021 à avril 2022, le ministère de la justice a ainsi élaboré et **diffusé un référentiel** visant à renforcer encore la qualité de l'accueil et de l'accompagnement des victimes en juridiction. Ce référentiel se décline sous la forme d'engagements à mettre en œuvre tout au long du parcours de la victime dans une juridiction pour l'accueillir, l'informer, l'accompagner, et l'orienter. Dans cette perspective, ce référentiel est doté de nombreux outils à destination des magistrats, des services de greffe, ainsi que des bureaux d'aide aux victimes présents dans les tribunaux judiciaires et les cours d'appel. D'autres outils ont également été créés à destination des victimes afin qu'elles appréhendent, dans un langage simple et clair, les différentes phases des procédures judiciaires.

Ces circulaires et outils diffusés par le ministère de la justice permettant de renforcer l'accueil et la prise en charge des victimes s'inscrivent pleinement dans la **démarche comparable de professionnalisation de la mission d'accueil** dans laquelle s'est engagée la police nationale depuis 2014⁴, comme en témoigne la généralisation d'un réseau d'enquêteurs mieux formés au recueil des plaintes et aux enquêtes en ces matières, ainsi que la formation dispensée aux gendarmes et policiers, dans chaque zone de défense, au cours de laquelle leur sont présentés les crimes de haine et rappelés les techniques d'enquête en la matière.

➤ Les actions de la gendarmerie

L'amélioration de l'accueil des victimes d'actes et de menaces à caractère raciste, antisémite et xénophobe est également une préoccupation permanente de la gendarmerie. Ainsi, un cadre général⁵ riche a été mis en place pour permettre notamment un accès facilité, une écoute attentive et un accueil respectueux pour les victimes d'infractions pénales. Des directives particulières⁶ ont

⁴ Des officiers ou des gradés, désignés dans les services en raison de leur intérêt pour cette thématique, sont chargés d'évaluer, coordonner et optimiser l'organisation de l'accueil du public. Du fait de leur expertise en matière d'accueil comme de leur positionnement au sein des services de sécurité publique, les référents accueil assurent également le rôle de référents racisme, antisémitisme et discriminations (y compris LGBT).

⁵ Charte de l'accueil du public (204), Code de déontologie (2014).

⁶ Note-Express n°17672 GEND/DOE/SDPJ/BPJ du 02/03/2016 relative à l'évaluation personnalisée et aux droits des victimes

également été émises, afin qu'une attention spécifique soit portée à la vulnérabilité des personnes touchées par des actes discriminatoires, offrant ainsi la possibilité d'un accompagnement dédié tout au long de la procédure.

Par ailleurs la gendarmerie met à la disposition des enquêteurs une documentation générale et spécifique, sous forme de guides, de fiches, ou encore de trames ciblées sur le logiciel de rédaction de la gendarmerie nationale (LRPGN), afin de faciliter la bonne compréhension des enjeux et la bonne qualification des faits en matière de discriminations et de crimes de haine entre autres.

Enfin, la gendarmerie a mis en place une politique de formation initiale et continue redynamisée en matière de discriminations, dans les écoles et les unités territoriales. Cette politique s'inscrit dans une démarche partenariale forte, tant dans le secteur associatif (FLAG !, SOS homophobie et LICRA) qu'institutionnel (DILCRAH, qui pilote les formations PILCRAH associant PN/GN/Magistrature).

- ***Mettre en place une politique volontariste contre le phénomène de sous-déclaration du contentieux raciste et faire baisser les taux de classement sans suite ;***

- La politique mise en place par la gendarmerie

La gendarmerie met elle aussi en œuvre des outils visant à lutter contre le phénomène de sous-déclaration du contentieux raciste. Ainsi, de nouvelles proximités numériques ont été mises en place, afin de faciliter la discrétion, la libération de la parole, et le signalement de tels faits discriminants. Au-delà de la création Brigade Numérique, la gendarmerie recourt largement aux applicatifs que sont le dispositif de pré-plainte en ligne⁷ (infractions liées à la haine), la plateforme PHAROS, la plateforme pour les violences sexuelles et sexistes (PVSS) ou encore l'application « MaSécurité ».

Cette proximité numérique s'accompagne d'une proximité physique dynamique et renforcée par la portabilité des outils. Sa présence sur les points de concentration des populations ou dans les territoires isolés (Gend Truck ou brigade mobile en Corse et en Limousin ; « Car'Ado » dans le GGD59 ; Point d'accueil « Gend Drive » au Pusey – 70) facilite la prise de plainte hors les murs, dans des tiers-lieux de confiance pour les victimes.

De plus, des actions de sensibilisation⁸ visant les plus jeunes sont régulièrement organisées, afin de prévenir l'apparition de comportements discriminatoires, comme par exemple le « permis Internet » visant les élèves de CM2 (126 511 pour l'année civile 2021). Grâce à sa politique partenariale, permettant des échanges croisés sur les atteintes déclarées auprès de tiers, mais non révélées aux forces de sécurité intérieures, la gendarmerie développe également une meilleure connaissance de la délinquance réelle, lui permettant d'affiner son analyse et sa réponse opérationnelle. Dans ce cadre, elle a signé une convention avec société UMay et son application "GardeTonCorps", qui permet le signalement de faits de nature pénale dont certains peuvent entrer dans le champ du racisme.

⁷ Si le parcours usager de la pré-plainte en ligne (PPEL) n'a pas été adapté au recueil des informations relatives aux infractions racistes, antisémites et xénophobes, car nouvelles dans son périmètre, le développement du dispositif de plainte en ligne (PEL) représente en revanche une opportunité d'intégrer ces catégories d'infraction, permettant ainsi une possibilité supplémentaire pour les victimes de signaler les faits. La gendarmerie y est favorable, sous réserve d'un travail conjoint et concerté avec la DACG.

⁸ Au total, les actions de sensibilisations spécifiques aux discriminations (18225 élèves, parents et professeurs – année civile 2021).

Enfin, la gendarmerie a créé un Observatoire pour l'Egalité et contre les Discriminations, associant des personnalités extérieures et/ou des universitaires, chargé d'analyser, évaluer et valoriser les politiques menées par la gendarmerie et proposer les évolutions nécessaires.

- ***Préciser l'évolution des instructions données par rapport aux mains courantes et les nouvelles dispositions applicables le cas échéant ;***

L'année 2022 n'ayant pas apporté d'éléments particuliers sur ce point, nous reproduisons infra, in extenso, la réponse faite dans le cadre du précédent questionnaire pour l'année 2021, qui demeure d'actualité.

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

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

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

Cette recommandation n'a fait l'objet d'aucune nouvelle mesure, le calendrier parlementaire a rendu toute modification législative particulièrement difficile au cours de l'année 2022. En effet, le Parlement a cessé de siéger à compter du mois de février en raison des élections législatives au mois de juin 2022. Le dernier trimestre de l'année 2022 sera essentiellement consacré au vote de la loi de finances et de la loi de financement de la sécurité sociale.

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

➤ En droit de la presse

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

Toutefois, la **responsabilité pénale des personnes morales** n'était pas prévue pour les infractions définies par la loi du 29 juillet 1881, conformément à l'économie générale de ce texte qui se veut protecteur de la presse et de la librairie. Depuis la loi n°2004-204 du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité, cette situation est précisée dans un article 43-1 de la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse et un article 93-4 de la loi du 29 juillet 1982 sur la communication audiovisuelle qui prévoient que « *les dispositions de l'article 121-2 du code pénal (qui régissent les règles de responsabilité des personnes morales) ne sont pas applicables aux infractions*

pour lesquelles les dispositions des articles 42 ou 43 de la loi du 29 juillet 1881 ou 93-3 de la loi du 29 juillet 1982 sont applicables ».

Ainsi, **toutes les fois où les règles de la responsabilité en cascade peuvent être appliquées, la responsabilité pénale des personnes morales est exclue**. Dans un arrêt du 10 septembre 2013, la chambre criminelle de la Cour de cassation a affirmé « *qu'il se déduit de l'article 43-1 de la loi du 29 juillet 1881 qu'en dehors des cas expressément prévus par les textes, les personnes morales ne sauraient encourir de responsabilité pénale à raison des contraventions de presse* » (Crim., 10 septembre 2013, n°12-83.672). Il en résulte que la responsabilité pénale des personnes morales ne pourra pas être recherchée en cas de diffamation ou d'injure non publique.

Néanmoins, le **décret du 3 août 2017** est venu étendre les dispositions existantes en matière de provocation non publique à la discrimination, la haine ou la violence depuis le décret 2010-671 du 18 juin 2010, lequel avait instauré une responsabilité pénale des personnes morales pour cette contravention. Désormais, pour les **contraventions de presse à caractère discriminatoire, telles que la diffamation, l'injure ou l'incitation à la haine, la discrimination ou la violence non publiques à caractère racial ou commises envers une personne ou un groupe de personnes à raison de leur sexe, de leur orientation sexuelle ou de leur handicap** (articles R. 625-7, R. 625-8, R. 625-8-1 du code pénal), et bien qu'en matière procédurale ces infractions ressortent normalement de la loi sur la liberté de la presse, le code pénal prévoit explicitement **que la responsabilité des personnes morales pourra être recherchée en application de l'article R. 625-8-2 du code pénal**.

Il s'est agi de tenir compte de la généralisation de la responsabilité pénale des personnes morales effectuée par la loi du 9 mars 2004 dans le respect de l'article 43-1 de la loi du 29 juillet 1881 excluant une telle responsabilité pour les infractions de presse pour lesquelles les règles de la responsabilité en cascade s'appliquent et donc nécessairement commises publiquement. En effet, la responsabilité en cascade des articles 42 et 43 de la loi sur la presse ne vaut que dans le cadre de publications de presse pour lesquelles l'article 6 de la même loi pose une exigence d'existence d'un directeur de publication.

