

PC.DEL/970/03  
4 September 2003



Original: FRENCH

REPRESENTATION PERMANENTE DE LA FRANCE AUPRES DE L'OSCE

Conférence de l'OSCE sur le racisme, la xénophobie et la discrimination  
(vienna 4-5 septembre 2003)

**Texte de l'intervention prononcée par M. Joël THORAVAL,  
Président de la Commission Nationale Consultative des Droits de l'Homme**

**lors de la session 1 de la Conférence**

**INTERVENTION DE M. Joël THORAVAL,  
PRÉSIDENT DE LA COMMISSION NATIONALE CONSULTATIVE  
DES DROITS DE L'HOMME DE LA REPUBLIQUE FRANÇAISE**

Tout en constatant qu'en France le mot intolérance désigne surtout une attitude hostile ou agressive à l'égard de ceux dont on ne partage pas les opinions et plus précisément encore les croyances philosophiques ou religieuses et si, de ce fait, la notion de laïcité y occupe une place à part, il est tout à fait possible de considérer sur un plan d'ensemble que la lutte contre l'intolérance passe par un combat contre le racisme, la xénophobie et les discriminations.

Ce combat de tous les instants nécessite des actions concertées entre les gouvernements et la société civile. La France, aux prises hier et aujourd'hui encore aux dérives racistes et xénophobes, a derrière elle une longue tradition de lutte contre les discriminations si bien personnifiée par René Cassin, fondateur de notre Commission. Le fondement de cette lutte repose sur la notion d'égalité des droits progressivement affinée dans les Déclaration, Préambule et Constitution de 1789, 1946 et 1958. L'article 1<sup>er</sup> de cette dernière déclare « La France est une république indivisible, laïque, démocratique et sociale. Elle assure l'égalité devant la loi de tous les citoyens sans distinction d'origine, de race ou de religion. Elle respecte toutes les croyances ... ».

A partir de cette notion d'égalité des droits une histoire a été vécue, des convictions forgées, des lois votées, des Institutions créées, des procédures montées, des associations dynamiques constituées. Pour illustrer l'interaction des organismes gouvernementaux et de la société civile dans la lutte contre le racisme et la xénophobie en France, je vous propose de mettre l'accent sur deux aspects centraux : l'action de la CNCDH dans la promotion de l'égalité de tous au niveau collectif, d'une part, l'évolution récente et les perspectives immédiates de la lutte contre les discriminations et de la protection individuelle des victimes, d'autre part.

## **I – L’action de la CNCDH dans la promotion de l’égalité de tous au niveau collectif**

### **A – Organisation et fonctionnement de la CNCDH**

Sur le plan de son organisation et de son fonctionnement la CNCDH concourt à la promotion de la tolérance au niveau collectif et général grâce à l’étendue de ses attributions, au pluralisme de sa composition et à la transparence de ses travaux.

La Commission est compétente sur toutes les questions de portée générale qui concernent les Droits de l’homme et l’Action humanitaire. Elle a une double fonction de vigilance et de propositions. La loi du 13 juillet 1990 lui confie la présentation au Gouvernement d’un rapport annuel sur la lutte contre le racisme et la xénophobie. Elle est également en charge de développer les relations avec les milieux scolaires, universitaires et professionnels pour mettre en œuvre des programmes d’action contre le racisme et la xénophobie.

Le pluralisme des convictions et des opinions est assuré par la diversité et le nombre de ses membres : 97 personnalités, issues des ONG (33), des principales confédérations syndicales (7), des milieux les plus compétents dans le domaine des droits de l’homme (47), ainsi que des experts français siégeant dans les instances internationales des droits de l’homme (7), un député, un sénateur et le Médiateur de la République dont le rôle national doit être tout spécialement souligné. Tous ont voix délibérative au sein de la « plénière » et sont membres d’une ou plusieurs des sept sous-commissions de travail, dont une consacrée à la lutte contre le racisme et la xénophobie. Les représentants des ministres concernés, quant à eux, siègent avec voix consultative.

Indépendante, dotée d’un pouvoir d’auto saisine qui élargit les champs et le nombre des avis sollicités par le Gouvernement, la Commission rend public tous ses travaux, sans exception. Cette transparence est gage de son autonomie et de son autorité.

## **B. Articulation avec les pouvoirs publics**

Au-delà de son organisation et de son fonctionnement, le deuxième trait caractéristique de la CNCDH tient à son mode d'articulation avec les pouvoirs publics, tant aux plans national qu'international.

