

## Table des matières

Remerciements .....	5
Préface .....	9
Avant-propos .....	11
Présentation générale .....	13
La situation des musulmans en France .....	75

# Remerciements

Le Programme de monitoring de l'accèsion à l'Union européenne de l'Open Society Institute remercie les personnes suivantes, dont le rôle a été central dans les recherches et la rédaction de ces rapports. La responsabilité finale de leur contenu incombe au Programme.

<b>France</b>	Valérie Amiraux	<i>CNRS/CURAPP – Université de Picardie Jules Verne (Amiens)</i>
	Nardissa Leghmizi	<i>doctorante à l'Université Paris Sud-Jean Monnet</i>
<b>Allemagne</b>	Alphia Abdikeeva	<i>EUMAP</i>
	Rudolf Kawczynski	<i>Union Rom et Sinti</i>
	Herbert Heuss	<i>Bureau du projet pour les initiatives Rom (PAKIV Allemagne)</i>
<b>Italie</b>	Silvio Ferrari	<i>Faculté de droit, Université de Milan</i>
	Filippo Corbetta	<i>avocat, Milan</i>
	Gianluca Parolin	<i>Faculté de droit, Université de Turin</i>
<b>Espagne</b>	Ina Zoon	<i>consultant, de l'Open Society Institute</i>
<b>Royaume-Uni</b>	Tufyal Ahmed Choudhury	<i>Département de droit, Université de Durham</i>

**MEMBRES DU CONSEIL CONSULTATIF : PROTECTION DES MINORITES**

Nicolae Gheorghe	<i>Conseiller pour les questions Roms et Sinti</i>
Herbert Heuss	<i>Bureau du projet pour les initiatives Rom (PAKIV Allemagne)</i>
Gábor Kardos	<i>Université de Eötvös Lorand</i>
Jose Antonio Moreno Diaz	<i>SOS Racisme</i>
Aap Neljas	<i>Table-ronde présidentielle sur la protection des minorités en Estonie</i>
Anton Niculescu	<i>Open Society Institute, Roumanie</i>
Éva Orsós	<i>Ministère hongrois des affaires sociales</i>
Dimitrina Petrova	<i>Centre européen des droits des Roms</i>
Iveta Radicova	<i>Open Society Institute , Slovaquie</i>
Ivan Vesely	<i>Dženo</i>
Antonina Zheljzkova	<i>Centre international pour l'étude des minorités et des relations internationales</i>

Nous aimerions également remercier les personnes suivantes pour leur contribution enrichissante aux rapports, que ce soit sous forme de recherche, de révision, de critique des premières versions :

Mohammad Abdul Aziz, Aaqil Ahmed, R. Aiesha, Rushanara Ali, Yousef Al-Khoei, Magdi Allam, Mahmood Al-Rashid, Cormac Bakewell, Jochen Blaschke, Tomasz Calvo Biuezas, Beata Burakowska, Claude Cahn, Malika Chafi, Farkanda Chaudhry, Barbara Cohen, M. Daoud, Ronan Deazley, Jacques Delfeld, Mostafa El Ayoubi, Jaffar El-Mirghani, Mahmoud Salem El Sheikh, Tim Ellis, Kathryn Esteris, Chiara Favilli, Diego Luis Fernandez Jimenez, Neil Frater, Joachim A. Frowein, Juan F. Gamella, Vincent Geisser, Ana Gimenez Adelantado, James Goldston, Demetrio Gomez, Renate Graffmann, Asim Hafiz, Bob Hepple, Annelore Hermes, Dilwar Hussain, Estaban Ibarra, Janina Janson, Domingo Jimenez, Razia Karim, Zaheer Kazmi, Larbi Kechat,

Khalida Khan, Dhamendra Khanani, Harald Klier, Marko Knudsen, Sebastijan Kurtisi, Maleiha Malik, Isabel Martinez, Claudia Martini, Laurence Mayeur, Carmen Mendez, Arzu Merali, Angeles Lopez, Amara Montoya, Gay Moon, Jose Antonio Moreno Diaz, Maria Naredo, Sami Ousta, Vaifra Palanca, Gaetano Pentassuglia, Yves Plasseraud, Sebastian Porras, Ludger Radermacher, Nina Rahel, Samia Rahman, Manuel Martin Ramirez, Na'em Raza, Olivier Roy, Jesus Salinas, Juan David Santiago, Carmen Santiago Reyes, Christian Schneider, Mario Scialoja, Nicola Scuteri, Masood Shadjareh, Sangeeta Shah, Maria Miguel Sierra Tilman Zülch, Fernando Villareal, Daniel Wagman, Timothy Waters, Matthaues Weiss, Nils Wigglinghaus, Catherine Wihtol de Wenden, Heinrich Wroczinski.

L'OSI a procédé à l'organisation de tables-rondes dans l'ensemble des pays étudiés afin de recueillir critiques et commentaires sur les premières versions des rapports. Parmi les personnes invitées à ces tables-rondes se trouvaient des représentants des gouvernements, d'organisations de la société civile, des experts. Nous remercions l'ensemble des participants à ces réunions pour la générosité avec laquelle ils ont offert leur temps et leur expertise. La liste des participants est disponible auprès de l'EUMAP (euaccession@osi.hu).

#### **LE PROGRAMME DE MONITORING DE L'ACCESSION A L'UNION EUROPEENNE**

Rachel Guglielmo	<i>Directrice du Programme</i>
Alpha Abdikeeva	<i>Chargée d'études au Programme (Protection des minorités)</i>
Andrea Gurubi Watterson	<i>Assistante du Programme</i>
Andrea Kiss	<i>Assistante du Programme</i>

# Préface

Le **Programme d'observation (monitoring) de l'accèsion à l'Union européenne (European Union Accession Monitoring Program, noté par la suite EUMAP)** a été lancé en 2000 pour soutenir un monitoring indépendant du processus d'entrée dans l'Union européenne. Plus particulièrement, et en restant dans le cadre des objectifs plus larges de *l'Open Society Institute*, l'EUMAP s'est concentré, dans différents États, sur la conformité avec les critères politiques tels que définis par le Conseil européen de Copenhague déterminant l'appartenance à l'Union européenne :

« L'adhésion requiert de la part du pays candidat qu'il ait des institutions stables garantissant la démocratie, la primauté du droit, les droits de l'homme, le respect des minorités et leur protection. »

Les rapports de l'EUMAP sont réalisés par des experts indépendants, originaires des états observés. Ils visent à promouvoir un élargissement responsable et durable en soulignant l'importance des critères politiques et le rôle central de la société civile dans la mise en œuvre de la compatibilité avec ces critères, sur la voie de l'accèsion et une fois celle-ci effective.

En 2001, l'EUMAP a publié ses deux premiers volumes de rapports de monitoring sur la protection des minorités et l'indépendance de la justice dans les dix états d'Europe de l'est et d'Europe centrale candidats à l'Union. En 2002, de nouveaux rapports sur les minorités, plus détaillés et incluant des études sur les cinq plus grands états membres, ont été réalisés. D'autres rapports sur la corruption, la capacité judiciaire, et – en collaboration avec le OSI Network *Women's Programme/Open Society Foundation* Roumanie– sur l'égalité des chances entre hommes et femmes dans les pays candidats d'Europe de l'est et centrale ont également été réalisés.

Les rapports de l'EUMAP 2002 sur la protection des minorités et la mise en œuvre des politiques publiques de protection des minorités mettent en évidence les secteurs dans lesquels les minorités font apparemment l'expérience de désavantages et de discrimination. Ils soulignent également l'efficacité des mesures gouvernementales pour faire face à ces problèmes. Les rapports proposent des analyses et des évaluations indépendantes, des estimations politiques et des recommandations.

Les méthodes retenues pour le monitoring de la protection des minorités en 2001 et 2002 (accessible sur [www.eumap.org](http://www.eumap.org)) ont été développées par l'EUMAP avec l'aide des réflexions d'un conseil consultatif international. La méthodologie mobilisée dans les cinq

études de cas concernant les états membres (Allemagne, Espagne, France, Italie, Royaume-Uni) passe en revue la législation et les institutions impliquées dans la protection des minorités. Le travail est effectué à partir des recherches existantes, des données statistiques et des sondages disponibles, croisés avec des entretiens menés par les reporters de chaque pays pour estimer la situation d'un groupe minoritaire vulnérable.

L'évaluation politique des états candidats de l'Europe orientale et centrale présente une évaluation des programmes spéciaux que ces États ont adoptés pour garantir la protection de groupes minoritaires vulnérables et pour aider à leur intégration dans la société. Les rapports reviennent sur les conditions dans lesquelles ces politiques ont été mises en place, sur leur développement ainsi que sur leur contenu et le point jusqu'auquel elles ont été développées.

Les premières versions de l'ensemble des rapports ont été revues par les membres du conseil consultatif international et lors de tables-rondes. Celles-ci ont été organisées pour inviter des représentants des gouvernements, des organisations de la société civile, des minorités et des organisations internationales à commenter les premières versions. Les versions finales des rapports qui sont présentées dans ce volume ont été ensuite révisées sur la base des commentaires et des critiques reçues à ces occasions. L'EUMAP assume l'entière responsabilité de leur contenu final.

# Avant-propos

Depuis la conclusion de l'Acte final d'Helsinki en 1975, la protection des minorités est une préoccupation centrale de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE). Depuis ses débuts, le monitoring du respect des Accords et des engagements en termes de droits de l'homme et de droits des minorités pris par les États participant à l'OSCE dans les différents documents de l'organisation a été l'une de ses missions centrales. Depuis sa création en 1991, le Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme (ODIHR) de l'OSCE, dont le Point de contact sur les questions concernant les Roms et les Sinti, s'est engagé dans un monitoring au cas par cas à travers la région couverte par l'OSCE, associant enquêtes et conseil pratiques dans la mise en forme des politiques gouvernementales à l'adresse des Roms.

L'adoption des critères de Copenhague en 1993 avec, entre autres, la mention du « *respect pour les droits des minorités et leur protection* » a ouvert un nouveau chapitre de la protection des droits des minorités en Europe. Avec l'adoption des critères de Copenhague, l'Union européenne rejoint l'OSCE, le Conseil de l'Europe, et d'autres organisations internationales dans la tentative d'articuler le contenu des droits des minorités et de faire pression sur les États pour qu'ils respectent ces droits dans la pratique.

Bien que l'Union européenne soit uniquement une partie de l'OSCE, elle n'en est pas moins un segment important capable d'influencer le développement des politiques publiques au-delà de ses frontières politiques. Il y a donc un besoin critique de rationaliser les propres normes et pratiques de l'Union européenne et le monitoring est un outil optimal pour cela.

L'activité de monitoring commencée en 2000 par le *Programme de monitoring de l'accession à l'Union européenne* (EUMAP) est mise en œuvre dans l'esprit de l'Acte final d'Helsinki. Elle encourage un monitoring indépendant des efforts gouvernementaux pour se conformer aux principes des droits de l'homme auxquels ils ont exprimé leur adhésion. À l'instar des engagements de l'OSCE, les engagements des États candidats à l'Union européenne ne peuvent pas être « pris » une fois pour toutes. Ils doivent être révisés de temps en temps et le rôle des observateurs indépendants et non-gouvernementaux, qui est de s'assurer que les gouvernements restent honnêtes dans la révision de leurs engagements, est central à la viabilité des démocraties. Parmi les recommandations des rapports 2001, se trouvaient les propositions suivantes :

- clairement établir que les critères politiques de l'adhésion à l'Union européenne sont applicables de manière égale aux candidats à l'accession à l'Union et aux États qui en sont déjà membres,
- entreprendre des monitoring systématiques des politiques et pratiques gouvernementales, de manière continue, à travers l'ensemble de l'Union européenne et auprès des états candidats.

Comme le montrent les rapports 2002 de l'EUMAP qui ont tenu compte de ces recommandations dans leur observation des politiques de protection des Roms et des musulmans dans cinq États membres, de nouveaux défis sont posés à la protection des minorités en Europe. Les Roms sont confrontés dans les États membres de l'Union européenne aux mêmes type de problèmes que ceux qui ont été mis en évidence dans les États candidats. Les États membres doivent **eux-aussi** trouver les moyens d'affirmer leur engagement dans la protection des minorités musulmanes dans un contexte de sentiments publics anti-musulmans et d'islamophobie largement répandus.

L'élargissement de l'Union européenne s'est rapproché des recommandations de la Commission concernant l'admission de dix nouveaux membres. Il est dorénavant de plus en plus clair que l'élargissement ne produira pas de solutions immédiates et faciles aux problèmes auxquels les Roms sont confrontés dans les États membres et candidats. De fait, ainsi que l'OSCE l'a affirmé au cours de son existence, et comme l'EUMAP le souligne à travers ses rapports, les monitoring continus sont plus importants que jamais. C'est le moyen par lequel les organisations internationales peuvent faire pression sur les États pour qu'ils honorent leurs engagements dans la défense et la protection des droits de l'homme. Les États peuvent assurer que les biens et bénéfices publics sont distribués à l'ensemble de la société et les citoyens peuvent maintenir leurs gouvernements au plus haut niveau de performance.

J'accueille très positivement la tentative de l'EUMAP d'impliquer activement les Roms, les musulmans, les russophones et les autres minorités dans le monitoring de l'engagement des États dans la défense et la protection des droits des minorités. C'est le seul moyen d'assurer que ces engagements ont été mis en pratique.

Les rapports de l'EUMAP sont une contribution à nos efforts communs de mieux définir et mettre en œuvre les normes des droits des minorités et de développer une culture du monitoring en Europe.

*Nicolae Gheorghe*  
*Conseiller pour les affaires concernant les Roms et les Sinti*  
*OSCE-ODHIR*

Observer le processus d'accession  
à l'Union européenne :  
La protection des minorités

## Table des matières

1. Introduction .....	15
2. Les États candidats : évaluer les politiques gouvernementales en matière de protection et d'intégration des minorités ....	22
2.1 Le contenu des programmes.....	23
2.2 La mise en œuvre du programme. Problèmes de coordination et compétence ...	25
2.3 Décentralisation : le rôle des autorités locales.....	28
2.4 L'évaluation des programmes .....	30
2.5 Le soutien de l'Union européenne à la mise en œuvre.....	31
2.6 La participation des minorités .....	32
2.7 La représentation des minorités.....	35
2.8 Le soutien public .....	36
3. Observer la protection des minorités dans les États membres de l'Union européenne : la situation des musulmans et des Roms.....	39
3.1 Postures publiques .....	40
3.2 La protection contre la discrimination .....	42
3.3 Les droits des minorités .....	57
4. L'importance du monitoring et de l'évaluation .....	66
4.1 Le monitoring par des organisations internationales .....	66
4.2 Le monitoring par les États .....	68
4.3 La société civile .....	69
5. Recommandations .....	70

# Observer le processus d'accession à l'Union européenne : La protection des minorités

## 1. INTRODUCTION

*« La seule frontière que trace l'Union européenne est celle de la démocratie et des droits de l'homme. L'Union n'est ouverte qu'aux pays qui respectent des valeurs fondamentales telles que des élections libres, le respect des minorités et l'État de droit. »<sup>1</sup>*

Cette présentation générale et les rapports nationaux préparés par l'EUMAP qui l'accompagnent proposent une évaluation de l'état de la protection des minorités dans les dix pays d'Europe centrale et orientale candidats<sup>2</sup> à l'entrée dans l'Union européenne ainsi que dans cinq États membres.<sup>3</sup>

L'élargissement géographique de l'Union européenne a été accompagné d'un élargissement parallèle de la perception de ce que l'Union représente : d'un arrangement d'ordre essentiellement économique, elle a évolué vers une alliance politique fondée sur des valeurs communes. Dans les documents fondateurs de la Communauté, peu

---

<sup>1</sup> Déclaration de Laeken – L'avenir de l'Europe, accessible sur <[http://europa.eu.int/futurum/documents/offtext/doc151201\\_fr.htm](http://europa.eu.int/futurum/documents/offtext/doc151201_fr.htm)>, (vu le 28 octobre 2002).