Ainsi, aucune disposition de la loi du 29 juillet 1881 n'autorise la poursuite d'une personne morale du chef d'infraction à la loi sur la presse. L'article 43-1 exclut même expressément l'application des dispositions de l'article 121-2 du code pénal aux infractions pour lesquelles les dispositions des articles 42 ou 43 de cette loi sont applicables. Par principe, l'imputabilité d'une infraction à une personne morale n'est donc pas prévue par la loi sur la presse. Par exception, cependant, dans certains cas expressément prévus, la responsabilité pénale des personnes morales est encourue. C'est ainsi que certains articles du code pénal prévoient la responsabilité des personnes morales pour la provocation non publique à la discrimination raciale (art R. 625-7 et R. 625-8-2 du code pénal), la provocation non publique à la discrimination en raison du sexe, de l'orientation sexuelle ou du handicap (art. R. 625-7, al. 2, R. 625-8-2 du code pénal), l'injure non publique (articles R. 625-8-1 et R. 625-8-2 du code pénal), la diffamation non publique punie d'une contravention de la 5ème classe (articles R. 625-8 et R. 625-8-2 du code pénal). Aucun texte analogue ne s'applique en revanche à la diffamation non publique, prévue à l'article R. 621-1 du code pénal et punie d'une simple contravention de la première classe, cette infraction n'étant pas imputable à une personne morale.

- En droit pénal général

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

Ainsi, à l'exception, notamment, des infractions de presse mentionnées supra, les personnes morales peuvent engager leur responsabilité pénale pour toutes les infractions pour lesquelles les personnes physiques peuvent être condamnées dès lors que les faits reprochés ont été commis par un organe ou un représentant de la personne morale et pour le compte de la personne morale. Tel peut donc être le cas, en fonction des éléments de contexte, en matière de discrimination ou d'infraction aggravée par un mobile haineux (articles 132-76 et 132-77 du code pénal).

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

➤ La responsabilité sociale des entreprises

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

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

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

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

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

- ils peuvent être astreints à une activité de surveillance ciblée et temporaire demandée par l'autorité judiciaire (article 6. I. 7, alinéa 2),

- l'article 6 I-7 alinéa 3⁹ prévoit qu'en matière de contenus odieux, comme l'apologie de crimes de guerres, de crimes contre l'humanité, d'incitation à la haine raciale, de pornographie infantile, les fournisseurs d'accès internet ainsi que les hébergeurs doivent mettre en place « un dispositif facilement accessible et visible permettant à toute personne de porter à leur connaissance ce type de données ».
- Ils doivent aussi informer « promptement » les autorités publiques compétentes de ces activités illicites qui leur sont signalées, et rendre publics les moyens qu'ils consacrent à la lutte contre ces activités illicites ;
- l'article 6 II impose enfin aux fournisseurs d'accès internet ainsi qu'aux hébergeurs d'identifier leurs clients et, dans ce but, ils sont **tenus de conserver les données techniques** qui peuvent leur être demandées pour les besoins de la recherche, de la constatation et de la poursuite des infractions¹⁰.

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

L'hébergeur ne sera pas sanctionné pour ne pas avoir retiré un contenu dont le caractère illicite n'est pas manifeste. En conséquence, la LCEN a instauré une procédure de retrait des sites dont le contenu illicite aura été porté préalablement à la connaissance de l'hébergeur. La demande de retrait d'un contenu litigieux peut se faire à la demande de la partie lésée directement auprès de l'éditeur qui peut agir spontanément, soit auprès de l'hébergeur après notification.

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

La **loi du 24 août 2021 confortant le respect des principes de la République** comporte en son article 39 un dispositif qui améliore l'efficacité des procédures permettant le blocage des sites comportant

⁹ « (...)Compte tenu de l'intérêt général attaché à la répression de l'apologie des crimes contre l'humanité, de la provocation à la commission d'actes de terrorisme et de leur apologie, de l'incitation à la haine raciale, à la haine à l'égard de personnes à raison de leur sexe, de leur orientation ou identité sexuelle ou de leur handicap ainsi que de la pornographie infantile, de l'incitation à la violence, notamment l'incitation aux violences faites aux femmes, ainsi que des atteintes à la dignité humaine, les personnes mentionnées ci-dessus doivent concourir à la lutte contre la diffusion des infractions visées aux cinquième, septième et huitième alinéas de l'article 24 de la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse et aux articles 225-4-1, 225-5, 225-6, 227-23 et 227-24 et 421-2-5 du code pénal. A ce titre, elles doivent mettre en place un dispositif facilement accessible et visible permettant à toute personne de porter à leur connaissance ce type de données. Elles ont également l'obligation, d'une part, d'informer promptement les autorités publiques compétentes de toutes activités illicites mentionnées à l'alinéa précédent qui leur seraient signalées et qu'exerceraient les destinataires de leurs services, et, d'autre part, de rendre publics les moyens qu'elles consacrent à la lutte contre ces activités illicites. Compte tenu de l'intérêt général attaché à la répression des activités illégales de jeux d'argent, les personnes mentionnées aux 1 et 2 mettent en place, dans des conditions fixées par décret, un dispositif facilement accessible et visible permettant de signaler à leurs abonnés les services de communication au public en ligne tenus pour répréhensibles par les autorités publiques compétentes en la matière. Elles informent également leurs abonnés des risques encourus par eux du fait d'actes de jeux réalisés en violation de la loi.(...)»

¹⁰ La violation de l'obligation de conservation est sanctionnée selon l'article 6 VI d'une peine d'un an d'emprisonnement et de 75.000 euros d'amende.

des contenus haineux ou le retrait de ceux-ci, en venant modifier plusieurs points de l'article 6 de la LCEN, notamment en introduisant une procédure accélérée au fond. Elle élargit également le champ des acteurs de l'internet auxquels ces demandes de retrait de contenu illicite ou de blocage de site peuvent être adressées : ne sont plus uniquement visés les fournisseurs d'accès à internet (FAI) et hébergeurs, mais « toute personne susceptible d'y contribuer ».

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

- ***Prendre en compte la pluralité des critères racistes, leur cumul dans les qualifications juridiques retenues contre un individu ainsi que l'intersectionnalité dont l'infraction peut relever – la réponse apportée par la justice n'étant pas toujours assez précise sur ce point. Préciser comment sont prises en compte les différentes qualifications juridiques dans les décisions de justice rendues.***

L'année 2022 n'ayant pas apporté d'élément particulier nécessitant d'actualiser la réponse à cette question, nous reproduisons ci-après, in extenso, la réponse fournie dans le précédent questionnaire pour l'année 2021 qui demeure d'actualité.

Un même fait ne pouvant juridiquement être poursuivi sous deux qualifications différentes, plusieurs circonstances aggravantes ne peuvent être visées simultanément que si la loi le prévoit expressément. Il en va ainsi, par exemple, des violences volontaires ayant entraîné une incapacité totale de travail inférieure ou égale à huit jours, qui peuvent être aggravées à la fois par leur commission à raison de l'identité sexuelle de la victime (article 222-13 5^{ter} du code pénal) et à raison de son appartenance, vraie ou supposée à une ethnie, une nation, une race ou une religion (article 222-13 5^{bis} du code pénal). **Le quantum de la peine encourue sera alors plus élevé en cas de cumul de circonstances aggravantes visées dans la prévention, puisque la peine encourue sera de 5 ans d'emprisonnement et 75 000 euros d'amende lorsque les faits auront été commis avec deux circonstances aggravantes**, contre 3 ans d'emprisonnement et 45 000 euros d'amende lorsque les faits auront été commis avec une seule circonstance aggravante (article 222-13 alinéa 3 du code pénal).

S'agissant des discriminations, l'article 225-1 du code pénal, modifié par la loi n°2022-401 du 21 mars 2022 visant à améliorer la protection des lanceurs d'alerte, les définit comme toute distinction opérée entre les personnes physiques à raison de leur origine, de leur sexe, de leur situation de famille, de leur grossesse, de leur apparence physique, de leur patronyme, de leur lieu de résidence, de leur état de santé, de leur handicap, de leurs caractéristiques génétiques, de leurs mœurs, de leur orientation ou identité sexuelle, de leur âge, de leurs opinions politiques, de leurs activités syndicales, de leur qualité de lanceur d'alerte, de facilitateur ou de personne en lien avec un lanceur d'alerte, de leur appartenance ou de leur non-appartenance, vraie ou supposée, à une ethnie, une nation, une race ou une religion déterminée. **Si le code pénal ne prévoit pas de circonstance aggravante liée à l'accumulation de critères en matière de discrimination, plusieurs de ces critères**

peuvent néanmoins être visés dans la prévention. La prise en compte de la multiplicité des motifs discriminatoires dans la qualification des faits sera ainsi un élément permettant de les circonstancier plus précisément et d'apprécier leur gravité dans la perspective de la détermination de la peine.

Par ailleurs, il convient de souligner que le législateur a pris en compte l'importance du phénomène des discriminations par la généralisation de la circonstance aggravante liée au motif discriminatoire. En effet, **depuis la loi n°2017-86 du 27 janvier 2017, l'article 132-76** du code pénal prévoit une aggravation du quantum de la peine encourue « lorsqu'un crime ou un délit est précédé, accompagné ou suivi de propos, écrits, images, objets ou actes de toute nature qui soit portent atteinte à l'honneur ou à la considération de la victime ou d'un groupe de personnes dont fait partie la victime à raison de son appartenance ou de sa non-appartenance, vraie ou supposée, à une prétendue race, une ethnie, une nation ou une religion déterminée, soit établissent que les faits ont été commis contre la victime pour l'une de ces raisons ». **L'article 132-77 du code pénal** prévoit quant à lui une aggravation de la peine lorsque l'infraction est précédée, accompagnée ou suivie de propos, écrits, utilisation d'images ou d'objets ou actes de toute nature portant atteinte à l'honneur ou à la considération de la victime ou d'un groupe de personnes dont fait partie la victime à raison de son orientation sexuelle vraie ou supposée. Il apparaît ainsi que la peine encourue pour tout délit peut être aggravée si les faits s'inscrivent dans un contexte discriminatoire.

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

- ***Dresser un bilan pour 2022 des actions de groupe introduites en matière de discriminations (nombre de procédures, fondement, issue le cas échéant...)*** ;

Les statistiques du ministère de la justice n'offrent pas la granularité suffisante pour sérier les différents fondements des actions de groupes, et ne permettent donc pas de dresser un bilan de celles introduites en matière de discriminations au cours de l'année 2022. Le nombre d'actions de groupe semble toutefois assez faible, et particulièrement en cette matière. L'observatoire des actions de groupe fondé par l'université Paris-Saclay ([en ligne](#)) fait état de trois actions de groupe en matière de discrimination en cours devant le juge judiciaire. Entre fin 2021 et octobre 2022, aucune action de groupe relative à des faits racistes, antisémites ou xénophobes n'a été engagée devant les juridictions administratives.