Le décret constitutif de la Commission précise que celle-ci assiste de ses avis le Premier ministre et les ministres concernés dans les domaines de sa compétence. Elle favorise la concertation entre les administrations concernées et les ONG. Elle peut être saisie de demandes d'études de la part des autorités gouvernementales et inversement solliciter des ministères la production de rapports. Les représentants du Premier ministre et des ministres intéressés étant membres de la « plénière » avec voix consultative, leurs collaborateurs participent aux réunions des sous-commissions et de leurs groupes de travail en tant que de besoin. En fonction des problèmes d'actualité la Commission entend les principaux ministres, personnellement, avec débat et échanges de vues. Le Président de la CNCDH, les présidents et rapporteurs des sous-commissions sont fréquemment entendus par les commissions parlementaires dans le cadre des procédures législatives. Le dialogue entre la puissance publique et la société civile est donc solidement ancré par l'intermédiaire de la Commission qui bénéficie du reste, dans les médias, d'une forte audience compte tenu de l'ancienneté de sa création (1947), du prestige de son fondateur René Cassin, de l'indépendance de ses analyses et de la place qu'elle occupe historiquement dans la lutte contre le racisme, la xénophobie et les discriminations.

Son action au plan international n'est pas étrangère à cette audience. En ce qui concerne les Nations Unies, la CNCDH participe tous les ans à la session de la Commission des droits de l'homme et exerce depuis novembre 2002 la présidence du groupe européen des institutions nationales. De façon plus spécifique la CNCDH contribue à la préparation des rapports que la France présente devant le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard de la femme, le Comité des droits de l'homme, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels et le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale.

En ce qui concerne le Conseil de l'Europe, Mme Martine Valdès-Boulouque, Vice-présidente de la CNCDH, est le membre français de la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI).

Enfin au niveau de l'Union européenne, la CNCDH représente la table ronde française au sein de l'Observatoire européen des phénomènes racistes et xénophobes (EUMC).

### **C – Les actions conduites**

Cette articulation équilibrée entre la Commission et les pouvoirs publics éclaire les actions conduites par celle-ci tant au niveau du rapport annuel sur le racisme et la xénophobie qu'à celui des nombreux avis adoptés dont le suivi est assuré en liaison avec le Secrétariat Général du Gouvernement.

Depuis 1989, la Commission publie chaque année un rapport sur la lutte contre le racisme et la xénophobie qui est remis en main propre au Premier ministre le 21 mars, journée internationale de lutte contre toutes les formes de discrimination raciale. Il est très largement diffusé. Ce rapport est élaboré à partir des contributions des ministres de l'Intérieur et de la Justice, des associations et syndicats engagés dans la lutte contre le racisme, de personnalités membres de la Commission ou extérieures (universitaires, chercheurs, journalistes ...) et des résultats d'un sondage approprié. En deuxième partie chacun des rapports développe un thème annuel tels que : rôle et faiblesse des institutions publiques dans l'intégration, les interrogations identitaires, le droit à l'expression religieuse dans une société laïque, les conditions d'application des mesures propres aux étrangers, la lutte contre le racisme et la xénophobie en Europe : priorités et moyens d'une harmonisation ou encore les avancées de la protection des victimes de discrimination : l'influence du droit communautaire.

Dans une perspective plus large, au-delà du rapport annuel sur le racisme et la xénophobie, la CNCDH, du fait de sa compétence d'ensemble, ne manque pas de traiter des discriminations raciales et xénophobes, si c'est nécessaire, lorsqu'elle émet des avis en matière de droit international et de droit international humanitaire, sur les questions de justice et de sécurité, d'immigration et d'asile, de droits économiques et sociaux et de la situation des enfants, des personnes malades ou handicapées. Dans tout ce domaine ses avis et ses études sont nombreux, notamment depuis 1987. Sur le racisme et la discrimination en tant que tels la Commission conduit par ailleurs des travaux spécifiques tels que ses avis sur un avant-projet de loi relatif à la lutte contre la diffusion des idées racistes ou xénophobes (1994), sur la mise en conformité de la législation française avec l'action commune de l'Union européenne en

matière de racisme et de xénophobie (1977), sur la mise en œuvre en France du plan d'action de la Commission européenne concernant le racisme (1998) et sur la proposition de décision cadre du Conseil concernant la lutte contre le racisme et la xénophobie présentée par la Commission européenne (2002). Il en va de même de ses avis concernant un projet de directive européenne relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel (1994) et sur le réseau Internet dans la perspective des droits de l'homme (1996).