<sup>2</sup> Dans ces rapports, le terme d' « États candidats » fait référence aux dix États dans lesquels l'EUMAP a procédé à un monitoring (Bulgarie, Estonie, Hongrie, Lettonie, Lituanie, Pologne, Roumanie, République tchèque, Slovaquie, Slovénie). Il ne prend pas en compte Malte, Chypre et la Turquie. Les références aux situations spécifiques des États dans la présente introduction ne sont pas citées intégralement. Toutes les citations précises se trouvent dans les rapports nationaux.

<sup>3</sup> Il s'agit de la situation des Roms en Allemagne et en Espagne, de la situation des musulmans en Italie, en France et au Royaume-Uni.

d'attention était portée aux libertés et droits fondamentaux.<sup>4</sup> Cependant, avec le temps, et particulièrement face à la demande d'élargissement, l'Union européenne a de plus en plus repensé ses aspirations, non seulement à représenter une aire de stabilité et de prospérité, mais aussi à incarner les valeurs démocratiques. L'adoption, lors du Conseil de Copenhague, de critères politiques explicites (dont le « respect et la protection des minorités ») pour décider de l'acceptation ou du refus de l'entrée de nouveaux États incarne sans conteste le paroxysme de ce processus.

La conséquence immédiate de la déclaration de Copenhague tient dans l'obligation faite aux États candidats de démontrer leur capacité à protéger les minorités pour obtenir le droit d'entrer dans l'Union. Cela s'est traduit par une observation attentive de la situation des minorités vulnérables dans les États candidats, et a déclenché une activité intense de la part de leurs gouvernements<sup>5</sup>, chacun d'entre eux adoptant des programmes d'amélioration de la situation des minorités ou de soutien de leur intégration dans la société. Cela a également conduit à la prise de conscience générale que le propre engagement de l'Union européenne dans la protection des minorités était insuffisamment développé et appliqué de manière inconsistante.

Le processus d'accession a donc beaucoup contribué à l'identification des problèmes dans la relation entre majorités et minorités, et à impulser des changements significatifs. La période de candidature arrive maintenant à son terme pour la plupart des États candidats.

À la veille de l'élargissement, il y a un besoin urgent de faire en sorte que l'élan provoqué par le processus d'accession ne soit pas perdu. Certains éléments indiquent que plusieurs gouvernements des États candidats conçoivent les efforts qu'ils ont engagés pour entrer en conformité avec les critères politiques de façon instrumentale, et non comme un engagement authentique et permanent. Ainsi, un officiel bulgare observait-il récemment que les gouvernements des États candidats « *pensent en terme de*

<sup>4</sup> « *En l'absence de dispositions spécifiques concernant les droits fondamentaux dans les traités fondateurs, c'est à la Cour de justice que revient le mérite d'avoir progressivement élaboré un système effectif de garantie des droits fondamentaux au niveau de l'Union européenne.* » Voir <<http://europa.eu.int/scadplus/leg/fr/lvb/a10000.htm>>, (vu le 28 octobre 2002).

<sup>5</sup> « *Le résultat de l'élargissement le plus important est la façon dont les parlements des nouveaux États membres ont travaillé jour et nuit pour changer leurs législations, protéger les minorités, pour assurer la démocratie locale. C'est la tâche la plus importante de l'Europe.* » Romano Prodi, discours prononcé devant le Council on Foreign Relations (New York). R. Mac Mahon, « EU : Membership Depends Primarily on Human Rights Criteria », RFE-RL reports, 14 janvier 2002. Accessible sur <<http://www.rferl.org/nca/features/2002/01/14012002085048.asp>>, (vu le 19 septembre 2002).

*chapitres à conclure et non en termes de problèmes à résoudre.* »<sup>6</sup> Il est indispensable de trouver une modalité de réagir à de telles attitudes, avant l'admission de ces États dans l'Union. Il doit être clairement établi que la conformité avec les standards de base de la démocratie est plus qu'une simple condition d'entrée : elle est une condition de l'appartenance à l'Union. Tout cela implique nécessairement une approche différente qui se concentre sur la capacité et la volonté de l'Union à maintenir son attention focalisée sur la protection des minorités dans la phase suivant l'élargissement.

### *La protection des minorités comme condition permanente de l'adhésion à l'Union*

Comme l'EUMAP l'a soutenu dans ses rapports 2001, une approche en totalité de la protection des minorités doit consister en des législations spécialisées, des institutions et des politiques publiques afin d'assurer à la fois la protection contre les discriminations et la promotion de l'identité des minorités.<sup>7</sup> Ce type d'approche est perceptible dans les rapports réguliers de la Commission européenne sur les progrès vers l'accession et dans les déclarations des officiels de l'Union européenne.<sup>8</sup> En outre, les institutions soulignent les bénéfices du multiculturalisme et de la diversité, valeurs qui impliquent un engagement dans ce type d'approche.<sup>9</sup>

<sup>6</sup> Table-Ronde de l'OSI, Sofia, mai 2002. Note explicative : l'OSI a organisé des tables-rondes dans chacun des États concernés par l'étude pour inviter les représentants des gouvernements, des minorités, des universitaires et des ONG à commenter et critiquer les versions provisoires des rapports nationaux.

<sup>7</sup> Voir EUMAP, *Monitoring the EU Accession Process : Minority Protection*, Open Society Institute, Budapest, septembre 2001, accessible sur <<http://www.eumap.org>> (noté *Minority Protection 2001* ci après).

<sup>8</sup> Les officiels de la Commission, en plus des normes claires de non-discrimination dans l'Union européenne, ont fait allusion à la solidité des critères internationaux en matière de droits des minorités élaborés par les Nations-Unies, le Conseil de l'Europe et l'Organisation pour la Sécurité et la Coopération en Europe (OSCE). Par exemple, à la demande d'expliquer clairement la teneur des critères de Copenhague en termes de « respect des minorités », un représentant de la Commission répond : « *la Commission porte une attention toute particulière au respect (et à la mise en œuvre) des différents principes imposés par la Convention cadre du Conseil de l'Europe sur la protection des minorités nationales, y compris ceux concernant l'utilisation de langues minoritaires.* » Réponse de Mme Reding au nom de la Commission à la question parlementaire par la député Nelly Maes, 15 mai 2001, OJC 261 E, 18 septembre 2001, p. 162.

<sup>9</sup> Ainsi, un représentant de la Commission déclare que « *le respect de la diversité culturelle et linguistique est une des pierres angulaires de l'Union, maintenant inscrit dans l'article 21 de la Charte des droits fondamentaux.* » Question écrite E-3418/01 par Ionnis Marinos (PPE-DE) à la Commission le 21 décembre 2001, C 147 E/174, Journal officiel des communautés européennes, 20 juin 2002.

Pour autant, même s'il s'agit de la position officielle de l'Union européenne, les critères en terme de protection des minorités requièrent une articulation plus claire. L'Union n'a pas mesuré la force de son engagement rhétorique pour les valeurs démocratiques et son lien avec une clarification globale du contenu de ces valeurs dans la politique et dans la pratique.

Au minimum, pour bien établir clairement la centralité de la protection des minorités pour les valeurs de l'Union européenne, les critères de Copenhague – y compris « le respect et la protection des minorités » – devraient être totalement intégrés dans les normes européennes existantes.<sup>10</sup> Des mécanismes plus fermes devraient être instaurés pour observer la conformité de tous les États-membres avec les normes en termes de droits de l'homme et des minorités.<sup>11</sup>

Au-delà de cette proposition, les rapports sur les États membres conduits par l'EUMAP révèlent que le cadre de protection des minorités lui-même nécessite d'être renforcé et révisé. Premièrement, en dépit de la limpidité des déclarations prononcées à Copenhague au sujet des obligations des nouveaux candidats à l'adhésion, aucun consensus ne se fait au sein de l'Union européenne quant à la nécessité de reconnaître l'existence des minorités, et d'en faire une condition *sine qua non* de l'adhésion.<sup>12</sup> Il existe encore moins de consensus quant aux normes européennes en matière de droits des minorités.<sup>13</sup> Même s'ils étaient appliqués clairement aux États candidats ou

<sup>10</sup> La demande de démontrer « *respect et protection des minorités* » n'est pas notifiée dans les documents internes à l'Union liant les États-membres. L'article 6(1) du Traité sur l'Union européenne définit les principes « *communs aux états-membres* » comme « *la liberté, la démocratie, le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales, et l'État de droit.* » L'article 49 de ce Traité établit clairement que seul un État européen « *qui respecte les principes énumérés dans l'article 6(1) peut demander à devenir membre de l'Union.* » La Charte européenne des droits fondamentaux ne mentionne pas explicitement les droits des minorités.

<sup>11</sup> Pour une articulation récente et vigoureuse des besoins de tels mécanismes, voir J. Swiebel, « *Draft Report on Respect for Human Rights in the European Union* », 2001, 2001/21014 (INI), Parlement européen, 27 août 2002.

<sup>12</sup> La France et la Grèce, deux États membres, ne reconnaissent pas l'existence de minorités. La Bulgarie a une attitude ambivalente sur la question. Voir, EU Accession Monitoring Program, *Monitoring the EU Accession Process : Minority Protection in Bulgaria*, Open Society Institute, Budapest, 2001, accessible sur <<http://www.eumap.org>>.

<sup>13</sup> La Cour européenne des droits de l'homme a récemment noté « *un consensus international se fait jour ... pour reconnaître les besoins particuliers des minorités et l'obligation de protéger leur sécurité, leur identité et leur mode de vie* », sans être pour autant « *convaincue que ce consensus soit suffisamment concret pour qu'elle puisse en tirer des indications quant au comportement ou aux normes que les États contractants considèrent comme souhaitables dans une situation donnée.* » *Chapman v. United Kingdom*, Arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH), 18 janvier 2001 (No. 27238/95), parag. 93–94.

membres, les critères de Copenhague restent mal définis, susceptibles d'interprétations si larges et disparates qu'ils en deviennent d'une utilité minimale pour guider les États dans leurs actions.

Deuxièmement, bien que les Directives de l'Union sur l'égalité des races et l'emploi<sup>14</sup> fournissent des références claires à partir desquelles les performances des États dans le secteur de la non-discrimination peuvent être évaluées, elles donnent la priorité à des variables comme la race et l'ethnicité, avec pour résultat que la religion est largement absente du discours sur la protection des minorités. La discrimination pour raisons religieuses est uniquement couverte par la Directive sur l'emploi.

L'Union et ses membres doivent entreprendre davantage pour clarifier les valeurs communes qu'ils proclament. Ce n'est pas une tâche facile. Il est manifeste que, pour partie, l'Union n'a pas donné de contenu clair aux valeurs qu'elle professe parce qu'il y a des difficultés à les définir, en particulier lorsque quinze membres dont les pratiques sont très diverses en terme de protection des minorités – depuis des protections très étendues jusqu'à la négation de l'existence même de ces minorités – rendent difficile la mise en place d'une législation estimée juste par tous. Toutefois, même si l'éventail de choix des politiques à adopter peut sembler très large, il n'est pas infini. Dans la mesure où l'Union et ses membres souhaitent créer une communauté de valeurs partagées, la mesure de critères communs devrait être identifiée et constituer le minimum requis pour l'adhésion.

#### *Le rôle du monitoring dans la définition de normes*

Point tout aussi important, l'Union ne dispose pas des moyens suffisants pour assurer la conformité des États membres avec les engagements pour les droits de l'homme qu'elle est en train de définir. Alors que la conformité avec les acquis communautaires fait l'objet de monitoring et de mécanismes d'adaptation, les engagements politiques fondamentaux exprimés dans les critères de Copenhague ne sont pas considérés au titre des acquis et la mise en conformité avec ceux-ci n'est contrôlée que dans les États candidats. Une fois l'adhésion réalisée, ce monitoring cesse.

Un tel monitoring, s'il était poursuivi, ne placerait aucune charge indésirée sur les États membres. L'Union et ses membres sont en effet les seuls à décider pour eux-mêmes des valeurs qu'ils partagent et du degré de lien qu'ils souhaitent avoir avec un modèle politique. Tous les monitoring de l'Union dans son ensemble exigent que, quelle que

<sup>14</sup> La Directive du Conseil 2000/43/EC du 29 juin 2000 relative à la mise en oeuvre du principe d'égalité de traitement entre les personnes sans distinction de race ou d'origine ethnique a été publiée au *Journal officiel des communautés européennes*, 19 juillet 2000, série L 180/22 ; Directive du Conseil 2000/78/EC du 27 novembre 2000 portant création d'un cadre général en faveur de l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail, 27 novembre 2000, L 303/16.

soit la base de l'accord passé sur les valeurs partagées par ses membres, celles-ci aient une application universelle. Le monitoring peut donner une impulsion à l'articulation de normes communes.

Les rapports de l'EUMAP sur les États candidats attirent l'attention sur l'importance à accorder non seulement à l'adoption de normes, mais aussi à leur mise en œuvre, et au rôle des contrôles exercés par la société civile à la fois pour inciter à une meilleure articulation des critères et pour exiger des gouvernements qu'ils les respectent, en vue de l'adhésion et une fois celle-ci réalisée.

L'activité de monitoring est un instrument fondamental pour s'assurer que les principes sont traduits dans la pratique. Les gouvernements des États candidats ont tous adopté des programmes spécifiques pour améliorer la situation de groupes minoritaires particulièrement vulnérables ou pour encourager leur intégration dans la société de manière générale. L'Union européenne a consacré des fonds importants pour la mise en œuvre de ces programmes. L'évaluation systématique de leur impact et de leur efficacité est cependant restée relativement faible, et la participation de représentants des minorités à leur définition,<sup>15</sup> mise en œuvre et évaluation est insuffisante. (Voir section 2).