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

L'encouragement des mesures alternatives aux poursuites et des peines à valeur pédagogique en matière d'infractions relevant du racisme et des discriminations est ancien. Ainsi, dès 2015, **la circulaire du 4 décembre 2015 relative au développement d'une thématique consacrée au racisme et aux discriminations dans les stages de citoyenneté**, rappelait à l'ensemble des procureurs et procureurs généraux l'importance de l'aspect pédagogique de la réponse pénale en matière de lutte contre le racisme et l'antisémitisme et mettait l'accent sur le recours aux stages de citoyenneté comme mode de réponse pénale particulièrement adapté à la commission d'infractions à caractère raciste.

En effet, ces stages, prononcés dans le cadre d'alternatives aux poursuites ou sous forme de peines complémentaires ou alternatives, ont vocation à rappeler les valeurs républicaines de tolérance et de respect de la dignité humaine sur lesquelles est fondée la société et à faire prendre conscience à l'auteur des faits ainsi sanctionnés de sa responsabilité pénale et civile et des devoirs qu'implique la vie en société.

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

- L'intégration d'un module spécifique consacré au racisme et à l'antisémitisme au sein des stages de citoyenneté de droit commun
- Le développement en région, et notamment sur le ressort de la cour d'appel d'Aix-en-Provence, de stages de citoyenneté spécifiques pour les auteurs de faits à caractère raciste, mis en œuvre par le Mémorial de la Shoah¹¹.

Dans le prolongement de cette circulaire et en adéquation avec les axes du **plan interministériel de lutte contre le racisme et l'antisémitisme 2018-2020**, le ministère de la justice a maintenu son engagement en faveur du recours à des peines à dimension pédagogique, notamment en travaillant au renforcement des partenariats avec les lieux de mémoire, et à la **publication plus systématique des décisions de justice** en matière d'appel à la haine raciale et d'apologie de crime contre l'humanité. Une dépêche en ce sens a été diffusée à l'attention des procureurs et procureurs généraux le 7 novembre 2018. Afin d'appeler de nouveau l'attention des magistrats du parquet sur le traitement de ces infractions, la circulaire du 4 avril 2019 relative à la lutte contre les discriminations, les propos et les comportements haineux a demandé aux procureurs de la République d'apporter une réponse pénale systématique et adaptée au contexte de commission des faits et à la personnalité de l'auteur, en mettant l'accent sur la **pédagogie indispensable** envers les auteurs, notamment en développant les alternatives aux poursuites comme les **stages de citoyenneté** en partenariat avec les lieux de Mémoire à l'image du Mémorial de la Shoah.

Plus récemment, dans sa **circulaire de politique pénale générale du 20 septembre 2022**, le garde des Sceaux a rappelé aux procureurs de la République et procureurs généraux l'importance de privilégier, dans certaines hypothèses, les alternatives aux poursuites à contenu pédagogique et les compositions pénales mises en œuvre au plus proche du temps et du lieu de la commission des infractions. Le ministre de la justice a ainsi, dans cette circulaire, encouragé les parquets à recourir à des stages de citoyenneté spécialisés tels ceux construits avec le Mémorial de la Shoah ou le Camp des Milles pour toutes les infractions en lien avec le racisme, ou avec les associations de promotion de la diversité à l'encontre d'actes sexistes ou à caractère homophobe.

Il ressort des rapports annuels du ministère public de 2018 et 2019 que de nombreux parquets locaux se sont saisis de ces instructions de politique pénale en mettant en œuvre des stages de citoyenneté contenant un module spécifique sur la discrimination ou sur le racisme. Ainsi, outre les parquets de Bordeaux, Ajaccio, Bastia, Châlons en Champagne, Caen, Lyon, Aix-en-Provence, dont les initiatives en matière d'alternatives aux poursuites avaient été exposées lors du précédent rapport, le tribunal **d'Evry** a, le 10 novembre 2021, signé une convention avec la Fondation « Mémorial de la

¹¹ Toutefois, le parquet général d'Aix-en-Provence a pu faire observer que les stages organisés par des institutions (Camps de Milles/Mémorial de la Shoah), malgré la qualité des contenus pédagogiques, n'ont pas pu être mis en œuvre par manque de stagiaires. Les juridictions ont donc privilégié des stages de citoyenneté dédiés sur leur ressort. Plusieurs parquets ont également spécialisé des délégués du procureur de la République en cette matière

Shoah », pour mettre en place un stage de citoyenneté présentant une symbolique particulière, à destination de personnes mises en cause dans des affaires de racisme, d'antisémitisme ou d'homophobie, à destination des majeurs, comme des mineurs. Le **pôle national de lutte contre la haine en ligne** a lui aussi mis en place un stage de citoyenneté spécifique, dédié à la lutte contre la haine en ligne le 25 février 2022. Le premier stage a été organisé les 20 et 21 juin 2022 par l'association ABC INSERTION et un magistrat du pôle a participé aux travaux introductifs. Le prochain stage devait se tenir les 17 et 18 octobre 2022. Par ailleurs, le **parquet de Paris** organise un stage de citoyenneté généraliste dans lequel a été intégré un module anti-discrimination¹².

Le **parquet de Paris** promeut également le prononcé d'alternatives aux poursuites lorsque les faits sont reconnus et que le contexte le permet. Au titre des alternatives aux poursuites, le parquet de Paris met ainsi en œuvre quatre types de réponses graduées :

- Le rappel à la loi notifié par courrier du procureur de la République
- Le rappel à loi devant le délégué du procureur
- L'accomplissement d'un stage de citoyenneté relatif à la lutte contre le racisme et l'antisémitisme au Mémorial de la shoah, soit au titre d'alternative aux poursuites, soit en exécution de peine,
- L'accomplissement d'un stage de citoyenneté « prévention de la haine en ligne et du harcèlement », mentionné supra, créé en partenariat avec l'association ABC Insertion, tant comme alternative aux poursuites qu'à titre de peine

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

Les alternatives et les peines à vocation pédagogiques sont donc constamment promues et encouragées par le ministère de la justice. En 2021, la **circulaire du 17 mai 2021** relative à la lutte contre les infractions à raison de l'orientation sexuelle est venue indiquer que pour les faits de violences à caractère homophobe ayant causé des blessures physiques troublant gravement l'ordre public, un défèrement s'imposait, tandis que pour les infractions à la gravité plus relative, telles que les injures à caractère homophobe, **les mesures alternatives à dimension pédagogique pouvaient**

¹² L'un des modules de ce stage est animé par l'association « *les périphériques vous parlent* » dont les représentants abordent la différence entre stéréotypes, préjugés et discriminations afin de comprendre en quoi les discriminations reposent sur des préjugés, eux-mêmes alimentés par des stéréotypes. L'association aborde les discriminations autant dans le travail que dans la rue, au sein du réseau amical ou sociétal, individuel ou en groupe. Une partie de ce module est consacrée à la lutte contre l'homophobie et la haine LGBT. Ces deux stages, organisés autour d'ateliers thématiques, ont donné lieu à des retours positifs et apparaissent comme une réponse pédagogique adaptée et accessibles aux mineurs de plus de 13 ans.

être mises en œuvre. Dans ce cadre, la circulaire a invité les parquets à recourir aux stages de citoyenneté, conformément aux orientations de la circulaire du 4 décembre 2015.

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

- ***Préciser l'impact de la loi du 23 mars 2019 sur les aménagements de peine pour les infractions à caractère raciste.***

Les dispositions de la loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice (LPJ) promulguée le 23 mars 2019 ne concernent pas spécifiquement les infractions à caractère raciste, celles-ci relevant de dispositifs généraux. Cependant, certaines dispositions de la LPJ peuvent opportunément trouver application. On peut ainsi relever, qu'une personne condamnée pour une infraction à caractère raciste peut notamment être soumise à l'exécution d'un stage prévu à l'article 131-5-1 du code pénal, cette peine pouvant être prononcée à titre principal ou dans le cadre d'un aménagement de peine. Il peut s'agir d'un stage de citoyenneté, peine adaptée à ce type d'infraction puisqu'elle a pour objet, en application de l'article R.131-35 du code pénal, de rappeler au condamné les valeurs républicaines de tolérance et de respect de la dignité de la personne humaine, et de lui faire prendre conscience de sa responsabilité pénale et civile, ainsi que des devoirs qu'implique la vie en société.

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

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

domicile sous surveillance électronique, un placement à l'extérieur, une semi-liberté, ou une suspension ou un fractionnement de la peine.

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

4) La formation du personnel du ministère de la Justice

Dans son rapport 2021, la CNCDH recommande d'amplifier la part de magistrats formés réellement en formation initiale et continue à la thématique du contentieux raciste et de prévoir une formation obligatoire pour les magistrats des pôles anti-discriminations. Elle propose ainsi de :

- *Renforcer, dans la formation initiale des magistrats, la formation à l'emploi des qualifications juridiques, à l'accueil des victimes, à la nécessité d'accueillir des déclarations les plus approfondies possibles, sans préjuger de la complexité des éléments de preuve à rechercher ;*
- *Renforcer la formation spécifique au personnel du ministère en matière de lutte contre le racisme et les discriminations qui y sont liées dans le cadre de la formation continue et évaluer son impact ;*
- *Mettre en place des formations spécifiques pour l'accueil des victimes d'actes et menaces à caractère raciste et antisémite pour l'ensemble des personnels ;*
- *Valoriser les pôles anti-discriminations instaurés par la circulaire du 11 juillet 2007 et y associer les associations de lutte contre le racisme et les discriminations ;*
- *Organiser une nouvelle réunion des magistrats référents.*

Questions:

- Pour chacune des pistes évoquées, quelles mesures ont été prises ? Quelles actions le ministère envisage-t-il d'engager pour les années 2023 et suivantes ?
- De façon plus générale, quels progrès sont à noter dans le domaine de la formation ?