## **II – La promotion de l'égalité de tous au niveau individuel : le rôle spécifique de la CNCDH**

### **A – Evolutions récentes**

Dans la lutte contre l'intolérance la CNCDH joue donc un rôle spécifique au titre de la promotion de l'égalité de tous au niveau collectif. La protection individuelle des victimes dans ces domaines fait l'objet de mesures particulières en voie d'évolution rapide.

De manière très visible en effet le droit français prévoit au niveau national et départemental des structures spécifiques de lutte contre le racisme et de soutien aux victimes de discriminations raciales. A l'échelon national le GELD (Groupe d'études et de lutte contre les discriminations) est un lieu de concertation et de réflexion entre les différents acteurs de la lutte contre le racisme associant notamment des représentants des ministres, le Médiateur de la République, des associations et des syndicats. Il conduit des études et mène des enquêtes pour dénoncer les discriminations raciales, principalement en matière d'emploi, de logement, d'éducation et dans les services publics. Depuis janvier 2001, le GELD s'est vu confier la gestion du service d'accueil téléphonique du numéro d'appel gratuit « 114 » qui permet aux victimes et aux témoins de discrimination de signaler des cas ou des pratiques qui leur semblent discriminatoires. Ces dispositifs sont complétés à l'échelon départemental par la création de CODAC (Commission départementale d'accès à la citoyenneté), lieu d'écoute, de conseil et de mise en œuvre de la politique de soutien des victimes de discriminations, associant le Préfet, le Procureur de la République, le Président du Tribunal de Grande Instance, des chefs des services départementaux, des élus, des associations et des employeurs publics et privés. Ces mesures, qui constituent des avancées incontestables, n'échappent pas à

quelques insuffisances tenant à l'exploitation difficile des appels du « 114 » et au manque d'indépendance des CODAC du fait de leur composition.

Sous la pression des exigences communautaires définies à l'article 13 du Traité de Rome modifié par le Traité de Nice et en vertu de deux directives européennes concernant les discriminations racistes et ethniques ainsi que l'inégalité de traitement en matière d'emploi et de travail, la loi française du 16 novembre 2001 a renforcé le cadre général de la protection des victimes de discrimination en droit interne : élargissement de la qualité de victime en introduisant la notion de discrimination « indirecte » et amélioration de la procédure contentieuse sur quatre points : élargissement de la possibilité de saisine du juge civil par les organisations syndicales et des associations de lutte contre les discriminations, protection contre les rétorsions et surtout « rééquilibrage » de la charge de la preuve. En effet dorénavant cette dernière pèse sur le défendeur dans certaines conditions.

### **B – Perspectives : la « Mission Stasi » et « l'autorité indépendante »**

L'avenir immédiat va être dominé en France, en matière de lutte contre le racisme et la xénophobie, par la mise en place d'un organisme chargé de promouvoir l'égalité de traitement sans discrimination fondée sur la race ou l'origine ethnique, conformément à l'article 13 du Traité de Rome modifié par le Traité d'Amsterdam, des directives européennes qui en découlent et de l'engagement pris par le Président de la République dans son discours de Troyes, le 14 octobre 2002. D'ores et déjà, le Premier ministre français a chargé le Médiateur de la République, M. Bernard Stasi, ancien ministre, de conduire de manière très concertée des travaux d'expertise devant conduire à la création législative « d'une nouvelle autorité indépendante, compétente à l'égard de toutes formes de discrimination » (lettre du Premier ministre du 2 juin 2003). La concertation est en cours.

\*

\*       \*

Ce tableau de l'action en France contre les discriminations est nécessairement incomplet et ne veut surtout pas sous-estimer les difficultés rencontrées, la persistance des menaces et la gravité de certains faits. Un triple appel à la fin de mon intervention me paraît nécessaire : un dynamisme inlassable en matière d'éducation, de formation de sensibilisation

de la jeunesse et de l'opinion publique, une concertation européenne renforcée pour faire évoluer plus rapidement les législations internes et enfin une vigilance sans faille et de tous les instants comme nous y a invité le Comité ministériel de l'OSCE dans sa décision n° 6 et qui me vaut le plaisir de nous rencontrer.