Un monitoring plus régulier et cohérent apparaît tout aussi nécessaire à mettre en place dans les États membres ainsi que le démontre l'expérience des Roms et des musulmans (voir section 3). Les mécanismes de monitoring de l'Union offrent peu d'alternative entre le silence et les sanctions.<sup>16</sup> Une évaluation régulière – avec la participation de représentants des communautés minorités<sup>17</sup> – est vitale pour garantir que les critères soient eux-mêmes sujets à une révision régulière, et que les politiques publiques opèrent

<sup>15</sup> La Commission européenne reconnaît cette insuffisante attention portée à l'évaluation et au monitoring qu'elle définit comme « *le processus continu d'examen de l'apport des réalisations du programme à ses bénéficiaires escomptés, qui est mené durant l'exécution d'un programme dans l'intention de corriger immédiatement tout écart par rapport aux objectifs opérationnels.* » Voir *Journal officiel des Communautés européennes*, C 57/12, 22, février 2001.

<sup>16</sup> L'article 1(1) du traité de Nice, amendant le Traité sur l'Union européenne, les Traités instituant les Communautés européennes ainsi que certains actes connexes (2001/C 80/01), amende l'article 7 du Traité sur l'Union de la manière suivante : « *Le Conseil (...) peut constater l'existence d'une violation grave et persistante par un État membre de principes énoncés à l'article 6, paragraphe 1, et lui adresser des recommandations appropriées (...) Le Conseil vérifie régulièrement si les motifs qui ont conduit à une telle constatation restent valables.* »

<sup>17</sup> Dans le cas des pays de l'étude de l'EUMAP, un ou plusieurs représentants de la minorité observée étaient associés aux équipes ou à la personne en charge du monitoring.

réellement pour la protection des minorités contre les préjudices et l'exclusion. (Voir section 4).<sup>18</sup>

### *Organisation de cette présentation générale et des rapports*

Le reste de cette présentation générale examinera, dans un premier temps, la mise en œuvre par les États candidats de la protection des minorités et des programmes d'intégration, et, dans un second temps, les législations, institutions et pratiques concernant la protection des Roms et des musulmans dans cinq États membres.

Le choix du sujet dans les États candidats découle des résultats des travaux de l'EUMAP en 2001 et en particulier du constat que ces programmes avaient été insuffisamment examinés et évalués. Pour son premier travail de monitoring sur des États membres en 2002, l'EUMAP a adopté la même méthode que celle employée en 2001 pour les États candidats, offrant au final une large vue d'ensemble de la portée de la protection des minorités dans chacun des pays traités, et rendent possible les comparaisons entre les deux séries de rapports. De fait, les rapports de l'an passé sur les États candidats et ceux de cette année sur les États membres dressent un bilan général en adoptant les mêmes critères et un cadre chronologique relativement semblable.

L'EUMAP a choisi d'observer la situation d'un groupe minoritaire dans les cinq États membres les plus vastes d'Europe pour évaluer la force de leurs cadres législatifs et institutionnels en matière de protection des minorités en général. Les Roms ont été choisis en Allemagne et en Espagne parce qu'ils rencontrent de sérieux problèmes de marginalisation et de discrimination dans les deux cas, à l'instar de ce qui se passe dans les États candidats. En France, Italie et au Royaume-Uni, les musulmans représentent un groupe particulièrement significatif pour mesurer les engagements des États à protéger les minorités, en raison de leur nombre, mais aussi parce que la perception de leur différence par rapport aux populations locales et leur arrivée relativement récente en Europe occidentale ont contribué à leurs faibles niveaux d'assimilation et d'acceptation. S'intéresser à la situation des musulmans met également en évidence les défauts de la Directive sur les Races et d'une réflexion sur les minorités sur un plan général : la discrimination dont les musulmans sont victimes semble avoir une dimension religieuse, mais aussi des aspects ethniques et raciaux.

---

<sup>18</sup> Pour plus de recommandations sur le besoin de renforcer les mécanismes d'observation et d'évaluation des engagements et performances des États membres de l'Union dans le domaine des droits de l'homme et des valeurs européennes communes, voir M. Ahtisaari, J. Frowein, M. Oreja, *Report on the Commitment of the Austrian Government to Common European Values*, 8 septembre 2000, parag. 117. Voir aussi Comité des Sages, *Leading by example : Human Rights Agenda for the European Union for the Year 2000*, European University Institute, 1998, para. 19(e).

Un travail de monitoring comme celui réalisé par l'EUMAP pourrait tout à fait s'appliquer à d'autres groupes minoritaires dans n'importe quel État membre de l'Union. Aucun système de protection des minorités – que ce soit au niveau de l'État ou de l'Union – n'est adéquat s'il se concentre uniquement sur certaines minorités au détriment d'autres, ou bien uniquement dans certains lieux mais pas universellement. C'est pourquoi le monitoring de la situation de groupes particulièrement vulnérables est une façon utile de mesurer l'efficacité d'un système et d'un engagement. Un des propos de ce projet, par ailleurs limité, est de démontrer que le monitoring de la protection des minorités sur une large échelle est faisable et nécessaire à la création d'une Union de valeurs communes. L'EUMAP soutient l'extension du monitoring à l'examen de situation de groupes minoritaires à travers l'Union européenne.

## 2. LES ÉTATS CANDIDATS : EVALUER LES POLITIQUES GOUVERNEMENTALES EN MATIÈRE DE PROTECTION ET D'INTEGRATION DES MINORITÉS

La Commission signale dans son Document de stratégie pour l'élargissement en 2001 que « *dans tous les pays qui comptent des communautés minorités Roms importantes, des plans d'action nationaux ont été mis en place en vue de lutter contre la discrimination, qui reste monnaie courante, et d'améliorer les conditions de vie, qui demeurent extrêmement difficiles.* »<sup>19</sup> Plusieurs pays qui comptent de petites communautés de Roms comme la Lituanie, la Pologne et la Slovaquie ont également adopté de tels programmes, souvent de leur seule initiative. En Estonie et en Lettonie, l'adoption de programmes favorisant l'intégration de minorités russophone ou non-citoyennes a été encouragée et félicitée par la Commission.<sup>20</sup> Le seul fait que tous les États candidats ont adopté ces programmes constitue, non seulement une réponse aux exigences de l'adhésion, mais marque aussi la volonté des gouvernements d'entreprendre des actions positives pour montrer leur conformité aux critères politiques.

Le volume I des rapports de l'EUMAP sur la protection des minorités examine le degré de mise en œuvre pratique de ces politiques particulières et de ces programmes. Bien que les rapports soient centrés sur un programme particulier dans chacun des pays, les

<sup>19</sup> Le texte complet du Document de stratégie pour l'élargissement est accessible sur : <<http://europa.eu.int/comm/enlargement/report2001/strategy-fr.pdf>>, (accès le 5 novembre 2002).

<sup>20</sup> Voir Commission européenne, *2001 Regular report on Estonia's Progress Towards Accession*, Bruxelles, 2001, p. 24 et accessible sur <[http://europa.eu.int/comm/enlargement/report2001/ee\\_en.pdf](http://europa.eu.int/comm/enlargement/report2001/ee_en.pdf)>, (accès le 9 octobre 2002).

résultats sont supposés avoir une pertinence plus large pour le développement des politiques de protection des minorités. De fait, plusieurs gouvernements ont pris des initiatives et augmenté les ressources des communautés minorités indépendamment de ces programmes, même si cette activité sort du cadre de la présente étude.<sup>21</sup>

Ces programmes étant relativement nouveaux, leur mise en œuvre est encore à un stade peu avancé. Pour autant, même à ce point, il est possible d'évaluer le contenu de ces programmes, leurs structures et les mécanismes de leur mise en œuvre, ainsi que les premiers résultats. Mieux, c'est précisément à ce stade précoce qu'il serait le plus utile de développer des manières plus efficaces de faire en sorte que le monitoring et l'évaluation – que ce soit par les gouvernements ou par les organisations de la société civile qui agissent souvent en partenariat avec les gouvernements – soient intégrés dans la planification de la mise en place des programmes.

Bien que ceux-ci varient considérablement, plusieurs d'entre eux reflètent une approche globale insuffisante de la protection des minorités. Les problèmes communs dans la mise en œuvre restent identiques : une coordination inefficace, un manque de ressources financières, l'absence de soutien public et une volonté politique insuffisante.

## 2.1 Le contenu des programmes

Plusieurs programmes gouvernementaux – en particulier ceux de la Bulgarie, de la République Tchèque, de la Hongrie et de la Roumanie – traduisent une approche globale de la protection des minorités posant clairement le lien entre l'intention de viser aussi bien la discrimination que la promotion des identités minoritaires. En Estonie et Lettonie, où les populations concernées sont principalement les communautés russophones, les programmes des gouvernements ne se présentent pas comme englobant de manière complète les problèmes liés à la protection des minorités. Au contraire, ils encouragent l'intégration sociale par l'acquisition de la maîtrise de la langue nationale.

L'influence directe de l'Union européenne est évidente si l'on regarde de près le contenu des différents programmes. Les contributions des experts ont été mobilisées soit pour soutenir directement le développement des politiques publiques, soit pour

---

<sup>21</sup> Les rapports de l'EUMAP n'évaluent pas les politiques des gouvernements vis-à-vis des minorités au sens large, ou sur une période de temps illimitée. Les évaluations se concentrent sur les programmes spécialement adoptés par les gouvernements des États candidats pour répondre au processus d'accession, et sur les résultats de leur mise en œuvre à échéance d'août 2002. Il ne s'agit pas de catalogues ou de recensement des fonds gouvernementaux alloués aux minorités. C'est la raison pour laquelle les bénéfices de l'aide sociale d'État – dans la mesure où ils ne relèvent pas de ces programmes spécifiques – ne figurent pas dans les rapports de l'EUMAP.

rédiger les législations en Bulgarie, République Tchèque, Roumanie et Slovaquie. La condamnation de la discrimination continue toutefois d'être essentiellement déclarative. Les lois et les initiatives politiques pour la combattre sont toujours à un stade de développement modeste. Lorsqu'elles existent, elles n'ont pas été évaluées. Les fonctionnaires et les juristes ne sont pas suffisamment formés aux mesures anti-discriminatoires, existantes ou à venir.<sup>22</sup> Avec les encouragements de l'Union, la Bulgarie, la République tchèque, l'Estonie, la Hongrie, la Lettonie et la Slovaquie se sont toutes engagées dans une révision de leur législation de manière à la mettre en conformité avec la Directive sur l'égalité des races. La Roumanie a déjà adopté une législation globale de lutte contre la discrimination et s'achemine vers la création d'un cadre institutionnel garantissant sa mise en œuvre. La Slovénie dispose elle aussi d'un dispositif relativement ample.

La protection de la culture Rom est une priorité pour de nombreuses organisations de la société civile, mais cette dimension particulière des politiques publiques concernant les minorités n'est pas véritablement élaborée dans aucun des programmes de gouvernement, même si l'intégration reste un objectif souvent identifié. En fait, l'inclusion d'éléments de « socialisation » dans de nombreux programmes (Hongrie, Lituanie, Pologne, Slovénie) suggère que la culture Rom reste toujours identifiée avec la pauvreté, la déviance et d'autres caractéristiques négatives, et est toujours considérée comme étant souvent en opposition avec la société. Le programme d'emploi slovène par exemple, attribue la marginalisation et la ségrégation des Roms « *aux différents modes de vie et valeurs morales des Roms...* ». Le *Programme pour l'intégration des Roms dans la société lituanienne, 2000-2004* rapproche la marginalisation persistante des Roms de leurs « *caractéristiques linguistiques, culturelles et ethniques* ». La tendance à considérer les valeurs des Roms comme inférieures par nature affaiblit le respect des différences culturelles au fondement de toute société multiculturelle.

Les deux États comptant d'importantes minorités russophones donnent la priorité à l'intégration linguistique au lieu de protéger les droits linguistiques. Le programme d'intégration estonien soutient que l'intégration est un processus à double-sens. Mais ses mesures se rapportent pour la plupart à la création d'une sphère linguistique commune comme moyen d'améliorer l'intégration des minorités. Les représentants des minorités ont exprimé leur préoccupation face à cette insistance exclusive sur la langue et l'indifférence des gouvernements aux autres barrières à l'intégration qui existent dans les registres politiques et juridiques. Le Programme d'intégration à la société en Lettonie déclare lui-aussi son soutien à l'intégration des minorités et le besoin de protéger leurs droits, mais ne place pas la discrimination sur l'agenda et propose très peu de mesures de

<sup>22</sup> Pour un aperçu général de la formation sur diverses questions juridiques, voir EU Accession Monitoring Program, *Monitoring the EU Accession Process : Judicial Capacity*, Open Society Institute, Budapest, 2002 (à paraître), accessible sur <<http://www.eumap.org>>.

promotion des identités minoritaires. De fait, les officiels lettons affirment que la protection des minorités n'est pas l'objectif du Programme d'intégration.

La capacité à développer des politiques publiques globales est affaiblie dans plusieurs États candidats par l'absence de statistiques générales ou d'autres données sur la situation des minorités. L'absence d'information est souvent justifiée par la référence à une législation protégeant la vie privée et les données personnelles. Toutefois, dans certains cas, il est évident que les départements de police et d'autres agences gouvernementales conservent des statistiques informelles sur les groupes minoritaires, en violation apparente des lois existantes.

Dans de nombreux cas, la loi n'empêche pas le recueil de données personnelles en soi : elle requiert simplement des mécanismes de protection.<sup>23</sup> Certains États membres comme le Royaume-Uni ont démontré que de telles informations peuvent être recueillies à des fins positives, permettant de développer des politiques publiques améliorant la protection des minorités et sans violer l'intimité personnelle. Des mécanismes appropriés devraient être conçus pour permettre la collecte de statistiques ethnique et raciales nécessaires à la conduite d'un monitoring effectif. Ces mécanismes devraient être développés et exploités en collaboration avec les représentants des minorités pour dissiper les craintes de voir ces données utilisées abusivement.

## **2.2 La mise en œuvre du programme. Problèmes de coordination et compétence**

La mise en œuvre des programmes de protection et d'intégration des minorités est incomplète. Dans la plupart des cas, les administrations chargées de coordonner la mise en œuvre sont elles-mêmes marginalisées, travaillant sous les contraintes imposées par une absence de fonds, de personnel et de soutien politique.

Les programmes gouvernementaux de protection des minorités sont des documents politiques plus que législatifs. En tant que tels, les administrations responsables de leur élaboration et de leur mise en œuvre sont des départements spécialisés au sein de ministères. Elles sont rarement autorisées à faire autre chose que de compiler des rapports utilisant l'information volontairement produite par les ministères associés, et elles n'ont pas le mandat pour coordonner de manière efficace les activités d'autres institutions gouvernementales.

---

<sup>23</sup> Voir *Ethnic Monitoring and Data Protection – The European Context*, Central European University Press – INDOK, Budapest, 2001.