- ***Renforcer, dans la formation initiale des magistrats, la formation à l'emploi des qualifications juridiques, à l'accueil des victimes, à la nécessité d'accueillir des déclarations les plus approfondies possibles, sans préjuger de la complexité des éléments de preuve à rechercher ;***
- ***Renforcer la formation spécifique au personnel du ministère en matière de lutte contre le racisme et les discriminations qui y sont liées dans le cadre de la formation continue et évaluer son impact ;***
- ***Mettre en place des formations spécifiques pour l'accueil des victimes d'actes et menaces à caractère raciste et antisémite pour l'ensemble des personnels ;***

➤ En ce qui concerne la formation continue :

Pour l'ENM, la sous-direction de la formation continue, les réponses apportées au questionnaire précédent à la CNCDH demeurent pertinentes, avec quelques évolutions.

Pour mémoire, la formation continue offre de nombreuses séquences et sessions sur le sujet, sessions et séquences qui sont renouvelées chaque année :

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

Il s'agit d'une session de 6 jours, en 2 modules de 3 jours, également ouverte aux avocats, greffiers, policiers, gendarmes, et qui s'appuie sur un triple axe :

- 1) un approfondissement des éléments contextuels des préjugés haineux des discours d'hostilité, avec une approche pluridisciplinaire : psychologique, historique, sociologique.
- 2) le développement de compétences juridiques sur l'ensemble des notions qui recoupent ce contentieux (discriminations, actes racistes et antisémites) ;
- 3) Elargir à tous les discours de haine, donc en visant aussi le sexisme, le discours homophobe, tout en prenant en compte les nouveaux modes de diffusion et de cristallisation des préjugés que constituent les réseaux sociaux.

Toute la documentation, les ressources liées à cette session, se trouvent sur la plateforme pédagogique, laquelle est accessible à tout magistrat (même s'il n'a pas suivi la formation).

- La session « **Le droit de la presse** » aborde également cette problématique et se tiendra du 5 au 9 décembre 2022.
- La session « **cybercriminalité et preuve numérique** » : est notamment abordée la répression des infractions à caractère raciste et antisémite via une séquence sur la haine en ligne comprenant notamment une présentation de la plateforme PHAROS.
- La session : « **droit pénal du travail** » qui a lieu tous les 2 ans et se tiendra en 2023 pour la prochaine session : il y a une séquence « Le panorama des infractions de droit pénal du travail et les actualités jurisprudentielles: Infractions aux conditions de travail, accident du travail, harcèlement et discrimination ».
- Outre la session « **harcèlement et discrimination au travail** » (session annuelle d'une durée de 5 jours), qui traite de toutes les formes de discriminations dans le monde du travail sous l'angle du droit du travail et du droit pénal.
- **Familles originaires du Maghreb d'Afrique subsaharienne et de Turquie et pratiques judiciaire** »

Cette session permet de réfléchir à la confrontation entre le modèle social occidental et les modèles traditionnels des sociétés du Maghreb, d'Afrique subsaharienne et de Turquie dont sont issues de nombreuses familles d'origine étrangère, confrontation qui n'est pas sans poser des difficultés dans les pratiques judiciaires. L'objet de la formation est de présenter notamment le mode de fonctionnement traditionnel de ces sociétés (imbrication du sacré et du profane, structures familiales, modes de résolution des conflits...), les grandes étapes de l'immigration, les conflits familiaux dans le contexte de l'immigration. Il s'agit aussi de comprendre comment l'intervention judiciaire peut devenir le lieu du conflit de culture.

Cette session a une vocation fortement pluridisciplinaire (histoire, psychologie, anthropologie, linguistique). Les échanges entre les intervenants et les participants, eux même d'horizons

professionnels divers, permettront d'analyser des situations judiciaires spécifiques afin d'allier les connaissances théoriques acquises aux pratiques professionnelles.

- Stage collectif auprès du Défenseur des droits

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

- Des formations en formation continue déconcentrée, c'est-à-dire organisées localement, auprès des cours d'appel ou tribunaux judiciaires, sur toute la France, sont également organisées sur ces questions.

La cour d'appel d'Aix en Provence a ainsi pour habitude d'organiser une journée de formation sur le thème « Haine et racisme » qui a inclus une visite du Camp des Milles. A noter la signature en mars 2022 d'une première convention entre l'ENM, la DILCRAH et le musée d'art et d'histoire du Judaïsme, et une deuxième convention entre l'ENM, la DILCRAH et le mémorial de la Shoah. Elles ont été signées le 11 mars 2022. Elles visent à établir un partenariat entre un lieu de mémoire en l'espèce, le « mémorial de SHOAH » et l'ENM, formation continue déconcentrée, de façon à offrir des demi-journées de formation pour tous les magistrats en poste sur la Cour d'appel de Paris mais également Versailles. Pour la première convention, la formation consiste en une demi-journée de sensibilisation à la lutte contre le racisme, l'antisémitisme et les discriminations au sein du Mémorial de la SHOAH à Paris 4ème.

La deuxième convention prévoit une visite au sein du musée d'art et d'histoire du judaïsme. D'autres partenariats doivent voir le jour en 2023 sur le reste du territoire (Maison d'Yzieu par exemple).

➤ **En ce qui concerne la formation initiale :**

La promotion 2022 est la première promotion à suivre les modules de formation tronc commun haute fonction publique. Le module « Valeurs de la République et principes du service public » aborde, au titre de la valeur « Egalité », les questions de discrimination notamment raciale

Dans les enseignements Parquet, une nouvelle séquence sur la cybercriminalité de 3 heures, co-animée par une magistrate référente cyber et le chef de la mission de lutte contre la cybercriminalité (DACG), a été instaurée en PPF en mai 2022. Lors de celle-ci a été évoqué le Pôle national de lutte contre la haine en ligne (PNLH) du parquet de Paris (circulaire 24 novembre 2020 de lutte contre la haine en ligne) qui centralise toutes les procédures particulièrement complexes portant sur des faits de diffusion de propos haineux engendrant un trouble fort à l'ordre public. Les réflexes à avoir à la permanence téléphonique en matière de preuve numérique pour traiter ce contentieux ont également été abordés.

La promotion 2022 a également suivi ou va suivre les enseignements du PEJ déjà dispensés en 2021 :

- La séquence « L'approche sociologique de la délinquance », durant laquelle l'intervenant, sociologue, aborde la question des risques de biais systémiques institutionnels, la question

des contrôles de police, la mesure de la délinquance et la question des statistiques (avec la problématique sous-jacente des statistiques ethniques) ;

- La séquence « Les migrants » à laquelle sera adjointe une activité collective réalisée par les auditeurs consacrée aux mineurs non accompagnés
- La séquence « Radicalisation », qui permet d'aborder certaines questions relatives au racisme, à l'antisémitisme et aux discours de haine.

- **Valoriser les pôles anti-discriminations instaurés par la circulaire du 11 juillet 2007 et y associer les associations de lutte contre le racisme et les discriminations ;**

Pour mémoire, la **dépêche du 18 novembre 2003** sur les réponses judiciaires aux actes à caractère antisémite demandait la désignation, au sein des parquets généraux, d'un **magistrat référent** en matière de lutte contre l'antisémitisme. Par la suite, ces magistrats référents voyaient leur mission étendue à l'ensemble des formes de racisme et de discrimination.

La **circulaire du 11 juillet 2007** relative à la lutte contre les discriminations invitait les parquets à mettre en place au sein de chaque tribunal de grande instance un **pôle anti-discriminations** destiné à favoriser l'accès à la justice des victimes de tels agissements et à améliorer la qualité de la réponse pénale. Chaque chef de parquet devait ainsi désigner un magistrat référent chargé d'animer le pôle anti-discriminations et de conduire la politique pénale en la matière. La **dépêche du 5 mars 2009** relative à l'extension de la compétence des pôles anti-discriminations aux infractions commises à raison de l'appartenance de la victime à une ethnie, une nation, une race ou une religion déterminée étendait la compétence des pôles anti-discrimination à tous les actes commis à raison de l'appartenance de la victime à une ethnie, une nation, une race ou un religion déterminée ou de son orientation sexuelle.

- ✓ L'organisation des pôles anti-discriminations

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

Si l'organisation des pôles peut varier, selon la taille du parquet ou l'importance du maillage associatif sur le ressort, ils sont dans l'ensemble **constitués, autour du magistrat référent**, le cas échéant du délégué du procureur spécialisé, des services d'enquête, des représentants des autres administrations concernées (préfecture, éducation nationale etc.), des associations impliquées dans la lutte contre les discriminations et de celles chargées de l'aide aux victimes. Le délégué local du Défenseur des droits et les élus peuvent être associés à cette instance. Ainsi, dans le prolongement de la dépêche du 25 novembre 2016 qui avait rappelé que le Défenseur des droits souhaitait développer l'établissement de protocoles avec l'ensemble des procureurs généraux, 33 parquets généraux avaient signé des protocoles avec ce dernier. La signature de ces protocoles permet ainsi

un suivi structuré et concret des interventions du Défenseur des droits et de ses relations avec le parquet. Ils permettent d'améliorer et rationaliser la circulation des informations et ont vocation à fixer les modalités opérationnelles de coopération entre les deux institutions dans la limite des compétences de chacun.

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

Si la direction des affaires criminelles et des grâces ne dispose pas de données statistiques actualisées quant au nombre de pôles, l'exploitation des rapports annuels du ministère public pour l'année 2018, à l'occasion de laquelle des questions avaient été spécifiquement posées aux parquets sur ce point, avait permis de dénombrer une cinquantaine de pôles anti-discrimination.

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

✓ L'action des pôles et des magistrats référents

Le bilan dressé des activités des pôles anti-discriminations et des magistrats référents en matière de lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie issu des rapports annuels du ministère public pour les années 2018 et 2019 permettent de constater que tous les parquets généraux et parquets ont procédé à la désignation d'un magistrat référent. Ainsi, 36 magistrats référents au sein des cours d'appel, 1 magistrat référent au sein du tribunal supérieur d'appel de Saint-Pierre-et-Miquelon, **164 magistrats référents au sein des tribunaux judiciaires** et 4 magistrats référents au sein des tribunaux de première instance (TPI Mata-Utu, Nouméa, Papeete, Saint-Pierre-et-Miquelon) ont été désignés, **soit 205 magistrats référents sur l'ensemble du territoire national**. Par ailleurs, comme indiqué supra, plus d'une cinquantaine de pôles anti-discriminations peuvent être recensés.