En Bulgarie, le Conseil national sur les questions ethniques et démographiques (noté NCEDI ci-après) est responsable de la coordination de la politique sur les minorités et de la gestion des programmes gouvernementaux pour les Roms.<sup>24</sup> Cependant, le NCEDI n'a pas l'autorité pour demander l'intervention d'autres agences gouvernementales. Il dispose de peu de fonds.<sup>25</sup> Par voie de conséquence, bien que sur papier le programme cadre soit largement considéré comme l'un des plus complets dans la région, sa mise en œuvre est restée au point mort. En Roumanie, la Commission mixte pour le monitoring et la mise en œuvre a non seulement souffert d'un faible mandat, mais elle a tenu peu de rencontres, irrégulières, et souvent avec la participation d'un personnel de niveau moindre, non autorisé à prendre des décisions pour le compte de leurs ministères respectives. En Hongrie, le Comité interministériel peut proposer que le gouvernement traite les cas sur lesquels les ministres ont échoué à respecter les obligations telles que définies par le programme gouvernemental pour les Roms. Mais ce comité peut uniquement enregistrer son désaccord ou sa désapprobation en adressant un rapport au gouvernement si aucune action appropriée n'est entreprise.

Bien que des mesures supplémentaires doivent être prises pour garantir les mécanismes de coordination du soutien et de l'autorité dont elles ont besoin pour agir effectivement, l'expérience en Estonie montre que de telles instances peuvent être efficaces sans que ne leur soient attribués de pouvoirs plus coercitifs : le Comité de pilotage du programme d'intégration paraît en effet bénéficier d'une bonne coopération des ministres impliqués. Là où l'importance des objectifs du programme est généralement reconnue au niveau du gouvernement, l'administration est plus fonctionnelle et la coordination se fait avec plus de succès.

Sans une véritable coordination, même les projets normalement fructueux courent le risque de ne soulager que temporairement des problèmes de plus longue durée. Le programme tchèque Concept de politique gouvernementale envers les membres de la communauté Rom soutenant leur intégration dans la société (2000) porte la marque d'une forte perspective de droits de l'homme et des minorités et offre un cadre conceptuel solide. Mais la coordination centrale et le soutien politique font défaut. La mise en œuvre pratique a largement consisté en projets conduits ad hoc par différents ministres souvent à l'aide de financements incertains et limités dans le temps. Certains de ces projets ont produit des résultats positifs, leurs relations les uns aux autres et au Concept lui-même restent mal définis. Sans la mise en place de mesures coordonnées pour traiter la discrimination systématique et pour effectuer des changements au niveau

<sup>24</sup> Le *Framework Programme for Equal Integration of Roma in Bulgarian Society* et la section « Intégration des minorités » du programme général du gouvernement « People are the Wealth of Bulgaria .»

<sup>25</sup> En Lituanie, Pologne, Roumanie et Slovaquie, les niveaux de financements sont aussi particulièrement bas.

légal et institutionnel, la mise en œuvre de tels projets comme traitement de problèmes profondément enracinés aura un très faible impact à long terme. Sans un plus grand engagement d'une volonté politique vis-à-vis du Concept, des changements structurels sont difficilement envisageables et les administrations nationales et publiques ne prendront jamais la mise en œuvre au sérieux.

En Slovaquie, en dépit de récentes tentatives pour accroître la capacité administrative de mise en œuvre de la Stratégie du gouvernement, la coordination de l'activité des ministres reste un point faible puisqu'il n'existe pas de mécanisme demandant leur implication active. Les financements par le budget d'État étaient insuffisants.

En Lettonie, la plupart des activités mises en œuvre dans le cadre du Programme d'intégration jusqu'à aujourd'hui ont été commencées avant qu'il ne soit adopté. Même si les mécanismes pour administrer et financer sa mise en œuvre ont commencé à fonctionner seulement récemment, l'absence d'une coordination efficace entre les différents États et acteurs non-étatiques ainsi que l'absence d'une stratégie d'implémentation créent des problèmes.

Les programmes de la Slovénie pour les Roms manquent également de mécanismes centraux de surveillance pour garantir des financements consistants. Dans le Programme de mesures adopté en 1995, le Bureau gouvernemental des nationalités est responsable de la coordination générale du Programme. De fait, aucun ministère ou corps d'État n'a mis à part de fonds dédiés aux programmes des Roms, comme c'est la pratique pour d'autres groupes minoritaires reconnus. Les bureaux municipaux ont également suggéré que le Bureau des nationalités devrait avoir plus de contrôle sur les décisions financières que les ministres individuels qui ne sont pas bien informés de la situation des Roms, et devrait être responsable pour l'allocation des fonds aux autorités locales.

L'adoption de programmes spéciaux pour les minorités comporte aussi certains risques. Ils peuvent être utilisés comme un prétexte pour l'État pour se départir de la responsabilité d'assurer la protection des minorités, les bénéfices et les services qui vont avec. Il y a eu peu d'effort pour promouvoir la prise de conscience au sein de la communauté Rom que toutes les politiques gouvernementales devraient être capables de les aider dans l'accès aux droits fondamentaux à l'éducation, au logement, à la santé entre autres. Tandis que des programmes spécialisés peuvent être essentiels pour répondre aux besoins spécifiques d'une communauté minorité, cela ne doit pas conduire à l'idée que les Roms ne sont pas inclus dans les programmes généraux pour alléger la pauvreté ou améliorer les normes éducatives.

En même temps, les conseillers spéciaux ou les agences chargées de la promotion de l'identité des minorités et de leur culture ne doivent pas finir par occuper des fonctions d'assistantat social. Par exemple, les représentants des minorités autonomes en Hongrie sont quelquefois sommés de répondre à des questions d'ordre de l'aide sociale bien que

celle-ci relève de la responsabilité des gouvernements locaux. Les conseillers tchèques et slovaques pour les questions Roms – supposés faciliter la formulation de politiques locales et de projets destinés à améliorer leur situation - ont en fait été placés dans le rôle de travailleurs sociaux, métier pour lequel ils n'ont pas reçu de formation et pour lequel ils ne sont pas qualifiés.

Des mesures positives peuvent se justifier pour garantir un égal accès en pratique, mais elles ne doivent en aucun cas se substituer aux fonctions essentielles d'État. Les positions consultatives devraient être clairement définies comme telles. Les programmes devraient toujours inclure des conseils pour la mise en œuvre d'officiels et d'« éléments de communication » chargés d'éveiller la conscience de l'opinion publique sur les objectifs du programme et les responsabilités des agents publics.

### **2.3 Décentralisation : le rôle des autorités locales**

Dans plusieurs pays comme la République tchèque, la Hongrie, la Pologne, la Slovaquie et la Slovénie, les agences chargées de la politique de protection des minorités (développement et mise en œuvre) ne disposent pas des prérogatives leur permettant d'influencer effectivement les administrations locales. Par conséquent, les efforts pour réaliser les réformes au niveau national – en particulier les réformes qui vont à l'encontre de l'opinion publique et les résistances à l'octroi d'un « traitement spécial » aux minorités – peuvent être sapés par une opposition locale et quelquefois par des politiques locales contradictoires.

La République tchèque, la Pologne, la Roumanie et la Slovaquie ont reconnu l'importance de l'intégration des administrations publiques locales dans la mise en œuvre des programmes en décentralisant les responsabilités et en engageant des experts locaux et régionaux Roms. Dans quelques cas, les individus occupant ces fonctions sont parvenus à relever le profil des programmes gouvernementaux, à améliorer la communication entre les communautés roms et les structures gouvernementales locales et à améliorer la prise de conscience des besoins des Roms. La plupart d'entre eux travaillent toutefois sans soutien institutionnel, sans claire définition de leurs compétences et ils reçoivent peu ou pas de formation pour leurs fonctions. De plus, à la suite de la réforme de l'administration publique en République tchèque, le gouvernement central ne peut plus demander aux régions de nommer des conseillers Roms comme c'était le cas dans l'ancien système des districts. Le futur de cette initiative est incertain. En Slovaquie, seule une poignée de conseillers Roms a été embauchée jusqu'ici.

En Roumanie, les « experts Roms » ont été employés dans les bureaux des maires à travers l'ensemble du pays. Plusieurs d'entre eux ont été sélectionnés et désignés sur la

base de l'affiliation à un parti politique Rom, au terme d'un processus politisé et relativement opaque. D'autres sont en majorité des fonctionnaires qui, en plus de leurs responsabilités, se sont vus attribué le titre d'« expert des Roms », sans avoir au préalable suivi de formation particulière. Un représentant d'un Bureau régional pour les Roms note que « *ces fonctionnaires n'ont aucune connaissance et motivation pour travailler à la résolution des problèmes des Roms ; pour eux, il s'agit simplement d'une responsabilité supplémentaire.* »<sup>26</sup> Une importante équipe de candidats Roms qualifiés dont beaucoup ont bénéficié d'un programme d'*affirmative action* lancé par le ministère de l'Éducation, tout comme ceux ayant une expérience approfondie dans le secteur des ONG, auraient pu offrir l'expertise et les initiatives requises par le poste.

Des approches décentralisées pour la mise en œuvre du Programme de mesures pour aider les Roms et le Programme d'emploi en Slovaquie se sont avérées des moyens efficaces de traiter les différents problèmes des nombreuses communautés Roms. Il y a cependant plusieurs inconvénients à un système qui délègue la plupart des décisions programmatiques aux autorités locales. Premièrement, sans une coordination faisant contrepoids au niveau central, peu d'opportunités ont permis de dupliquer ou d'élaborer des programmes fructueux. Là encore, les officiels locaux ont reçu peu de formation et sont peu préparés à mettre en œuvre des projets pour les Roms. Au niveau local, il y a peu de reconnaissance du rôle que joue la discrimination dans la diminution du nombre d'opportunités pour les Roms. De nombreux fonctionnaires continuent d'exprimer une attitude très négative vis-à-vis d'eux, compromettant dès le début toutes relations constructives (et donc les perspectives de succès) avec les communautés Roms.

Bien que la décentralisation puisse apporter des bénéfices en encourageant les initiatives locales et en attribuant de nouvelles responsabilités aux décideurs locaux et aux communautés minorités, il faut comparer le besoin d'expertise au fonctionnement et à l'autorité d'un organisme au niveau gouvernemental. Les officiels locaux ayant des responsabilités pour gérer et superviser la mise en œuvre de projets particuliers à destination des Roms devraient pouvoir bénéficier de formation les informant des objectifs du programme, du soutien politique plus élevé, de la culture et de la situation des groupes minoritaires sur lesquels il leur est demandé de travailler. De telles formations devraient être préparées et assurées en collaboration avec les représentants locaux de ces minorités.

---

<sup>26</sup> Entretien avec V. Gotu, Expert Rom, Bureau régional pour les Roms, Galati, 1<sup>er</sup> août 2002.

## 2.4 L'évaluation des programmes

Les gouvernements des États candidats ont manifesté un soutien croissant aux évaluations régulières des programmes de protection des minorités qu'ils ont adoptés.

Notamment, alors que le gouvernement hongrois n'a pas entrepris d'évaluation formelle de l'ensemble du train de mesures pour l'amélioration de la situation des Roms, la préparation de directives pour l'élaboration d'une stratégie à long terme a provoqué des discussions et commentaires publics substantiels. En outre, les directives adoptées indiquent que certaines hypothèses sous-tendant la politique actuelle ont été contestées et le programme actuel pourrait être modifié suite au large débat public et aux suggestions de représentants des communautés Roms.

Dans plusieurs pays, l'absence de progrès concrets dans la mise en œuvre du programme a nécessairement contraint les activités de monitoring. En Roumanie, le gouvernement a montré un engagement précoce pour le monitoring de ses propres performances dans la mise en place de sa Stratégie pour l'amélioration de la situation des Roms avec la publication d'un rapport interne d'évaluation en avril 2002.<sup>27</sup> Toutefois, l'exhaustivité du rapport est limitée par l'absence d'information sur la mise en œuvre – le rapport lui-même a été publié tardivement en raison des difficultés à rassembler les données des différents ministères.

Les rapports de monitoring des gouvernements, si on souhaite qu'ils constituent une base pour un examen public minutieux et un outil pour accroître la conscience publique des objectifs et réalisations du programme, doivent être accessibles au public. Les rapports annuels de monitoring général et des médias préparés par le gouvernement estonien sont détaillés, présentés de manière professionnelle et largement accessibles. En Slovaquie, bien que certains rapports gouvernementaux existent, ils ne sont pas accessibles au public ni aux officiels locaux. En conséquence, leur utilité pour l'amélioration des projets existants et pour le développement de nouveaux projets sur la base des expériences passées est relative.

Le Concept tchèque pour 2000 demande un examen annuel et une mise à jour. Cela offre la possibilité intéressante d'une révision régulière et d'amendement pour intégrer l'expérience acquise pendant la mise en œuvre. Bien que la qualité des mises à jour ait souffert dans une certaine mesure de la mauvaise qualité de l'information – pauvre ou incomplète – reçue des ministères participants, de l'insuffisante capacité à collecter et compiler les informations, l'idée d'un monitoring qui soit un élément intégral de la mise en œuvre du Concept est acquise. En Slovaquie, les rapports d'évaluation annuels

---

<sup>27</sup> Ministère de l'information publique, « Report on the Status of Implementation », Bucarest, Avril 2002, p. 4.

sont eux-aussi largement descriptifs. Il n'existe aucun mécanisme permettant d'évaluer l'effectivité des activités qui ont été réalisées sur une base continue.

En Lituanie, il n'y a pas de vue d'ensemble disponible concernant le statut des tâches qui sont mises en œuvre dans le cadre du Programme d'intégration des Roms. Il règne de fait une certaine confusion quant à déterminer le lien entre les diverses initiatives pour améliorer la situation des Roms et le Programme.

## **2.5 Le soutien de l'Union européenne à la mise en œuvre**

Le soutien de l'Union a joué un rôle central, non seulement en accélérant l'adoption d'une protection des minorités et des programmes d'intégration, mais aussi en soutenant leur mise en œuvre. Dans certains cas comme en Bulgarie, Lituanie et en Roumanie, la mise en œuvre a été largement dépendante des financements internationaux. Les fonds gouvernementaux ont été minimes. L'Estonie, la Hongrie, la Lituanie, la Slovaquie ont également reçu des financements conséquents de l'Union et d'autres partenaires internationaux, mais en parallèle à l'engagement de co-financements gouvernementaux importants.

En Bulgarie, l'Union européenne a recommandé l'adoption du Programme cadre et a fait des commentaires dans ses rapports réguliers sur sa mise en œuvre. Toutefois, les fonds de l'Union européenne pour les projets liés aux Roms n'ont pas suivi conformément les stratégies articulées dans le Programme. Les observations des Rapports réguliers ont parfois insisté insuffisamment et sans assez de précision pour permettre une plus grande adhésion aux objectifs du Programme. En Roumanie, l'Union européenne a confirmé ses félicitations à l'approche décentralisée de la Stratégie du gouvernement en allouant des fonds en priorité aux initiatives locales et aux projets-pilotes favorisant le partenariat entre les institutions locales et les groupes de Roms. En République tchèque et en Slovaquie, en dépit du fait que des fonds de l'Union ont soutenu la mise en œuvre de beaucoup des secteurs prioritaires identifiés par les gouvernements respectifs, peu de fonds ont été alloués à la question pourtant grave de l'emploi. Les financements de l'Union devraient étroitement soutenir les objectifs que les gouvernements des États ont peiné à élaborer.

Avant l'adoption du Programme d'intégration du gouvernement estonien en 2000, l'Union européenne a contribué à financer les objectifs du Programme pendant de nombreuses années. Comme le Programme d'intégration lui-même, le financement Phare s'est concentré en priorité à l'enseignement de la langue estonienne. Cependant, le rapport régulier 2001 note qu'une attention et des ressources particulières devraient être accordées à tous les éléments du Programme d'intégration qui, allusion probable

aux sphères politiques et juridiques, jusqu'à présent se sont vus considérés avec une moindre priorité. Dans la mesure où plus des trois quarts de l'ensemble des fonds du Programme en 2000 (en incluant les fonds Phare) ont été consacrés à des mesures liées à l'enseignement de la langue, les propres priorités de financement de l'Union devraient accentuer des mesures augmentant le taux de naturalisation, soutenir les médias communautaires et d'autres mesures non strictement linguistiques.

En République tchèque et en Slovaquie, la part des ONG Roms parmi les organisations participant à la mise en œuvre des projets Phare semblent particulièrement faible, bien que la question ait été soulevée dans de nombreux autres pays, notamment à propos des ONG des minorités en Estonie. L'explication est peut-être, pour partie, à chercher dans la complexité des procédures de candidature. En même temps, très souvent, ce sont précisément les groupes les plus modestes, les plus locaux qui ont les meilleures idées à propos des solutions les plus susceptibles d'améliorer la situation des Roms au niveau de base.

L'Union européenne et les autres donateurs internationaux devraient s'assurer que le processus de sélection identifie les propositions démontrant des liens authentiques avec les bénéficiaires supposés ainsi qu'une réelle compréhension de leurs besoins, et que les communautés locales sont impliquées dans l'expression de leurs problèmes et leur résolution. Les programmes de l'Union européenne devraient revoir l'administration des dossiers et des financements dans le sens d'une simplification et d'une plus grande transparence. Ils devraient également accompagner la publication des appels d'offres d'une formation et d'une assistance au sein des pays pour les candidats potentiels. Cette forme d'assistance pourrait bien croître en importance à mesure que les financements de l'Union européenne à destination des États baltes et d'Europe centrale augmentent.

## 2.6 La participation des minorités

La participation des minorités au développement, à la mise en œuvre et à l'évaluation des programmes qui sont élaborés pour eux, a été demandée par de nombreuses organisations internationales,<sup>28</sup> dont l'Union européenne. La participation des minorités est importante non seulement pour la défense de leurs propres intérêts, mais aussi pour l'efficacité du Programme. Les programmes qui intègrent les perspectives des minorités, qui sont sensibles à leurs besoins et à leurs préoccupations, sont davantage susceptibles d'être acceptés par les différentes communautés minorités. Les projets qui intègrent activement les minorités dans leurs développements, mises en œuvre et évaluations, sont ainsi plus susceptibles d'être acceptés par les sociétés majoritaires et de

<sup>28</sup> Voir par exemple OSCE, *The Situation of Roma and Sinti in the OSCE Area*, Haut-Commissaire pour les minorités nationales, 2001.

faciliter l'intégration, que ne le sont des mesures alternatives comme l'aide caritative ou l'assistance sociale.

Les perceptions selon lesquelles les Roms abusent délibérément des systèmes d'aide sociale dominent dans toute la région concernée par l'adhésion à l'Union. Les Programmes qui placent les Roms à des positions de direction, de management, de décisions sont essentiels pour contrer cette fausse idée populaire selon laquelle les Roms « *préfèrent vivre de l'aide sociale* », « *ne veulent rien de mieux* », « *ne sont pas intéressés par l'école* » ou « *préfèrent vivre ensemble* », représentations qui justifient tout un ensemble de comportements et de politiques discriminatoires.

Dans un certain nombre de pays, les initiatives pour améliorer les opportunités des Roms en matière d'emploi sont centrées sur des projets publics. Elles constituent la première source d'emploi subventionné par le gouvernement pour les Roms en Slovaquie. En dépit du fait que de telles positions n'offrent ni un revenu stable, ni l'opportunité de développer des compétences facilement commercialisables, la demande pour ce type de positions continue de devancer la disponibilité. Des programmes d'emplois publics ont été également mis en œuvre en République tchèque et en Slovaquie, mais leur efficacité comme moyen de résoudre la question de l'emploi sur le long-terme a été mise en cause. Comme la plupart implique des formes de travail manuel, ils tendent à s'adresser aux hommes en priorité. Il existe très peu de projets contribuant à augmenter la part des femmes dans la population active.

Peu de projets mis en place dans le cadre des Programmes d'intégration en Estonie et en Lettonie traitent de l'inégalité dans l'emploi. Les initiatives dans ce domaine sont généralement centrées sur la dimension linguistique. Améliorer les compétences linguistiques des travailleurs est supposé promouvoir une plus grande flexibilité dans l'emploi et augmenter les opportunités de trouver un travail. Une maîtrise adéquate du letton est une exigence pour recevoir l'aide des services étatiques en matière d'emploi, de même que pour l'accès à certains emplois du secteur privé.

En Slovaquie, les projets où la consultation des Roms est intervenue semblent rencontrer plus de succès et être plus durables que ceux mis au point par les autorités locales seules, qui sont davantage orientés vers la satisfaction des besoins de la municipalité que de ceux des Roms. Les projets peu ciblés offrent peu de bénéfices évidents au groupe visé et échouent à encourager une prise de distance à long terme des politiques d'aide sociale ou d'autres formes d'aides de l'État. L'évaluation d'un projet mis en œuvre dans le cadre du Fond européen de partenariat pour les Roms (*EU Partnership Fund for Roma*) en Roumanie a permis de relever des différences significatives dans la manière dont les officiels locaux et les partenaires Roms comprenaient les objectifs du projet. Les Roms voyaient dans le projet une source d'aide directe aux participants, tandis que les représentants municipaux accordaient la priorité aux intérêts de la municipalité, considérant la formation comme secondaire. Par conséquent, les participants Roms

n'étaient pas satisfaits de leur rôle, et l'évaluation officielle conclut elle-aussi que le niveau de participation des Roms auraient pu être plus important.<sup>29</sup>

En Hongrie, peu d'attention a été portée sur la contribution des minorités à la première version du Programme. Cependant, les directives pour la stratégie de suivi ont placé une plus grande emphase sur la participation active des Roms, encourageant l'indépendance et développant le rôle futur des organisations de défense des intérêts des Roms dans le processus d'intégration européenne. En ligne avec ce changement de priorités, un nouveau corps consultatif a été mis en place au cours de l'été 2002, directement placé sous la responsabilité du bureau du Premier ministre. Il intègrera une majorité de représentants des Roms, venant aussi bien des sphères politiques que de la société civile.

Le Programme d'intégration estonien a peu tenu compte des organisations représentant les minorités durant la rédaction du rapport et celles-ci ont faiblement participé à sa mise en œuvre (même si on note une amélioration). Le résultat est perceptible dans la persistance d'une claire division entre les perceptions par les minorités et par la majorité des buts et priorités du processus d'intégration. Cette division des opinions doit être résolue si on veut parvenir à des résultats satisfaisant les différentes parties. Les évaluations – pourtant régulières, larges, et accessibles au public – ont peu pris en considération la façon dont les défauts du Programme tels qu'ils sont perçus par la communauté russophone pouvaient être palliés.

En Lettonie, bien que le Programme d'intégration se fonde sur un Document cadre largement débattu et revu en conséquence, y compris par des consultants issus des minorités, la participation directe des minorités comme auteurs était faible. Leur participation à la mise en œuvre a été tout aussi faible, en dépit de récents efforts pour impliquer les ONG et la société civile dans une plus large mesure.

Le développement de mouvements politiques et de la société civile parmi les Roms et d'autres minorités peut évoluer en un lobby de plus en plus puissant dans la défense des intérêts des minorités. Cela peut permettre de garantir que les engagements des gouvernements vis-à-vis des Roms – à la fois considérés comme minorités et comme membres d'une société plus large – sont tenus. Comme le déclarait un leader Rom bulgare : « *nous avons un document, le Programme Cadre, qui a montré que nous pouvons nous unir pour une cause commune.* » Il reste aux Roms et aux autres représentants des minorités à s'unir pour pousser à une mise en œuvre plus effective des programmes de protection des minorités qui ont été esquissés.

---

<sup>29</sup> MEDE Evaluation Fiche, « The Establishment of the Ecological Guardians Corps in Rural Area of Upper Timis, Caras-Severin Country » (PFRO 322), Cluj Napoca, 2002.

## 2.7 La représentation des minorités

Souvent, lorsque les gouvernements ont recherché la participation des minorités, ils l'ont fait par l'intermédiaire des représentants officiels. Cette approche soulève plusieurs difficultés. Premièrement, la désignation ou l'élection d'un représentant unique (ou d'un corps de représentants) trahit la diversité des populations en question. Deuxièmement, elle perpétue la dépendance. Les corps représentatifs sont dépendants du gouvernement pour son soutien politique et budgétaire, et ils sont donc peu enclins à maintenir une attitude critique. Enfin, ouvrir l'accès à certains représentants à l'exclusion d'autres engendre la compétition et une méfiance mutuelle au sein des communautés minorités.

Dans certains États candidats, des mécanismes existent qui permettent d'assurer la représentation des minorités au Parlement ou au niveau local. Ces mesures constituent un moyen important d'assurer la participation des minorités, mais dans de nombreux pays, la politique gouvernementale a déformé voire coopté ce processus, avec des implications négatives sur l'efficacité du programme.

En Hongrie, un système d'autonomie des minorités a été établi par le *Minority Act* aux niveaux national et local. Ce système a donné lieu à des tensions internes parmi les différents groupes de Roms, en relation avec le fait que le gouvernement tendait à s'appuyer sur le *National Roma Self Government* comme seul représentant « officiel » des Roms au niveau national. Le gouvernement a négocié principalement avec le *National Roma Self Government* lorsqu'il s'est agi de préparer des décisions affectant les populations roms, bien que d'autres organisations aient adopté d'autres positions et opinions. S'appuyer exclusivement sur une organisation, qui elle-même dépend du gouvernement pour le financement et le soutien politique, soulève le risque de la voir être facilement contrôlée. En même temps, une organisation qui échoue à faire des recommandations substantielles ou critiques par seule crainte de perdre le soutien du gouvernement peut rapidement perdre sa légitimité au sein de la communauté minorité qu'elle représente. Le *Minority Act* devrait être révisé de manière à permettre des amendements encourageant une représentation plus ouverte au sein des corps consultatifs nationaux.

En Roumanie, le Parti social-démocrate Rom (RSDP) détient l'unique siège parlementaire des Roms au nom des dispositions assurant la représentation des minorités, là où elles échouent à atteindre les seuils électoraux minimaux. Cependant, du fait de la consultation exclusive du gouvernement avec le RSDP, l'organisation a fini par être acceptée comme l'unique représentante des Roms à tous les niveaux, au point que les procédures administratives d'embauche sont complètement ignorées en faveur d'une simple acceptation des personnes désignées par le RSDP pour les postes de fonctionnaires locaux. Selon certains activistes roumains, la dépendance du gouverne-

ment à une seule et unique organisation représentant l'intégralité du spectre d'organisations politiques et civiles parmi les Roms, a fragmenté la communauté des ONG Roms.

En Lettonie, l'absence de transparence dans le processus de sélection pour la nomination des représentants des ONG au Conseil qui supervisent le travail de Fond d'intégration à la société a été critiquée par les représentants des minorités.

Les gouvernements devraient travailler avec les communautés minorités pour élaborer des mécanismes plus sophistiqués, permettant la participation des minorités à la vie publique qui devrait fournir l'implication d'un aussi large ensemble que possible de groupes représentant leurs intérêts. Là où sont maintenues des institutions partenaires uniques officielles pour faciliter les communications entre le gouvernement et les minorités, il faut envisager des mécanismes alternatifs pour encourager ces institutions à s'engager dans un large dialogue avec d'autres organisations.

De nouveau, les gouvernements comme les minorités ont tout à gagner d'une participation accrue des minorités dans le perfectionnement des politiques, l'identification des meilleures pratiques et la modification ou l'élimination des projets non-performants.

## 2.8 Le soutien public

Les politiques perçues comme ayant été adoptées en grande partie pour satisfaire les exigences de l'Union européenne, indépendamment de leur bonne volonté et de l'honnêteté de leurs intentions, ne traduisent pas nécessairement un profond changement dans l'opinion publique. En effet, les incitations de l'Union à améliorer la situation des minorités ont souvent provoqué le ressentiment des populations majoritaires et des politiciens vis-à-vis d'interférences de l'extérieur jugées injustifiées et gênantes.

Un large soutien public est généralement estimé nécessaire à la mise en œuvre de tout programme politique à large échelle. Mais, le rythme rapide du processus d'accession s'est traduit par l'idée que construire un soutien public aux politiques du gouvernement a souvent été expédié sans ménagement au nom de l'impératif plus large de l'accession. Les mesures adoptées pour se mettre en conformité avec les critères économiques peuvent être plus facilement justifiées par les leaders politique en terme de bénéfices économiques que l'Union est supposée produire. La plaidoirie en faveur des bénéfices et avantages pour la société dans son ensemble à améliorer la situation des minorités n'a pas été convaincante.

En effet, la résistance à la mise en œuvre de mesures positives améliorant la situation des Roms ou favorisant leur intégration a constitué l'un des principaux obstacles à la

mise en œuvre effective. Par exemple en Slovénie, un officiel local rapporte que des politiciens, à dessein, n'ont pas donné la priorité aux programmes concernant les Roms parce que les habitants non Roms, auraient réagi négativement.<sup>30</sup> Des observations similaires ont été faites en Bulgarie, en République tchèque, Hongrie, Lituanie, Pologne, Roumanie et Slovaquie. Allouer des sommes d'argent substantielles à des programmes pour améliorer la situation de groupes minoritaires – en particulier durant les périodes d'austérité économique, ou lorsque le groupe est mal perçu – sans entreprendre les efforts correspondants pour organiser la tolérance et la compréhension parmi la population dans son ensemble, est voué à rencontrer la résistance, plaçant ces efforts dès le départ dans une logique d'échec.