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

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

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

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

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

- ✓ Focus sur les bonnes pratiques et les partenariats

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

A titre d'exemple, la cellule de veille du parquet à **Lyon** permet de réunir une fois par an les **responsables culturels ou associatifs du culte musulman et les représentants de la communauté juive** afin de dresser un état de la situation, d'aborder une série de thématiques d'intérêt commun et d'échanger entre institutionnels et représentants de la société civile. Elle permet également de procéder à un examen des affaires ayant donné lieu à des dépôts de plainte et à un traitement judiciaire. La dernière réunion de la cellule de veille, portée à la connaissance de la DACG, date du 25 février 2021 pour les actes antimusulmans et du 28 janvier 2021 pour les actes antisémites. A **Tours**, les participants de la cellule de veille ont été invités à informer par voie électronique un délégué du procureur spécialisé lorsqu'ils se heurtent ou sont avisés d'un refus de recueil de plainte par les forces de l'ordre. Dans le cadre de la prévention du racisme et des discriminations en milieu scolaire, des **partenariats avec l'Education nationale** ont également été mis en place. Ainsi, à **Boulogne-sur-Mer**, des parquetiers sont intervenus dans les établissements d'enseignement secondaire du ressort afin de livrer aux élèves le contenu de la loi ainsi que les propos et comportements susceptibles d'être incriminés.

Des bonnes pratiques et des partenariats ont été également conclus afin de promouvoir **une réponse pénale empreinte de pédagogie**. Ainsi, le parquet de Caen a signé, le 19 octobre 2016, une convention relative à la mise en place d'un **stage de citoyenneté** avec le **Mémorial de Caen**. Des conventions existent également entre certains parquets et le mémorial de la Shoah pour l'organisation des stages de citoyenneté, comme indiqué précédemment (cf question 3 supra relative aux alternatives aux poursuites et aux peines empreintes de pédagogie).

Le parquet de Paris organise quant à lui **des réunions annuelles avec les principales associations** antiracistes et de lutte contre l'homophobie et la transphobie afin de connaître la politique pénale du parquet et d'assurer un dialogue fructueux avec ces dernières. La magistrate référente en matière de lutte contre les discriminations est pleinement engagée, dans le cadre du plan parisien de lutte contre le racisme établi lors du comité opérationnel de lutte contre le racisme et l'antisémitisme, à généraliser le recours à **l'évaluation personnalisée des victimes** d'infraction à caractère raciste, antisémite ou discriminatoire. Cette évaluation a pour but d'identifier les victimes qui, en raison de la nature de l'infraction subie ou de leurs caractéristiques personnelles, sont particulièrement exposées à des risques de représailles ou d'intimidation de la part de l'auteur des faits, ainsi qu'à des risques de victimisation secondaire. A ce titre, la présence, au sein de la préfecture de police de Paris, d'un référent en matière de discrimination, est d'un appui précieux pour améliorer l'accueil et la prise en charge des plaignants par les différentes unités du ressort. Le parquet participe par ailleurs à la

réunion annuelle de l'**Observatoire parisien de lutte contre les violences LGBTQI+phobes** en présence de l'élu chargé des droits humains, de l'intégration et de la lutte contre les discriminations et de l'ensemble des associations de lutte contre les discriminations LGBT. De même, dans le cadre de cet Observatoire, le parquet de Paris a été invité à participer aux travaux d'un groupe de travail relatif à la sécurité des personnes LGBTQI+ piloté par les services de la ville de Paris, dont l'objectif est de faire un état des lieux des faits de violences et de discriminations subis par les personnes LGBTQI+, des acteurs de la lutte contre ces discriminations et de dégager des pistes d'amélioration relatives à la prise en charge et l'accompagnement des victimes. Ce groupe de travail s'est **réuni pour la première fois le 4 octobre 2022**, en présence de représentants de la direction de la police municipale et de la prévention, des associations spécialisées, et des représentants des cabinets d'élus. Cette réunion a été l'occasion, notamment pour l'association FLAG !, de présenter une **nouvelle application mobile de signalement**, qui permet aux témoins comme aux victimes de signaler les faits de LGBTphobie de manière simplifiée, sans passer par la voie d'une plainte. Cette initiative est présentée comme l'une des réponses proposées par le monde associatif LGBTQI+ à la sous-déclaration de ces faits, dont témoignent toutes les enquêtes de victimation. L'application permet aux signalants d'être utilement orientés voire accompagnés en fonction des faits et du lieu de leur commission. Cette application constitue également un outil précieux pour mieux connaître la proportion des actes auxquels sont confrontées les personnes LGBTQI+ aujourd'hui, en complément des ressources publiques et associatives existantes.

Le parquet de Bobigny a également développé une politique partenariale de lutte contre les discriminations avec la direction régionale et interdépartementale de l'environnement, de l'aménagement et des transports et avec l'association SOS VICTIMES.

- ***Organiser une nouvelle réunion des magistrats référents.***

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

Le **18 novembre 2019**, la DACG avait réuni plus d'une centaine de magistrats référents racisme et discrimination dans les locaux du ministère. Cette réunion des magistrats référents racisme et discrimination s'inscrivait dans la mise en œuvre du PILCRA 2018-2020. La journée avait elle aussi permis de rappeler la politique pénale préconisée en la matière, d'apporter un éclairage actualisé sur les évolutions législatives, et de rencontrer des partenaires institutionnels incontournables et essentiels, tels que la DILCRAH et le Défenseur des droits. Deux tables rondes, animées par des spécialistes des questions de droit de la presse et par des enquêteurs spécialisés en matière de criminalité relative aux technologies de l'information et de la communication, avaient permis d'aborder les problématiques sous un angle pratique et opérationnel. La rencontre avait également été l'occasion d'échanger sur les actions mises en place par les parquets dans la lutte contre le

racisme et la discrimination, et de souligner l'importance d'un maillage entre l'ensemble des acteurs appelés à y concourir dans les territoires.

La direction criminelle et des grâces envisage de réunir les magistrats référents dans le courant de l'année 2023, à l'occasion de l'adoption du nouveau PILCRA 2021-2025.

5) La lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie sur Internet

Constat : La CNCDH note avec satisfaction les avancées légales permettant de mieux réprimer certaines infractions notamment au sujet du contentieux raciste, la décision de renforcer les effectifs de la plateforme PHAROS et de créer une nouvelle cellule de l'OCLCH. Néanmoins, les moyens humains attribués à la plateforme PHAROS nécessitent encore d'être encore renforcés afin de pouvoir apporter des réponses rapides aux problèmes signalés, en constante augmentation.

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

La CNCDH invite alors à :

- Renforcer les outils de prévention et de lutte contre la haine en ligne ;
- Systématiser les réponses pénales aux infractions racistes sur internet et tirer un bilan du travail du groupe d'expertise pluridisciplinaire (GEP) à vocation interministérielle, dont l'objectif était d'élaborer le contenu d'une initiative législative française ou européenne pour améliorer la lutte contre les contenus illicites en ligne ;
- Poursuivre la réflexion à l'échelle internationale sur une législation plus contraignante concernant le respect des obligations des opérateurs et des hébergeurs en matière de retrait rapide des contenus illicites ainsi que la coopération avec les hébergeurs étrangers ;
- Dresser un bilan de l'extension de l'enquête sous pseudonyme, le cas échéant.

Questions :

- Pour chacune des recommandations, quelles nouvelles mesures ont été prises ? Quelles actions le ministère envisage-t-il d'engager pour les années 2023 et suivantes ?
- Quels sont les changements à attendre en matière de lutte contre les discours de haine en ligne ?

- **Renforcer les outils de prévention et de lutte contre la haine en ligne :**

L'année 2022 a permis d'ériger le **pôle national de lutte contre la haine en ligne** comme acteur judiciaire de premier plan sur le sujet de la haine et en ligne et comme interlocuteur privilégié des

juridictions. Depuis son entrée en vigueur le 4 janvier 2021, et jusqu'au 15 septembre 2022, le pôle national de lutte contre la haine en ligne s'est **saisi de 1135 procédures**, dont 74% concernent le droit commun¹³, 5% l'apologie et la provocation au terrorisme et 21% les discours de haine et le droit de la presse.

La création **du pôle national de lutte contre la haine en ligne** a également permis à l'institution judiciaire de nouer un véritable **dialogue avec les opérateurs de réseaux sociaux**. L'identification de « personnes ressources » a ainsi permis au PNLH d'intervenir directement auprès de ces opérateurs afin notamment de faciliter l'exécution de réquisitions judiciaires. Depuis, des contacts directs ont été noués à l'occasion d'affaires particulières. Il est à noter que désormais le parquet de Paris a, en accord avec Twitter et Facebook, la possibilité d'adresser directement ses réquisitions via leurs plateformes dédiées aux services d'enquête. Ainsi, depuis juillet 2021, et au **4 février 2022, 150 réquisitions ont été adressées aux opérateurs**. Ces réquisitions ont donné lieu à 114 retours positifs, dans des délais de réponse plutôt rapides, d'une ou deux semaines. Lorsque la réquisition mentionnait l'urgence, notamment à raison de menaces de mort, certains retours ont pu être faits dans l'heure. Toutefois, si l'identification d'une personne ressource au sein du PNLH en la personne d'un fonctionnaire de la police nationale détaché au sein du pôle a permis de nouer un véritable dialogue avec les plateformes, force est de constater que les autres parquets du territoire national ne bénéficient pas d'un tel appui opérationnel.

S'agissant de la conduite des investigations, le PNLH dispose d'un **véritable partenariat avec l'OCLCTIC**, qu'il saisit régulièrement d'enquêtes dont l'ampleur en terme d'actes d'investigation justifie la saisine d'un office central.

Les magistrats du pôle ont par ailleurs répondu favorablement, en 2022, à de **multiples sollicitations pour présenter l'activité et l'actuel fonctionnement du PNLH**, notamment à l'université, dans le cadre des formations continues dispensées par l'ENM, dans le cadre d'un atelier régional organisé par l'Ambassade de France en Jordanie¹⁴, mais aussi devant le parlement européen et Eurojust dans le cadre de la PFUE, et d'un groupe de travail organisé sous l'égide du Conseil de l'Europe pour l'élaboration d'une recommandation en matière de crime de haine. Les actions, l'activité, le développement et la visibilité du PNLH contribuent ainsi à renforcer les outils de lutte contre la haine en ligne.