La résistance à l'adoption et la mise en œuvre des programmes de protection des minorités a émergé non seulement dans l'opinion publique, mais aussi parmi les officiels. Ainsi, des officiels bulgares ont-ils demandé la raison pour laquelle les Roms avaient été identifiés pour un tel soutien à travers un programme spécifique alors que d'autres minorités étaient tout autant désavantagées.<sup>31</sup> Le ministre de l'Éducation a récemment mis en garde contre une fusion trop rapide des écoles Roms et non-Roms, expliquant que cela pourrait avoir une répercussion brutale sur la population minoritaire et même « *conduire à plus d'exclusion des Roms vivant dans des quartiers d'exclusion.* »<sup>32</sup>

La connaissance par l'opinion publique des programmes gouvernementaux consacrés aux Roms est faible dans l'ensemble des pays candidats analysés. Peu de programmes ont intégré des dispositifs favorisant la prise de conscience, que ce soit auprès de la population visée par les programmes ou auprès de la société dans son ensemble. Ceux qui le font n'ont pas suffisamment travaillé à leur mise en œuvre. Par exemple, le Concept 2000 tchèque met en évidence l'importance des discussions publiques. Pour autant, les fonds et ressources humaines nécessaires au lancement d'une campagne publique pour promouvoir le Concept et les activités qui lui sont liées font défaut. Le Bureau responsable de la coordination de la mise en œuvre du Concept n'a pas de personnel de relations publiques et les efforts pour faire la publicité du Concept n'ont jamais été systématisés.<sup>33</sup>

Dans le cadre du Programme d'intégration estonien, des efforts de promotion plutôt intensifs ont été menés, et un monitoring régulier de l'opinion publique exprimée à travers les médias est une partie importante du Programme. Ces mesures n'ont été que partiellement un succès permettant de forger une vision commune de l'intégration. La

<sup>30</sup> Entretien avec S. Licen Tesrai, Semic, 30 mars 2002.

<sup>31</sup> OSI Table-ronde Sofia, mai 2002.

<sup>32</sup> Ministère de l'Éducation et des Sciences, « Organization and Government of the Activities of the Schools of General Education, Professional and Special Schools », Sofia, 2002, p. 156.

<sup>33</sup> OSI, Table-ronde, Prague, Juin 2002.

société nationale et les minorités continuent cependant d'avoir des perceptions très différentes des objectifs de l'intégration et de ce que ses priorités devraient être.

Sans une information publique suffisante, des officiels peu scrupuleux peuvent, pour des raisons politiques, mal présenter les dépenses publiques sur des programmes concernant les minorités. En Hongrie, on a par exemple observé que certains officiels ont souligné les dépenses publiques engagées au bénéfice des Roms sans préciser que ces mesures étaient entreprises pour assurer un accès égal aux opportunités dans la société hongroise.<sup>34</sup> Cette approche peut générer du ressentiment et conduire à un affaiblissement de la confiance et des initiatives au sein des communautés Roms.

Les initiatives pour améliorer la participation des minorités dans les organisations médiatiques sont particulièrement importantes pour configurer des perceptions publiques plus positives vis-à-vis de ces groupes. En Hongrie, les initiatives non-gouvernementales pour promouvoir la participation et l'accès des Roms aux médias sont un succès. Le centre de presse Rom produit de nouveaux articles et d'autres reportages pour le passage dans les médias généraux. Il offre également des formations pour les jeunes Roms en collaboration avec le Centre pour le journalisme indépendant qui a par ailleurs encouragé la création d'une agence similaire à Bucarest.

À travers la région, l'absence de volonté politique authentique pour développer et conduire des politiques publiques en faveur des droits des minorités qui soient efficaces peut être rapprochée de l'absence de sympathie publique plus large pour les valeurs politiques communes et les principes qui sous tendent l'élargissement. Cette absence de volonté politique peut aussi être rattachée aux efforts insuffisants de l'Union pour souligner l'importance de ces valeurs et de ces principes. Les structures de l'Union européenne et des gouvernements des États candidats doivent articuler et communiquer des arguments plus convaincants pour imposer l'idée que la protection des minorités est une composante fondamentale des valeurs communes de l'Union européenne.

---

<sup>34</sup> OSI Table-ronde, Budapest, Juin 2002.

### 3. OBSERVER LA PROTECTION DES MINORITES DANS LES ÉTATS MEMBRES DE L'UNION EUROPEENNE : LA SITUATION DES MUSULMANS ET DES ROMS

*« En effet, le modèle européen s'appuie plus que jamais sur des valeurs universelles : la liberté, la démocratie, le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales, ainsi que l'État de droit. Ces idéaux, pour la plupart, et pour l'essentiel, ont été atteints. Néanmoins, il reste des combats à mener, même dans nos vieilles démocraties, pour les réaliser dans toute leur plénitude. »<sup>35</sup>*

Le volume II des rapports 2002 de l'EUMAP revient sur la situation d'une minorité vulnérable dans chacun des plus grands États membres de l'Union.<sup>36</sup> Ces rapports révèlent l'existence de problèmes identiques à ceux qui sont mis en évidence dans les États candidats. Les Roms en Allemagne et en Espagne sont confrontés aux préjudices, à l'exclusion et à la discrimination dans les mêmes secteurs (emploi, éducation, logement, accès aux biens publics et aux services, système de justice criminelle), de même qu'ils rencontrent des obstacles au plein exercice des droits des minorités. En outre, à la différence des États candidats, l'Allemagne n'a pas adopté de programme gouvernemental spécial pour traiter de ces questions.<sup>37</sup>

Les rapports de l'EUMAP sur les États membres posent également un certain nombre de nouvelles questions. L'émergence de larges communautés de musulmans en France, Italie, au Royaume-Uni, brassant des traditions et des valeurs différentes – tout comme le désir de participer entièrement à la vie publique – sont autant de défis aux hypothèses de base du système européen de protection des minorités qui tend à considérer les communautés minorités en termes de race et d'origine ethnique plus que de religion.

<sup>35</sup> Louis Michel, Préface au Rapport annuel sur les droits de l'homme de l'Union européenne, 2001, p. 4. Accessible sur <[http://europa.eu.int/comm/external\\_relations/human\\_rights/doc/report01\\_fr.pdf](http://europa.eu.int/comm/external_relations/human_rights/doc/report01_fr.pdf)>, (accès le 5 novembre 2002).

<sup>36</sup> L'EUMAP examine seulement les cinq plus grands États de l'Union. Cette introduction se réfère en priorité aux protections des minorités telles qu'elles existent dans ces cinq pays. Il est évident que le Programme soutient l'extension d'un monitoring à l'ensemble des 15 États membres pour permettre aux conclusions tirées ici d'être étendues à d'autres exemples et d'être affinées.

<sup>37</sup> Le « Programme de Développement des Roms » a été adopté en Espagne en 1980. D'après les représentants Roms, il n'est plus d'actualité et nécessite d'être révisé.

### 3.1 Postures publiques

Bien qu'il existe une très grande diversité au sein des populations Sinti et Rom en Allemagne, et Roms et gitanes en Espagne,<sup>38</sup> elles sont souvent perçues comme un seul groupe homogène par la société. D'une façon similaire, la « communauté musulmane » est en fait composée de communautés nationales, ethniques et linguistiques différentes. Les musulmans sont néanmoins souvent perçus comme un groupe monolithique.<sup>39</sup>

En effet, des communautés musulmanes disparates partagent certaines valeurs et des intérêts et s'identifient de plus en plus comme groupe dans le contexte de protestation contre un traitement discriminatoire et pour revendiquer certains droits de minorité. C'est également vrai pour les communautés Roms. Le fait qu'ils agissent ainsi ne doit pas nuire aux efforts officiels pour encourager une plus grande compréhension et appréciation de leur diversité interne.

Les Roms comme les musulmans sont souvent perçus comme étrangers dans les pays où ils résident<sup>40</sup> – même lorsqu'ils y vivent comme citoyens depuis des générations, ou des siècles, comme dans le cas des Roms en Allemagne ou en Espagne. En conséquence, les politiques publiques sur les minorités sont parfois rassemblées avec des politiques de lutte contre la xénophobie ou d'aide sociale aux immigrés ou aux étrangers. En Allemagne par exemple, les questions liées à la discrimination ou à la violence contre les minorités<sup>41</sup> sont portées devant la Commission pour les affaires des étrangers. Il n'existe pas d'agences spécialisées compétentes pour les questions de discriminations et de violence contre les citoyens issus de minorités ou pour la défense des identités des minorités au niveau fédéral.<sup>42</sup>

<sup>38</sup> La terminologie telle que recommandée par la *Romani Union* d'Espagne : « Rom » est un terme général, « Romani » est le génitif singulier féminin de première forme signifiant « des Rom », ou « caractéristique de la communauté Roma » et on utilise « Roma/gitans » ou « Roms » lorsque l'on se réfère aux Roms espagnols.

<sup>39</sup> Voir Observatoire européen des phénomènes racistes et xénophobes (noté EUMC par la suite), *Summary Report on Islamophobia in the EU after 11 September 2001*, Vienna, 2002, pp. 23–243.

<sup>40</sup> L'EUMC note que « l'incertitude sur notre propre identité, notre appartenance et nos traditions a conduit à une crainte amplifiée des influences 'étrangères' et à une résistance équivalente à tout ce qui apparaît comme 'étranger' et différent. » Déclaration de Bob Purkiss, président de l'EUMC, et Beate Winkler, Directrice, à l'occasion de la journée internationale contre la discrimination raciale, 21 mars 2002, EUMC, Newsletter, n. 11, mars 2002, (accessible sur <<http://eumc.eu.int>>).

<sup>41</sup> La référence est faite ici aux minorités « visibles », par exemple aux Sinti et aux Roms.

<sup>42</sup> En Italie, la situation des Roma et des Sinti – dont la majorité soit près de 70% sont historiquement résidents en Italie – est également gérée par la Commission pour l'intégration des étrangers.

Bien que la majorité des musulmans vivant en France sont des citoyens français, des segments de l'opinion publique continuent de considérer les musulmans d'origine maghrébine – à la différence des migrants originaires d'Italie, d'Espagne, du Portugal – comme des immigrés, même après quatre générations en France. Peut-être parce que les musulmans sont davantage visibles, les Italiens tendent à associer islam et immigration, en dépit du fait que les musulmans ne constituent pas en fait la majorité des immigrants.<sup>43</sup> Au Royaume-Uni, on assiste à une reconnaissance officielle croissante des préjugés et de la discrimination à l'encontre des communautés musulmanes, et ce depuis la publication d'un rapport en 1997 de la Commission sur les musulmans britanniques et l'islamophobie.<sup>44</sup> Les groupes de la communauté musulmane soutiennent toutefois que le gouvernement a été lent à traduire cette reconnaissance officielle d'une discrimination des communautés musulmanes en initiatives politiques et mesures législatives, se plaignant que le gouvernement « *est rapide en rhétorique mais lent à la livraison.* »<sup>45</sup>

Roms et musulmans sont confrontés aux préjugés de la part des sociétés qui les entourent. La perception des communautés Roms commune et largement partagée en Allemagne et en Espagne est négative. Un sondage réalisé en 1992 indique que 64% des Allemands ont une opinion négative des Roms, un pourcentage bien plus élevé que pour n'importe quel autre groupe racial, ethnique ou religieux.<sup>46</sup> Un sondage réalisé en 2001 traduit la continuité des préjugés.<sup>47</sup> En Espagne, les Roms/gitans sont considérés comme résistants à l'intégration, et leurs relations avec le reste de la population espagnole sont marquées par la ségrégation dans tous les secteurs de la vie, produisant une forme de « *coexistence sans entente* ».

Un rapport récent du Centre européen d'observation contre le racisme et la xénophobie (EUMC) note que les représentations de l'islam dans les médias sont fréquemment basées sur des « *simplifications stéréotypiques* ». L'islam est dépeint comme une religion

<sup>43</sup> Les chrétiens sont le groupe le plus important, représentant 800.000 personnes soit 48% des immigrés.

<sup>44</sup> Commission on British Muslims and Islamophobia, *Islamophobia – a Challenge for Us All*, Londres, The Runnymede trust, 1997.

<sup>45</sup> Entretien avec l'organisation G., Londres, 6 juin 2002.

<sup>46</sup> 17% avaient une opinion défavorable des musulmans, 14% des Indiens, 12% des travailleurs-hôtes, 8% des personnes de couleurs, 7% des juifs. Cité dans G. Margalit, « Anti-Gypsyism in the Political Culture of the Federal Republic of Germany : a Parallel with anti-Semitism ? ». Voir <<http://sicsa.huji.ac.il/9gilad.htm>>, (accès le 9 avril 2002).

<sup>47</sup> Cette étude était partie intégrante d'un projet financé par la Commission Européenne pour évaluer la situation des Sinti et des Roms dans des États membres de l'Union européenne (Allemagne, Italie, Espagne) et pour conseiller les gouvernements respectifs sur les politiques à engager. Le rapport intermédiaire est disponible auprès de l'EUMAP.

et une idéologie « *complètement étrangère au sécularisme éclairé de l'Ouest.* »<sup>48</sup> Les leaders musulmans en France, Italie et au Royaume-Uni soutiennent tous que les médias tendent à se fier aux mêmes sources pour leurs informations (il s'agit souvent, paraît-il, de sources radicales ou extrémistes qui ne sont pas considérées comme représentatives au sein des communautés musulmanes), échouant à représenter un ensemble plus large de vues et contribuant aux stéréotypes publics des musulmans comme menaçant les valeurs et la culture des sociétés dans lesquelles ils vivent.<sup>49</sup> Selon une organisation musulmane française, les « *médias ont utilisé chaque incident .... pour nourrir l'islamophobie et démontrer que l'islam est incompatible avec la République.* »<sup>50</sup> De telles pratiques peuvent contribuer à l'islamophobie croissante et peuvent avoir le résultat involontaire et malheureux de renforcer l'identité musulmane autour d'un sens partagé de la vulnérabilité et de l'exclusion de la société majoritaire.

Les officiels ont une responsabilité toute particulière à condamner les attitudes et actes discriminatoires et à lutter contre les préjugés. Tandis que certains se montraient à la hauteur de cette responsabilité, d'autres ont fait des déclarations qui alimentent l'intolérance et ébranlent le cœur des valeurs européennes. Les agences de monitoring des droits de l'homme de l'Union européenne devraient assumer un rôle de « chien de garde », observant les discours officiels et les rapports des médias, encourageant les discours responsables de la part des officiels publics et condamnant les déclarations racistes de manière univoque, exprimant leur désapprobation officielle si la situation l'exige.

Actuellement, les attitudes et les perceptions négatives continuent de teinter les comportements à l'égard des musulmans et des Roms, et à produire le contexte dans lequel la loi est mise en œuvre et les institutions opèrent.

### 3.2 La protection contre la discrimination

Tous les États membres n'ont pas encore mis leur législation en conformité avec les normes de l'Union dans le domaine de la non-discrimination, en particulier telles qu'exposées dans les directives sur l'égalité des races et l'emploi. De plus, évaluer la situation des musulmans vivant en Europe démontre que même ces normes ne sont pas

<sup>48</sup> Observatoire européen des phénomènes racistes et xénophobes, *Racism and Cultural Diversity in the Mass Media. An Overview for Research and Examples of Good Practice in the EU Member States, 1995–2000*, Vienne, février 2002, p. 252 et 262.

<sup>49</sup> Voir E. Poole, « Framing Islam : An Analysis of Newspaper Coverage of Islam in the British press », in K. Hafez (ed), *Islam and the West in the Mass Media*, New Jersey, Hamton Press, 2002, p. 162.

<sup>50</sup> Entretien avec le directeur de l'Institut Formation Avenir, 17 mai 2002.

suffisamment complètes. La discrimination motivée par l'affiliation religieuse est par exemple traitée uniquement par la Directive sur l'emploi.