Au sein de l'Union européenne, plusieurs initiatives législatives ont récemment été présentées pour renforcer (i) l'harmonisation des infractions liées à la diffusion de discours de haine en ligne, (ii) l'efficacité des outils procéduraux nécessaires à la poursuite de ces infractions.

La Commission a présenté en décembre 2021 une **initiative législative visant à ajouter « les discours de haine et les crimes de haine » à la liste des domaines de la criminalité grave de l'article 83, paragraphe 1 du TFUE** pour lesquels les Etats membres peuvent adopter des règles communes par voie de directives. Cette initiative avait notamment pour objectif, sur le fondement de la liste révisée des domaines de la criminalité, de proposer une directive harmonisant les définitions des infractions constitutives de « discours de haine et de crimes de haine » et des sanctions correspondantes. En dépit des travaux conduits sous la présidence française, l'opposition de la Pologne et de la Hongrie

¹³ Dont certaines infractions sanctionnent des comportements discriminatoires telles que celles prévues aux articles 225-1 et suivants du code pénal.

¹⁴ Projet EuroMed Justice sur le partage d'expériences et de bonnes pratiques en matière de lutte contre la haine en ligne.

n'a pas permis de faire adopter cette décision du Conseil, qui doit être adoptée à l'unanimité des Etats membres de l'Union européenne.

Par ailleurs, s'agissant du recueil des éléments de preuve nécessaires à la poursuite des discours de haine constitutifs d'infractions pénales, les travaux se sont poursuivis au cours de la présidence française pour faire progresser la négociation du paquet législatif relatif à l'accès à la preuve électronique, qui doit permettre aux autorités judiciaires d'un Etat membre d'adresser directement des injonctions de production de données aux représentants de fournisseurs de services internet, et ce même lorsqu'ils sont situés dans un autre Etat membre. Ce texte, dont les négociations en sont à la dernière phase des discussions entre le Conseil, le Parlement européen et la Commission, devrait ainsi offrir aux juridictions un outil procédural précieux pour lutter plus efficacement contre les discours haineux illicites.

Enfin, il convient de signaler **l'entrée en vigueur le 7 juin 2022 du règlement 2021/784/UE du 29 avril 2021 relatif à la lutte contre la diffusion des contenus à caractère terroriste en ligne**, qui habilite l'autorité administrative à émettre des injonctions de retrait ou de blocage de contenus à caractère terroriste dans un délai d'une heure, et prévoit de nouvelles sanctions pénales à l'encontre des fournisseurs de services d'hébergement qui ne respecteraient pas les obligations de retrait des contenus à caractère terroriste et de coopération avec les autorités, tout en assortissant ces dispositions de garanties fortes visant à protéger les libertés fondamentales.

Au sein du Conseil de l'Europe, le Comité des problèmes criminels (CDPC) a également récemment engagé des travaux pour l'élaboration d'une nouvelle recommandation sur la lutte contre les crimes de haine, dont le champ d'application est plus large que la haine en ligne mais qui comporte plusieurs recommandations visant à tenir compte des spécificités du soutien à apporter aux victimes de discours de haine en ligne, définir de nouvelles obligations d'identifier et de modération des contenus haineux pour les intermédiaires d'internet.

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

Outre les dépêches et circulaires diffusées en 2022 et mentionnées à la question 6 relatives à la politique pénale menée en matière de lutte contre la haine en ligne, et celles relatives aux alternatives aux poursuites mentionnées à la question 3, l'année 2022 n'a pas été marquée par la diffusion d'autres textes ou outils visant à systématiser les réponses pénales aux infractions racistes sur internet.

Toutefois, il convient de souligner que la plateforme d'harmonisation, d'analyse, de recoupement et d'orientation des signalements (PHAROS) de l'office central de lutte contre la criminalité liée aux technologies de l'information et de la communication (OCLCTIC/SDLC), assure le recueil des signalements des contenus et comportements illicites sur Internet et leur traitement judiciaire. Elle les recoupe et les analyse, pour les orienter vers les services les mieux placés pour les traiter.

La plateforme est compétente pour recevoir les signalements de toutes les infractions commises sur Internet, mais la lutte contre les discriminations a constitué dès le départ l'une de ses priorités d'action. Le rapport sur la lutte contre le racisme sur Internet, remis au Premier Ministre par le Forum des Droits sur l'Internet en 2010, l'identifiait déjà comme un « *pivot central du dispositif* [...]

aussi bien pour la collecte de l'information et le déclenchement de la réponse publique que pour la mesure du phénomène raciste sur Internet ».

- ***Poursuivre la réflexion à l'échelle internationale sur une législation plus contraignante concernant le respect des obligations des opérateurs et des hébergeurs en matière de retrait rapide des contenus illicites ainsi que la coopération avec les hébergeurs étrangers ;***

Le Digital Services Act (DSA), projet de règlement visant à établir des règles harmonisées sur la fourniture des services par les prestataires de services intermédiaires, a été publié par la Commission le 15 décembre 2020. Les négociations sont arrivées à leur terme et l'adoption de ce règlement est imminente, puisqu'il sera signé le 19 octobre 2022 et entrera en vigueur au début du mois de décembre. Applicable aux prestataires de services intermédiaires dont les utilisateurs sont établis ou ont leur résidence sur le territoire de l'Union européenne, quel que soit le lieu d'établissement de ces prestataires, il vise à améliorer la lutte contre la dissémination des contenus numériques en ligne en renforçant la régulation des plateformes numériques. Une fois le règlement adopté, le législateur français devra prendre dans l'année qui suit les mesures nationales d'adaptation de ce règlement. Il devra, à cet égard, procéder à la modification de la loi n° 2004-575 du 21 juin 2004 pour la confiance en l'économie numérique, dite LCEN, qui était la loi de transposition de la directive n° 2000/31/CE sur le commerce électronique que le DSA abroge partiellement.

Le 28 avril 2022, l'Union européenne et ses Etats-membres, les Etats-Unis et 33 autres pays ont adopté une Déclaration sur l'avenir d'Internet par laquelle les signataires s'engagent à promouvoir la sécurité en ligne et à continuer à renforcer leur lutte contre la violence en ligne. Ils ont également réaffirmé leur engagement à ce que les gouvernements, les autorités publiques et les services numériques, dont les plateformes en ligne, réduisent les contenus et activités illicites et préjudiciables en ligne.

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

La loi n°2019-222 du 23 mars 2019 a élargi le champ d'application de l'article 230-46 du code de procédure pénale qui prévoit que l'enquête sous pseudonyme est possible pour les **crimes et délits punis d'emprisonnement commis par voie de télécommunication électronique**. Elle ne peut être mise en œuvre que par des agents affectés à des **services spécialisés et habilités à cette fin**. Plus précisément, la technique d'enquête sous pseudonyme, dite cyberpatrouille, consiste pour les enquêteurs, dans le cadre de procédures judiciaires, à rassembler des preuves et à rechercher les auteurs de certaines infractions visées par la loi, sans pouvoir inciter à leur commission, en participant avec eux à des échanges de messages électroniques sans utiliser leur véritable identité. La mise en œuvre de la mesure est soumise à plusieurs conditions cumulatives posées par l'article 230-46 du code de procédure pénale. L'article énumère également les actes pouvant être réalisés dans le cadre d'une cyber-infiltration. **La DACG ne dispose pas à ce stade de bilan de cette extension.**

Sur le plan opérationnel, la technique d'enquête sous pseudonyme (ESP) permet de joindre à la procédure les extraits pertinents des échanges. Les procès-verbaux d'activité décrivent les

circonstances des communications (horodatage, lieux, sujets, intervenants) et l'activité du cyber infiltré. Elle contourne les difficultés techniques liées aux messageries chiffrées et pallie l'absence d'informateurs dans un domaine éminemment sensible et complexe. Enfin, l'agent virtuel peut mener une ESP depuis n'importe quelle zone du territoire français, ainsi qu'à l'étranger. L'agent virtuel doit avoir une parfaite connaissance des contentieux terroristes, afin d'être absolument crédible lors des échanges. Ainsi, il doit avoir un bagage religieux et des notions en langue arabe pour traiter de l'islam radical. Les échanges écrits se raréfient au profit d'envois de messages audios. L'agent habilité peut échanger des enregistrements audios mais ne peut pas avoir de conversations téléphoniques avec la cible. Le travail de ce type d'agents est peu compatible avec le régime général de la Police Nationale. Il s'agit d'une activité chronophage avec des horaires décalés pour les enquêteurs. Facebook, Tweeter et les autres acteurs de l'Internet font aujourd'hui preuve de vigilance quant aux conditions de création de comptes et aux contenus diffusés sur leurs plateformes, bloquant rapidement des comptes de cibles ou d'agents virtuels.

Sur le plan des effectifs, il convient de relever que

- 194 enquêteurs (dont 5 RT) ont été formés et ont reçu leur certificat de réussite.
- 134 enquêteurs ont fait leur demande d'agrément auprès de la directrice centrale de la sécurité publique.
- 87 enquêteurs ont reçu leur habilitation spéciale établie par le procureur général près la cour d'appel dans le ressort de laquelle ils exercent habituellement leurs fonctions, après agrément accordé par la directrice centrale de la sécurité publique.

Des investigations sous pseudonymes ont déjà abouti et ont permis d'alimenter des procédures pénales, certaines d'entre elles ayant donné lieu à des condamnations. Toutefois, il convient de préciser qu'à ce jour, l'ESP n'a pas été utilisée dans des affaires de racisme, antisémitisme ou xénophobie, que ce soit pas la DCPJ ou la DCSP.

6) Autres questions :

- De nouveaux textes (lois, règlements, circulaires, directives...) ayant un impact direct sur la lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie ont-ils été adoptés ou publiés de la fin de l'année 2021 à 2022 ? Si oui, lesquels ?

Bien qu'elle ne concerne pas directement le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie, la loi incriminant les thérapies de conversion mérite d'être mentionnée en ce qu'elle permet d'incriminer des actes motivés par la haine de l'autre à raison de son orientation sexuelle. Ainsi, la loi n° 2022-92 du 31 janvier 2022 interdisant les pratiques visant à modifier l'orientation sexuelle ou l'identité de genre a créé deux nouvelles infractions afin de réprimer de manière autonome les pratiques dites des « thérapies de conversion ».

L'article 1er de la loi du 31 janvier 2022 a créé, au sein de l'article 225-4-13 du code pénal, un délit autonome réprimant les pratiques dites des « thérapies de conversion ». Sont ainsi incriminés les pratiques, les comportements ou les propos répétés visant à modifier ou réprimer l'orientation sexuelle ou l'identité de genre, vraie ou supposée, d'une personne. Ces pratiques, comportements ou propos répétés doivent avoir pour effet une altération de la santé physique ou mentale de la victime¹⁵. Cette infraction suppose que les actes aient été commis dans une intention particulière, à savoir la modification ou la répression de l'orientation sexuelle ou de l'identité de genre, vraie ou supposée, de la victime. Il est spécifiquement prévu au 8ème alinéa du nouvel article 225-4-13 du code pénal que l'infraction n'est pas constituée lorsque les propos répétés invitent seulement à la prudence et à la réflexion, eu égard notamment à son jeune âge, la personne qui s'interroge sur son identité de genre et qui envisage un parcours médical tendant au changement de sexe. L'infraction est punie de deux ans d'emprisonnement et 30.000 euros d'amende¹⁶. En outre, le dernier alinéa du nouvel article 225-4-13 du code pénal prévoit que la juridiction de jugement se prononce obligatoirement sur le retrait de l'autorité parentale ou son exercice lorsque les faits sont commis par une personne titulaire de l'autorité parentale sur la personne d'un mineur, en application des articles 378 et 379-1 du code civil.

En cohérence avec la création de cette infraction autonome, l'article 2 de la loi du 31 janvier 2022 a modifié les dispositions de l'article 132-77 du code pénal relatif à la circonstance aggravante générale applicable à l'ensemble des crimes et des délits commis en raison de l'orientation sexuelle ou de l'identité de genre de la victime, pour exclure du champ d'application de cette circonstance aggravante générale le délit réprimant de manière autonome les « thérapies de conversion ».

L'article 2-6 du code de procédure pénale a également été modifié afin de permettre aux associations de victime de se constituer partie civile dans le cadre du nouveau délit d'interdiction des « thérapies de conversion ».

Enfin, l'article 6 de la loi n° 2004-575 du 21 juin 2004 pour la confiance dans l'économie numérique (LCEN) a fait également l'objet d'une modification afin d'ajouter l'obligation pour les fournisseurs d'accès et les fournisseurs d'hébergement de contenus en ligne de concourir à la lutte contre la diffusion de l'infraction prévue au 225-4-13, interdisant les thérapies de conversion. Ces derniers doivent prévoir un dispositif permettant aux utilisateurs de signaler ce type de contenu et ont l'obligation d'informer les autorités publiques et de porter à la connaissance du public les moyens qu'elles consacrent à la lutte contre ces activités illicites.

L'article 3 de la loi du 31 janvier 2022 a par ailleurs introduit un nouvel article L. 4163-11 dans le code de la santé publique visant à réprimer les « thérapies de conversion » pratiquées ou prescrites

¹⁵ A la différence du délit de harcèlement moral, la simple possibilité d'une telle altération ne suffit pas à consommer le délit.

¹⁶ Les peines sont portées à trois ans d'emprisonnement et à 45.000 euros d'amende, lorsque les faits sont commis avec l'une des circonstances aggravantes suivantes :

- 1° Au préjudice d'un mineur ou lorsqu'un mineur était présent et y a assisté ;
- 2° Par un ascendant ou toute personne ayant sur la victime une autorité de droit ou de fait ;
- 3° Sur une personne dont la particulière vulnérabilité ou dépendance, due à son âge, à une maladie, à une infirmité, à une déficience physique ou psychique, à un état de grossesse ou à la précarité de sa situation économique ou sociale, est apparente ou connue de leur auteur ;
- 4° Par plusieurs personnes agissant en qualité d'auteurs ou de complices ;
- 5° Par l'utilisation d'un service de communication au public en ligne ou par le biais d'un support numérique ou électronique.

par un professionnel de santé. Ces nouvelles dispositions incriminent le fait de donner des consultations ou de prescrire des traitements en prétendant pouvoir modifier ou réprimer l'orientation sexuelle ou l'identité de genre, vraie ou supposée, d'une personne. L'infraction n'est pas constituée lorsque le professionnel de santé invite seulement à la réflexion et à la prudence, eu égard notamment à son jeune âge, la personne qui s'interroge sur son identité de genre et qui envisage un parcours médical tendant au changement de sexe. Cette infraction est punie de peines identiques à celles prévues pour le nouveau délit de l'article 225-4-13 du code pénal, soit d'une peine de deux ans d'emprisonnement et de 30.000 euros d'amende¹⁷.

Par ailleurs, l'article 39 de la loi n° 2021-1109 du 24 août 2021 confortant le respect des principes de la République a inséré deux innovations importantes pour lutter contre la diffusion en ligne des contenus illicites au sein de la loi n° 2004-575 du 21 juin 2004 pour la confiance dans l'économie numérique, dite LCEN :

- **La modification de la procédure en référé ou sur requête prévue au 8 du I de l'article 6 de la loi n° 2004-575 du 21 juin 2004 pour la confiance dans l'économie numérique, dite LCEN, en une procédure accélérée au fond**, avec une extension des acteurs du numérique à l'encontre desquels elle peut être intentée. Le 8 du I de l'article 6 de la LCEN dans sa rédaction issue de la loi précitée, prévoit désormais l'application de la procédure accélérée au fond, et non plus en référé ou sur requête, pour solliciter du président du tribunal judiciaire de prescrire toutes mesures propres à prévenir un dommage ou à faire cesser un dommage occasionné par le contenu d'un service de communication au public en ligne. Elle permet **d'obtenir un jugement au fond dans des délais rapides, à l'issue d'une procédure contradictoire et orale** ; comme la procédure de référé à laquelle elle se substitue ici, elle reste **guidée par un objectif de célérité**. **Le 8 du I de l'article 6 de la LCEN, dans sa nouvelle rédaction, comporte une seconde modification substantielle en ce que cette procédure peut désormais être exercée non plus seulement à l'encontre des hébergeurs, ou à défaut des fournisseurs d'accès à internet, mais à l'encontre de « toute personne susceptible d'y contribuer ».**

Cet ajout a une visée pragmatique, afin de prendre en compte les récentes évolutions technologiques conduisant à la multiplication du type d'acteurs pouvant être utilement sollicités pour faire cesser une illicéité.

- **La mise en place d'un dispositif de lutte contre les sites dits miroirs par la création d'un nouvel article 6-3 dans la LCEN**. Le **champ d'application concerné** est celui des infractions listées au 7 du I de l'article 6 de la LCEN – soit en pratique les contenus les plus graves, dits odieux : dispositions de l'article 24 (alinéa 5, 7 et 8) de la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse et de plusieurs dispositions du code pénal. Il s'agit notamment des infractions suivantes : apologie des crimes contre l'humanité, provocation au terrorisme, l'incitation à la haine raciale, à la violence à l'égard d'une personne ou d'un groupe de personnes à raison de leur sexe, de leur orientation sexuelle ou identité de genre ou de leur handicap, etc.

¹⁷ Les peines sont portées à trois ans d'emprisonnement et à 45.000 euros d'amende lorsque les faits sont commis au préjudice d'un mineur ou d'une personne dont la particulière vulnérabilité ou dépendance, due à son âge, à une maladie, à une infirmité, à une déficience physique ou psychique, à un état de grossesse ou à la précarité de sa situation économique ou sociale, est apparente ou connue de leur auteur. L'auteur des faits encourt également une peine complémentaire d'interdiction d'exercer la profession de médecin pour une durée maximale de dix ans.

L'article 40 de la loi confortant les principes de la République modifie sensiblement la liste de ces infractions, en y ajoutant la négation et la banalisation des crimes contre l'humanité, et celles listées à l'article 24 bis de la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse (contestation de l'existence d'un ou plusieurs crimes contre l'humanité tels qu'ils sont définis par l'article 6 du statut du tribunal militaire international de Nuremberg, contestation d'un autre crime contre l'humanité, de réduction en esclavage ou d'exploitation d'une personne réduite en esclavage, ou d'un crime de guerre défini aux articles 6, 7 et 8 du statut de la Cour pénale internationale lorsque ce crime a donné lieu à une condamnation prononcée par une juridiction française ou internationale). Ce nouveau dispositif a vocation à fonctionner de la façon suivante : une décision de justice, qualifiant un contenu d'illicite comme relevant du champ précité, ordonnant toute mesure propre à empêcher l'accès au service de communication au public en ligne qui véhicule ce contenu, et désignant les personnes ou catégories de personnes auxquelles l'autorité administrative pourra ultérieurement adresser une demande de blocage, a été **rendue et est exécutoire. Cette décision de justice constitue le socle juridique de référence du dispositif.** Cette première décision de justice ne pourra avoir été rendue que selon la procédure accélérée au fond, et non en référé ou sur requête. **L'autorité administrative, saisie par toute personne intéressée**- pouvant être par exemple le bénéficiaire de la décision de justice ou une association spécialisée dans la lutte contre les contenus haineux, racistes, antisémites, homophobes...- **ou d'initiative**, identifie un site qui **reprend en totalité ou de manière substantielle** le contenu précédemment déclaré illicite par l'autorité judiciaire. **L'appréciation de ce contenu dupliquant totalement ou substantiellement le contenu illicite initial- et par conséquent, sa qualification de « site miroir » appartient à la seule autorité administrative.**

L'autorité administrative peut alors adresser **aux hébergeurs, FAI ou toute personne ou catégorie de personnes mentionnée dans la décision de justice initiale**, une demande tendant à voir bloquer l'accès au(x) site(s) qui véhiculent ce contenu miroir. **Cette demande est faite pour une durée limitée et par référence à la durée fixée dans la décision judiciaire**, puisqu'elle ne peut excéder le reliquat qui reste à courir en vertu de la durée judiciairement fixée.