Ni l'Allemagne, ni l'Espagne n'ont adopté de loi anti-discrimination.<sup>51</sup> Dans ces deux pays, des efforts sont actuellement conduits pour mettre les législations nationales en conformité avec la Directive sur les races, mais peu de progrès ont été faits. Même dans les États qui ont déjà adopté une législation anti-discrimination complète, il reste des lacunes importantes. La loi française par exemple reconnaît et sanctionne la discrimination motivée par des raisons religieuses, mais n'offre pas de définition claire de la discrimination indirecte. Un expert émet l'hypothèse que le législateur n'a pas voulu tenir compte de la définition donnée par les directives « *puisque cela impliquerait de se référer à des catégories de la population (situation interdite par la Constitution française).* »<sup>52</sup>

La situation des musulmans révèle que le système de l'Union européenne lui-même est incomplet. Le cadre législatif et institutionnel garantissant la protection contre la discrimination raciale et ethnique au Royaume-Uni est pour une large part en conformité avec la Directive sur l'égalité des races. Il existe pourtant des indications prouvant qu'elle ne suffit pas à fournir une protection adéquate aux citoyens musulmans. Bien que certaines communautés religieuses aient gagné une protection contre la discrimination en insistant sur le fait qu'elles constituent aussi des groupes ethniques (c'est-à-dire des Bangladeshi et des Pakistanais), cette option n'est pas ouverte aux musulmans originaires de pays dans lesquels les musulmans ne représentent pas la majorité. Hors de l'Irlande du Nord, les agences gouvernementales travaillant à la promotion d'un traitement égal opèrent au sein des cadres législatifs existant et traitant de la question de l'inégalité raciale et ethnique. Ces cadres n'envisagent pas les musulmans ou les autres groupes religieux non ethniques.

En outre, la législation n'est qu'un premier pas, nécessaire certes. Même dans les États disposant d'une législation anti-discrimination relativement complète, comme l'Italie ou la France, la conscience publique de la possibilité d'un recours légal est faible et peu de cas sont allés jusqu'au tribunal. Cela se vérifie en particulier parmi les immigrés et les autres communautés vulnérables.<sup>53</sup> Les autorités publiques de ces pays ont fait

<sup>51</sup> Pour une comparaison détaillée des lois espagnole et allemande et les critères minimaux fixés par la Directive du Conseil 2000/43/EC, voir « Anti-discrimination Legislation in EU Member States », chapitres sur l'Allemagne et l'Espagne. Observatoire européen des phénomènes racistes et xénophobes, Vienne, 2002, accessible sur <<http://www.eumc.eu.int/publications/Article13/index.htm>>, (accès le 10 octobre 2002).

<sup>52</sup> Voir D. Borillo, « Les instruments juridiques français et européens dans la mise en place du principe d'égalité et de non-discrimination », *RFAS*, n. 1, 2002, pp. 113–129, note 3, p. 126.

<sup>53</sup> Voir I. Schincaglia, *Lo straniero quale vittima del reato*, rapport de recherche financé par CPII, DAS, Bureau du Président du conseil des ministres, 1999.

certains efforts pour encourager une mise en œuvre plus effective de la législation anti-discrimination. Par exemple, les tribunaux français ont contribué à faciliter les cas de discrimination en permettant l'utilisation de preuves rassemblées au cours de « *testing* ». <sup>54</sup> En Italie et en Espagne, il existe une procédure simplifiée pour l'enregistrement des plaintes pour discrimination.

Au Royaume-Uni, la législation anti-discrimination est complétée par l'obligation faite aux agences publiques d'encourager activement une plus grande égalité des opportunités entre différents groupes ethniques et raciaux. Pour garantir l'accès non discriminatoire aux services publics pour les musulmans, cette obligation devait être étendue aux convictions religieuses. <sup>55</sup> Comme l'a reconnu lui-même le gouvernement, « *les autorités locales modernes sont celles qui sont en contact avec toutes les personnes qu'elles servent, avec une structure de décision ouverte et un service basé sur les besoins des usagers plus que sur ceux des fournisseurs.* » <sup>56</sup>

Les forums pan-européens devraient être organisés de manière à encourager le développement d'une compréhension et d'une interprétation commune de base concernant la forme que devrait prendre une législation anti-discrimination, en théorie et en pratique, en tenant compte des différentes traditions légales et politiques. L'article 13 du traité sur l'Union européenne donne les éléments de protection contre la discrimination pour raisons religieuses, de race ou d'origine ethnique. <sup>57</sup> Cela ouvre la voie à de futures initiatives pour étendre la Directive sur l'égalité des races ou pour élaborer de nouvelles directives couvrant d'autres secteurs comme la religion et les langues. L'Union européenne pourrait également améliorer son cadre général anti-discrimination en encourageant les États membres à signer le Protocole 12 de la Convention européenne pour la protection des droits de l'homme et des libertés

<sup>54</sup> Cour de cassation, n. W01-85.560 F-D. La technique du testing a été systématisée en France par SOS-Racisme pour démontrer la non-justification dans le refus de laisser accéder à des boîtes de nuit ou d'autres espaces publics des personnes apparemment pour le seul fait de leur origine ethnique. SOS Racisme propose d'étendre l'utilisation du testing à d'autres secteurs comme l'emploi. Voir <[http://www.le114.com/actualites/fiche.php?Id\\_Actualite=68](http://www.le114.com/actualites/fiche.php?Id_Actualite=68)>, (accès le 26 septembre 2002).

<sup>55</sup> C'est déjà le cas dans le Northern Ireland Act 1998 (NIA) qui demande aux autorités publiques d'accorder une attention suffisante à la promotion de l'égalité « *entre les personnes de différentes croyances religieuses.* » NIA, p. 75 (1).

<sup>56</sup> Local Government Association, *Faith and Community*, LGA Publications, Londres, 2002, p. 3.

<sup>57</sup> Le Protocole 12 de la *Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales* (Convention européenne des droits de l'homme, CEDH) contient une interdiction générale de la discrimination.

fondamentales qui contient une interdiction générale de discrimination, incluant pour raisons religieuses, et en ratifiant la Convention elle-même.<sup>58</sup>

En outre, les États membres, par l'intermédiaire de l'Union européenne, devraient formellement accepter et agir en suivant le principe selon lequel toute interdiction de la discrimination doit être accompagnée de mesures positives. Les officiels des États devraient être chargés de trouver des moyens d'assurer que les services publics sont accessibles à tous de manière égale, avec une attention particulière portée aux minorités vulnérables. Il faut créer des opportunités de partage de l'information parmi les États membres sur les pratiques positives existant dans ce secteur. Jusqu'au moment où ils sont en situation d'adopter des législations sur ce sujet, les États devraient produire des guides ou codes de pratiques pour venir en aide aux officiels publics dans la lutte contre la discrimination dans la prestation des services d'État.

### 3.2.1 L'absence de données

Mesurer l'étendue de la discrimination contre les minorités dans de nombreux États membres de l'Union est rendu délicat par l'absence de statistiques ou autres données fiables. Comme dans les États candidats, l'absence de données est souvent justifiée par des préoccupations comme le respect de l'intimité et la protection des données personnelles. En même temps, l'absence d'une information suffisante est un obstacle clair à la formulation de politique de lutte contre la discrimination efficace.

Il n'existe par exemple aucune statistique fiable nationale sur la situation des Roms en Espagne ou en Allemagne, ou sur les musulmans en France ou en Italie, lacune que les organismes spécialisés dans les droits de l'homme ont invité les autorités nationales à combler.<sup>59</sup> Par exemple le CERD a mis l'accent sur l'absence de données socio-économiques officielles concernant la population des Roms/gitans espagnols et son effet possible sur l'altération des politiques destinées à améliorer leur situation.<sup>60</sup> La

<sup>58</sup> Cette recommandation a été soutenue par plusieurs ONG spécialisées dans les droits de l'homme, parmi lesquelles *Amnesty International* et *Human Rights Watch* dans une souscription commune à la *Convention sur le futur de l'Europe*.

<sup>59</sup> Le *Comité des Nations Unies sur l'élimination de la discrimination raciale* (CERD), le *Comité des Nations Unies sur les droits économiques, sociaux et culturels* (ECOSOC), le *Comité consultatif sur la mise en œuvre de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales* (FCNM) et la *Commission européenne contre le racisme et l'intolérance* (ECRI) ont tous fait des recommandations soulignant l'importance du recueil de statistiques comme outils pour établir et lutter contre la discrimination.

<sup>60</sup> ERD, *Concluding Observations of the Committee on the Elimination of racial Discrimination : Spain*, CERD/C/304/Add. 8, 28 mars 1996.

Directive sur les races recommande également l'utilisation de preuves statistiques pour établir les exemples de discrimination.

Les gouvernements espagnols et allemands maintiennent que les normes légales en matière de recueil de données sensibles sur le plan ethnique rendent la collecte de données impossible. En fait, la législation espagnole n'interdit pas de rassembler des données sensibles, à condition que les personnes interrogées soient précisément informées et que les dispositions légales concernant le processus de constitution des données soient respectées.<sup>61</sup> La Cour constitutionnelle fédérale allemande a déclaré que de tels éléments pourraient être collectés à condition que la confidentialité soit garantie.<sup>62</sup> Le gouvernement a par ailleurs déclaré que la collecte de données ethniques sur la situation des Roms et des Sinti est dans tous les cas impraticable dans la mesure où « elle pourrait seulement être réalisée au prix d'un investissement disproportionné de temps et d'efforts. »<sup>63</sup>

De plus, dans certains cas, des données de ce genre ont déjà été rassemblées de manière sélective. Par exemple, selon l'*Agence espagnole pour la protection des données*, en 2000 il existe 85 banques de données publiques et 60 privées légalement constituées et fournissant des informations liées aux sujets qui nous intéressent ici (race et ethnicité).<sup>64</sup> Les lois sur l'élaboration de statistiques à propos des communautés n'ont pas ou peu de limitations quant à la collecte de données ethniques ou raciales.<sup>65</sup> Elles sont utilisées pour concevoir des politiques des politiques en faveur des « *peuples d'Espagne* » reconnus. L'absence de statistiques semble donc davantage être le fruit de l'absence d'une volonté politique que d'obstacles légaux et elle constitue un sérieux obstacle au développement de politiques publiques ciblées pour aborder la question de la discrimination et de l'exclusion.

De manière assez ironique, certains États ont utilisé l'absence de données ethniques fiables comme arguments pour rejeter les critiques concernant leurs actions pour protéger

<sup>61</sup> Voir *Ethnic Monitoring and Data Protection – the European Context*, Central European University Press – INDOK, Budapest, 2001, pp. 200–227.

<sup>62</sup> La loi actuelle sur les statistiques n'apporte cependant selon elle pas suffisamment de garantie. Aucun pas n'a été fait depuis 1983 pour amender la loi de manière à garantir le secret. Voir la décision de la Cour constitutionnelle fédérale allemande, BverfGE 65, 1ff, 1983.

<sup>63</sup> Commentaires du gouvernement de la République fédérale d'Allemagne sur l'opinion du Comité consultatif concernant le Rapport sur la mise en œuvre de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, <<http://www.humanrights.coe/int/Minorities/Eng/FrameworkConvention/AdvisoryCommittee/Comments.htm>>, (accès le 10 octobre 2002).

<sup>64</sup> « Distribution of Files Containing Sensitive Data, Registered in the General Register for Data Protection », Catalogue of Files 2000, CD-ROM édité par l'Agence de Protection des données (*Data Protection Agency*).

<sup>65</sup> *Ethnic Monitoring and Data Protection – the European context*, Central European University Press – INDOK, pp. 212–213.

de manière adéquate les groupes minoritaires contre la discrimination et la violence. L'Allemagne a ainsi rejeté les allégations selon lesquelles les enfants de Roms sont représentés de manière disproportionnée dans les « écoles spéciales » en déclarant qu'il n'existe « aucune preuve statistique fiable suggérant que ce groupe a un taux de participation à l'éducation plus faible ... (bien que) certaines régions ont rapporté que dans certains cas isolés, des enfants de Sinti et de Roms sont présents en proportion particulièrement élevée dans les écoles de rattrapage. »<sup>66</sup> L'Italie s'est opposée aux résultats de l'ECRI exposant que le nombre d'actes racistes en Italie étaient supérieurs au nombre de procès en pénal passés devant les tribunaux, au motif que cette conclusion n'était « pas suffisamment étayée par des éléments factuels ou des données statistiques »<sup>67</sup> bien que ces données ne soient pas officiellement disponibles.

Au Royaume-Uni, les statistiques ethniques se sont avérées un outil inestimable pour le développement de politiques publiques différenciées améliorant la qualité des services publics offerts aux groupes de minorités raciales et ethniques. Ces chiffres ont révélé que dans le secteur de l'éducation, de la santé, de la protection sociale, du logement, des prestations de services publics, de l'emploi et de la justice pénale, les communautés pakistanaïses et bangladaïses (en grande majorité musulmanes) font l'expérience de niveaux particulièrement élevés de désavantages, privation et discrimination, même si on les compare à d'autres communautés ethniques. Sur cette base, et sur la base des rapports sur la discrimination des représentants musulmans, d'autres recherches et la compilation de données statistiques sur les communautés religieuses au Royaume-Uni et dans d'autres États semblent justifiées. Dans la mesure où les décisions sur la façon de catégoriser des populations reflètent les décisions politiques (quels modèles sont importants, quel groupe mérite une protection), lancer de telles initiatives de recherche reviendrait à envoyer un signal fort indiquant que les États membres sont engagés dans la protection des communautés musulmanes et d'autres.

L'information statistique fournit une base solide pour évaluer la situation des groupes minoritaires et pour le développement de politiques publiques efficaces pour traiter des préjugés auxquels ils peuvent être confrontés, avant qu'ils ne conduisent à l'aliénation, la désaffection et même le conflit. L'Union européenne devrait, en étroite collaboration avec des représentants des minorités, dédier un certain nombre de ressources à la recherche de méthodes acceptables pour conduire des études tout en respectant la vie privée et protégeant les données personnelles. Elle devrait également encourager les États membres à utiliser ces méthodes pour compiler une analyse plus complète de la situation des minorités vulnérables que celle qui existe actuellement.

<sup>66</sup> Commentaires du gouvernement de la République fédérale d'Allemagne sur l'avis du Comité consultatif de la Convention-cadre en Allemagne, p. 13.

<sup>67</sup> Commission européenne contre le racisme et l'intolérance, *Deuxième rapport sur l'Italie*, adopté le 22 juin 2001 et rendu public le 23 avril 2002, p. 30.

### 3.2.2 La discrimination des Roms

En dépit de l'absence presque complète de données fiables, les rapports de l'EUMAP contiennent de nombreuses preuves que les communautés Roms en Allemagne et en Espagne souffrent de sérieux désavantages dans de nombreux secteurs. Sur la base de ce constat, des analyses et statistiques plus complètes s'imposent.