Le deuxième alinéa du nouvel article 6-3 précise que l'autorité administrative peut, dans les mêmes conditions, demander à tout exploitant d'un service reposant sur le classement ou le référencement, au moyen d'algorithmes informatiques, de contenus proposés ou mis en ligne par des tiers – **soit en pratique les moteurs de recherche et assimilés** - de procéder au déréférencement des adresses électroniques donnant accès à ces sites miroirs. Cette demande de l'autorité administrative n'a pas de caractère contraignant. En cas de refus opposé à l'autorité administrative par l'opérateur sollicité, il sera nécessaire de saisir le juge judiciaire, sur le fondement du nouvel article 6 I 8 de la LCEN, afin d'obtenir une décision prescrivant toutes mesures propres à prévenir un dommage ou à faire cesser un dommage occasionné par le contenu d'un service de communication au public en ligne.

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

Depuis la publication du précédent questionnaire de la CNCDH, plusieurs directives de politique pénale ont été adressées aux parquets à la fin de l'année 2021 et tout au long de l'année 2022.

Le **22 octobre 2021**, le garde des Sceaux a diffusé **une circulaire** de présentation des dispositions de droit pénal et de procédure pénale de la loi n°2021-1109 du 24 août 2021 confortant le respect des principes de la République. Dans cette circulaire, le ministre de la justice a notamment rappelé la création d'un délit de mise en danger par la diffusion d'informations personnelles (article 223-1-1 du

code pénal), l'ajout d'une circonstance aggravante aux infractions de presse par l'article 38 de la loi précitée, l'allongement de la prescription de l'action publique pour certains délits de presse permettant de poursuivre plus facilement les délits concernés, ou encore l'élargissement des procédures rapides de jugement à certains délits de presse permettant d'apporter une réponse pénale efficace à la multiplication croissante des appels à la haine.

D'autres circulaires et dépêches ont par la suite concerné la lutte contre la haine en ligne, et plusieurs ont été consacrées à la centralisation d'affaires au sein de la section droit de la presse du parquet de Paris ou du pôle national de lutte contre la haine en ligne.

Le **3 mars 2022**, le ministère de la justice a également diffusé une dépêche relative à la réalisation d'une **journée d'action européenne en matière de lutte contre les crimes de haine**, opération conduite au niveau national par l'office central de lutte contre les crimes contre l'humanité et les crimes de haine à l'instar de celle menée en 2020 sous pilotage allemand. Dans le cadre de cette journée d'action européenne visant à lutter contre les crimes de haine, les magistrats du parquet et de l'instruction avaient vocation à être contactés en amont par les services de police judiciaire et unités de gendarmerie afin de déterminer, en lien avec les services d'enquête, les dossiers susceptibles d'être concernés par cette journée d'action.

Outre cette dépêche visant à renforcer la coopération européenne et interministérielle en matière de lutte contre la haine en ligne, le ministère de la justice a diffusé, le **25 février 2022**, une **dépêche relative à l'encadrement des réquisitions judiciaires portant sur des données de connexion** prévu par le nouvel article 60-1-2 du CPP résultant de la loi visant à combattre le harcèlement scolaire. Cette dépêche visait à appeler l'attention des parquets quant aux conséquences de la décision n°2021-952 QPC du 3 décembre 2021 par laquelle le Conseil constitutionnel avait censuré les dispositions des articles 77-1-1 et 77-1-2 du CPP relatives aux réquisitions portant, en enquête préliminaire, sur des informations émanant d'un système informatique ou d'un traitement de données nominatives, au motif qu'elles permettaient de requérir des données de connexion sans prévoir de garanties propres à assurer une conciliation équilibrée entre le droit au respect de la vie privée et la recherche des auteurs d'infractions. Cette dépêche était donc cruciale s'agissant des conditions dans lesquelles pouvaient être ordonnées certaines réquisitions visant à recueillir des données de connexion, notamment en matière de haine en ligne.

Enfin, plus récemment, le garde des Sceaux a, dans sa circulaire de politique pénale générale du **20 septembre 2022**, appelé l'attention des procureurs généraux et procureurs de la République sur la **nécessité de cibler davantage les discours de haine ou appelant à la discrimination sur les réseaux sociaux**, ces discours participant non seulement de la fracture du pacte républicain mais pouvant également être le signe précurseur de passages à l'acte. Le ministre de la justice a ainsi demandé aux parquets de veiller au bon échange d'informations avec le pôle national de lutte contre la haine en ligne de Paris et à la pleine mobilisation des instruments juridiques existants tels que les délits issus de la loi du 24 août 2021 confortant le respect des principes de la République ou le recours aux voies de poursuites accélérées.

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

- L'action de la gendarmerie.

La gendarmerie a le souci constant d'améliorer la qualité des enquêtes en la matière. Dans ce cadre, elle mène de nombreuses actions de formation et de mise à niveau, dans lesquelles l'OCLCH a un rôle déterminant :

- **Poursuite des formations régionales avec la DILCRAH afin de mieux sensibiliser les enquêteurs sur le sujet.** Dans la continuité d'une formation déjà donnée à Bordeaux en présence d'une cinquantaine de magistrats, policiers et gendarmes, l'OCLCH participe sous l'égide de la DILCRAH à la formation juridique sur les crimes de haine, la particularité des enquêtes, la définition de la loi relative à la presse, la qualification des infraction haineuse (spécificités tant au niveau législatif que procédural).
- **Mise à jour de la charte "fiche réflexe" sur les crimes et délits haineux,** Cette fiche est destinée aux commissariats de police et unités de gendarmerie chargés de recevoir les dépôts de plaintes concernant les crimes et délits haineux Il s'agit d'identifier le texte d'incrimination approprié, de comprendre les enjeux (notamment en terme de cohésion nationale), de rechercher les indices en évaluant la personnalité de l'auteur et les circonstances de l'infraction et de renforcer la qualité de l'enquête, notamment en demandant un appui et une expertise auprès de l'OCLCH (appui juridique/opérationnel).
- **Mise à niveau des enquêteurs pour les techniques de veille et enquêtes sur les réseaux sociaux, notamment en terme de nouvelles technologies** (détection de nouvelles plateformes, de nouveaux comptes, ESP, etc). Les groupes extrémistes n'utilisent pas les plateformes et réseaux sociaux habituels, mais des réseaux tels que Telegram, Gab, Vkontakt, etc., plus difficiles d'accès. Ils utilisent également une sémantique qui n'est pas détectable par les algorithmes, L'OCLCH est chargé de mettre à jour un glossaire relatif à ces termes, afin de saisir la nature des propos racistes ainsi échangés. Un travail est également effectué en terme de sauvegarde et de conservation des propos tenus sur la toile.
- **Poursuite des échanges avec la société civile et le monde universitaire,** experts sur les questions relatives aux racismes, à l'antisémitisme et à la xénophobie (participation à des tables rondes, commandes d'études, comme par exemple sur l'antisémitisme en ligne et hors ligne, contacts permanents avec les associations et les ONG travaillant sur le sujet - sos racisme- flag-OII)¹⁸.
- **Suivi des nouveaux phénomènes idéologiques, recensement et analyse des nouveaux groupuscules** antisémites, racistes etc. Tous les mois de nouveaux fascicules, documents ou travaux extrémistes déversant une idéologie haineuse sont postés sur la toile. L'OCLCH les récupère, les analyse et publie une synthèse auprès des enquêteurs concernés. Un travail de cartographie de l'ultra-droite est également mis en place afin de donner une lecture claire de l'arborescence, des liens et des influences exercées entre les différents groupes ultras. Cette

¹⁸ En partenariat avec le CREOGN, l'OCLCH a obtenu des fonds pour commander une étude sur le "rôle du cyberspace dans les crimes et délits haineux antisémites- analyse des discours de haine en ligne et leurs impacts sur les actes antisémites hors ligne". L'idée étant de poursuivre cet échange avec le monde académique afin de ne pas perdre l'expertise relative au sujet. Par ailleurs, la participation à des tables rondes avec différents acteurs traitant du sujet (LICRA etc.) est une constante au sein de l'office. Le but étant de faire connaître aux différents participants l'existence de la division de lutte contre les crimes de haine. Les échanges avec les ONG portent à la fois sur le fond, les nouvelles tendances, les menaces et sur une harmonisation des signalements notamment auprès du PNLH dans le cadre de l'article 40, afin d'éviter les doublons.

cartographie en constante évolution permet aux enquêteurs de lire les signaux faibles et d'anticiper les nouvelles orientations et alliances.

- **Contribution au niveau européen via Europol aux journées d'actions collectives** (JAD- joint action day) dédiées à la lutte contre les crimes de haine et les discours haineux. Dans le cadre de la PFUE la France a organisé le 7 avril une JAD avec 11 pays participants. Pour 2023, la France a demandé à ce que cette expérience soit réitérée chaque année. L'OCLCH a promis sa participation/contribution à chacune de ces JAD.
- **Participation aux réunions de la Commission Européenne (CE) dédiées aux "hate speech and hate crimes"**. La CE organise chaque année une réunion d'experts de haut niveau (depuis 2016), dédiée aux crimes de haine et discours de haine. L'OCLCH y a participé en juin 2022, où il a présenté ses travaux en matière de lutte contre les crimes de haine et a rappelé qu'il était le point de contact pour les crimes de haine au niveau européen.

Prospectives

Quel type de mesures le ministère entend-il entreprendre pour l'année 2023 ?

En 2023, le ministère la justice entend maintenir son action au soutien des juridictions dans le traitement des infractions racistes, antisémites, xénophobes et discriminatoires. Une politique pénale ferme et réactive à l'encontre des actes et discours de haine, marquée par une réponse pénale systématique, continuera à être préconisée et la spécialisation des professionnels, magistrats comme enquêteurs, continuera d'être encouragée.

Le ministère participera également, durant l'année 2023, à l'élaboration du projet de loi comprenant les mesures nationales d'adaptation du futur règlement européen sur les services numériques (Digital services Act - DSA). Ce projet de loi tendra à la modification de la loi n° 2004-575 du 21 juin 2004 pour la confiance en l'économie numérique, dite LCEN, qui était la loi de transposition de la directive n° 2000/31/CE sur le commerce électronique que le DSA abroge partiellement.