Comme dans les États d'Europe centrale et orientale, les communautés Roms sont confrontées à des désavantages invalidants dans l'accès à l'éducation. Ces désavantages proviennent en partie des conditions de vie misérables et de la pauvreté, mais la marginalisation et la discrimination jouent également un rôle. En Allemagne, un nombre disproportionné d'enfants Sinti et Roms sont placés dans des « écoles spéciales » pour enfants retardés ou handicapés, indépendamment de leurs capacités intellectuelles. Les enfants diplômés de ces écoles ont peu de perspective d'accéder à une éducation supérieure ou à des emplois rémunérateurs. Même si les taux d'inscription des enfants de Roms espagnols se sont améliorés depuis 1980, des taux élevés de retraits et d'absentéisme continuent de poser de sérieux problèmes et peu de Roms/gitans achèvent une scolarité complète. Les écoles publiques espagnoles sont de plus en plus « ghettoïsées » et des difficultés dans l'accès aux jardins d'enfants et certains écoles ont été constatées.

Les gouvernements allemands et espagnols ont reconnu la nécessité d'affronter le problème de l'inégalité dans l'accès à l'éducation. Le gouvernement espagnol a développé des programmes d'éducation compensateurs pour proposer aux enfants de Roms et de gitans une aide supplémentaire. Toutefois, certains leaders Roms sont préoccupés par le fait que ces initiatives pourraient renforcer la ségrégation dans l'éducation – et finalement peu faire pour résoudre les choses. De plus, une absence de coordination centrale a conduit à des mises en œuvre inégales d'une Communauté autonome à l'autre.

Le gouvernement allemand a proposé des « écoles de promotion » comme moyens d'égalisation des opportunités pour les enfants de Sinti et de Roms. D'après les leaders de ces communautés, beaucoup de ces « opportunités de promotion » sont imposées aux enfants de manière arbitraire et certaines autorités scolaires reconnaissent que les « écoles de promotion » sont davantage « *un nouveau nom pour un vieux problème.* »<sup>68</sup> Plusieurs *Länder* (régions) allemands soutiennent les initiatives des ONG pour vaincre les désavantages auxquels sont confrontés les Sinti et les Roms. Il n'existe cependant aucune évaluation systématique de leur efficacité ou d'évaluation des « bonnes pratiques » avec une ambition de partage et d'échange de ces expériences. Il n'existe pas

---

<sup>68</sup> OSI Table-ronde, Hambourg, Avril 2002.

non plus de politique générale assurant un soutien financier adéquat pour les initiatives à succès.

Il existe des barrières significatives à l'emploi légal des Roms et des Sinti. Aux désavantages des bas niveaux d'éducation et de formation, s'ajoutent les préjugés dans le recrutement et sur le lieu de travail. De nombreuses familles de Roms sont engagées dans une combinaison d'emplois formels et informels, de tâches considérées comme indésirables par le reste de la population (vendeurs ambulants, collecte des déchets, travaux saisonniers). Bien qu'aucune recherche systématique n'existe sur le sujet, les leaders allemands et espagnols des communautés Roms et des organisations des droits de l'homme s'accordent à dire que la discrimination contre les Roms dans le marché du travail est une réalité quotidienne. Les bureaux de l'emploi en Espagne rapportent que de nombreuses compagnies refusent ouvertement d'employer des candidats Roms. Selon un représentant du programme spécial d'emploi pour les Roms, « *dans cinq cas sur dix, l'employeur me dit directement qu'il ne veut pas d'un Rom.* »<sup>69</sup> Ni en Allemagne, ni en Espagne on ne trouve de plaintes pour discrimination menées devant les tribunaux et, dans les deux pays, la jurisprudence dans ce domaine est faible.

La réponse du gouvernement aux questions d'emploi affectant la communauté Roms d'Espagne a été formulée en termes de clichés et de généralisations concernant l'absence de compétences et des rapports culturels différents au travail des communautés Roms. Peu de considération a été faite du rôle joué par la discrimination raciale et, par conséquent, peu de réponses politiques stratégiques ont été formulées face aux réalités de la discrimination. Accéder, programme soutenu par l'Union européenne, représente un développement encourageant. En effet, pour la première fois, la communauté Rom est comprise parmi les groupes cibles pour les programmes du Fonds social européen.

Les autorités publiques de quelques Länder allemands ont tenté de réduire les taux élevés de chômage des Sinti et des Roms par différents projets créateurs d'emplois. L'efficacité de ces projets reste limitée. Comme dans le secteur de l'éducation, il n'existe aucune évaluation à grande échelle des projets de création d'emploi ayant bien fonctionné, avec pour objectif déclaré l'échange d'expériences permettant d'identifier les pratiques qui fonctionnent. Le faire signifierait s'engager dans le développement de mesures politiques plus systématiques pour remédier aux désavantages auxquels les Sinti et les Roms sont confrontés sur le marché du travail.

La majorité des Roms vivent dans des logements en dessous des niveaux standards, souvent dans des bidonvilles isolés (en Espagne) ou dans des campements (en Allemagne) en périphérie des centres urbains, avec des infrastructures minimales et des conditions de vie qui les exposent à des risques sanitaires sérieux. La discrimination

<sup>69</sup> Entretien avec une femme Rom travaillant dans un bureau de recrutement (anonymat demandé). Décembre 2001.

dans l'accès aux logements public et privé tout comme dans l'accès aux autres biens et services a été relevée dans les deux pays. Les annonces pour des logements stipulant « *pas d'étrangers* », « *pas d'arabes* », « *pas de gitans* » ou « *pas de personnes originaires de l'est* » sont désormais banales dans le centre de Madrid et dans d'autres grandes villes espagnoles. Des sondages récents indiquent un soutien public favorable à la ségrégation : de nombreux non-Roms estiment que les Roms « *devraient vivre séparément* », « *ne devraient pas bénéficier de logement dans nos quartiers* », ou « *devraient être expulsés du pays.* »<sup>70</sup> Dans un sondage réalisé en 1994, près de 68% des Allemands déclaraient qu'ils ne souhaitaient pas avoir des Roms ou des Sinti comme voisins.<sup>71</sup>

Le gouvernement allemand a reconnu le besoin et confirmé son intention d'améliorer les conditions de vie des Sinti et des Roms et de promouvoir leur intégration dans la société. Certains Länder ont entrepris de lancer, avec succès, des projets de relogement.<sup>72</sup> Les représentants des Roms et des Sinti allemands soulignent le fait que les projets qui marchent le mieux sont ceux qui les impliquent directement dans le processus de décision. Ils appellent à l'intégration de projets ad hoc dans une politique de logement du gouvernement plus large pour traiter du problème de la ségrégation.

En Espagne, il y a eu des tentatives dans les années 80 et 90 d'enrayer les bidonvilles en déplaçant les Roms/gitans dans des « maisons de transition » consistant en des constructions très basiques (et souvent en deçà des standards), souvent à la périphérie des centres urbains, comme une étape intermédiaire à l'intégration pleine et entière dans des quartiers mixtes. A court terme, bien que la politique ait fait très peu pour lutter contre les circuits de marginalisation et de ségrégation, le transfert de milliers de familles des bidonvilles en appartements avec l'eau, l'électricité et le système sanitaire, a indéniablement représenté une amélioration de leurs conditions de vie.

Toutefois, ce transfert n'a jamais été conçu ni mis en œuvre comme partie d'une politique à plus long terme et il n'existe pas de bureau central pour coordonner cette mise en œuvre. Si cela a permis aux autorités locales d'élaborer des politiques répondant aux conditions locales de manière plus flexible et discrète (et certains ont mis au point de véritables politiques d'intégration, avec succès), cela a également signifié qu'il y a eu peu ou pas d'échanges coordonnés au sujet des expériences positives et négatives auprès des communautés et, in fine, peu d'évaluations. Les solutions qui

<sup>70</sup> T. C. Buezas, cité par A. Piquero, « Received Worse than People from Maghreb », *G. El Comercio*, 10 avril 2002.

<sup>71</sup> Cité dans D. Strauss, « Anti-Gypsyism in German Society and Literature », in S. Tebbutt (ed.), *Sinti and Roma : Gypsies in German-Speaking Society and Literature*, Berghahn Books, Oxford, 1998, p. 89.

<sup>72</sup> Voir P. Widmann, *An den Rändern der Städte. Sinti und Jenische in der deutschen Kommunalpolitik*, Metropol, Berlin, 2001.

étaient au départ improvisées pour traiter des situations de crise menaçaient de devenir permanentes : en août 2002, des milliers de Roms vivent toujours dans des maisons de transition, sans aucune indication sur la date de fin de cette période de transition.

Comme les Sinti et Roma allemands, les leaders Roms espagnols se plaignent de l'échec de l'amélioration des conditions d'habitat, résultat direct, selon eux, de l'incapacité des autorités étatiques à garantir leur participation active dans le développement et la mise en œuvre des programmes. On note par ailleurs une tendance à déplacer la responsabilité du traitement des problèmes de logement vers les ONG qui manquent – particulièrement en l'absence d'une politique d'État compréhensive – de l'autorité et de l'expertise nécessaires à traiter des problèmes de cette échelle de manière systématique et efficace.

Il n'existe pas de statistiques ou d'études nationales concernant la situation en terme de santé des communautés Roms, que ce soit en Allemagne ou en Espagne. Cependant, des données recueillies au niveau régional ou local en Espagne ainsi qu'une abondance d'exemples dans les deux pays suggèrent que les Roms souffrent d'une espérance de vie inférieure, d'une plus grande exposition aux maladies et aux affections, et d'une plus grande difficulté à accéder aux services de soins que la majorité.<sup>73</sup> Les Roms, en Allemagne et en Espagne, prétendent que le personnel de santé est souvent insensible à leurs traditions culturelles, ce qui est un facteur contribuant à leur sous-utilisation des services de soins primaires et préventifs et à leur repli sur les services d'urgence. En Allemagne, il existe en outre un véritable « héritage » de méfiance vis-à-vis des institutions de santé remontant aux expériences pratiquées sur les Sinti et les Roms par les médecins durant le régime nazi.

La conséquence directe de l'absence quasi complète d'information dans ce secteur est qu'aucun programme spécifique des gouvernements ou de politiques publiques n'existe dans les deux pays pour traiter de ce problème sérieux de santé auquel sont confrontées les communautés Roms. Une première étape pourrait consister en des tentatives systématiques de lutter contre les soupçons répandus et durables, et la méfiance vis-à-vis du personnel médical. Les projets de médiateur de santé mis en œuvre dans un certain nombre de pays d'Europe centrale et orientale, dont la Roumanie, pourraient fournir un exemple à imiter. En Espagne, le soutien de l'État aux programmes de santé pour les Roms se concentre sur le sida, la consommation de drogue, les troubles mentaux – sélection vivement critiquée par les leaders Roms l'estimant inopportune et représentative des préjugés dominants.

La manifestation la plus troublante d'attitudes discriminatoires, reste bien sûr la violence motivée par la haine raciale qui est en augmentation aussi bien en Allemagne

---

<sup>73</sup> Voir J.F. Gamella, *The Roma Population in Andalusia*, Junta de Andalusia, Sevilla, 1996, p. 171.

qu'en Espagne. Les effets de ce type de violence sont exacerbés par les allégations persistantes et diffuses de discrimination dans le système de justice pénale, incluant les mauvais traitements et le harcèlement par les officiels chargés d'appliquer la loi. En dépit du sérieux de ces allégations, qui ont été faites par de nombreuses organisations internationales de monitoring pour les deux pays, la législation allemande ne stipule ni condamnation renforcée pour les crimes commis sur motivation raciale, ni aggravation des condamnations pour les crimes motivés par la race commis par des officiels chargés d'appliquer la loi. En outre, l'attribution d'une aide juridique est fondée sur la probabilité d'une issue positive. Bien que le Code pénal espagnol interdise l'incitation à la discrimination, de la haine et de la violence motivées par la race et stipule des majorations de condamnation pour les délits commis avec une motivation raciale, ces dispositions ne sont que très rarement appliquées.

### 3.2.3 La discrimination des musulmans

Comme indiqué plus haut, il est souvent difficile de fournir des preuves de la discrimination des musulmans. Peu de données sont collectées qui retiennent la religion parmi les indicateurs. L'expérience des musulmans au Royaume-Uni peut être utile : de nombreux musulmans britanniques sont arrivés comme travailleurs immigrés il y a plusieurs générations. C'est seulement après des décennies et la compilation de statistiques ethnique et raciales de grande envergure indiquant des hauts niveaux de désavantages parmi, en particulier, les communautés bangladaïsi et pakistanaises, que la conscience de la discrimination religieuse et la nécessité de mettre en place des politiques ciblées pour résoudre ces problèmes sont devenues de plus en plus évidentes. Le recueil de données différenciées sur la situation des communautés musulmanes au Royaume-Uni comme dans d'autres pays de l'Union permettrait aux politiciens de ces pays de développer activement des politiques d'intégration efficace avant que les problèmes n'émergent.

Des mécanismes de ségrégation des enfants musulmans dans l'éducation ont été constatés dans quelques villes du Royaume-Uni et sont considérés comme ayant été un des facteurs centraux du déclenchement des émeutes à Bradford, Burnley et Oldham au cours de l'été 2001.<sup>74</sup> La Commission européenne contre le racisme et l'intolérance a exprimé ses préoccupations concernant le sens de la séparation des enfants issus de

---

<sup>74</sup> Report of the Ministerial Group on Public Order and Community Cohesion, *Building Cohesive Community*, Londres, Home Office, 2001 ; Report of the Independent Review Team, présidé par Ted Cantele, *Community Cohesion*, Londres, Home Office, 2001.

l'immigration ou enfants étrangers dans les cours d'éducation spécialisée et dans certaines écoles et quartiers en France également.<sup>75</sup>

Comparativement, il y a toujours peu d'enfants d'immigrés dans le système éducatif italien ; des taux de fréquentation et de réussite inférieurs à la moyenne, un nombre d'abandons plus élevés émergent déjà. Le gouvernement tente d'y répondre en employant des « médiateurs linguistiques et culturels » pour aider et soutenir les enseignants travaillant avec une proportion élevée d'élèves étrangers.<sup>76</sup> Le « médiateur linguistique » est normalement un adulte de la même nationalité que les élèves étrangers, qui a pour tâche de les aider à s'adapter à l'école et de faciliter les relations entre l'école et la famille. Les « médiateurs culturels » assistent les enseignants des cours d'alphabétisation et d'intégration financés par l'État pour les adultes étrangers.<sup>77</sup>

Aucune donnée distincte ne permet toutefois d'indiquer la situation des enfants musulmans en particulier, en France et en Italie. À la lumière des statistiques ethniques du Royaume-Uni indiquant que les élèves issus des communautés pakistanaise et bangladaise ont des résultats inférieurs à ceux d'autres élèves à toutes les étapes de l'école primaire, le recueil de ce type de données ne peut qu'être recommandé pour élaborer une politique de l'éducation efficace.

Les musulmans français et britanniques font état de traitement injuste comme conséquence des politiques et pratiques éducatives qui restent insuffisamment sensibles à leur milieu et à leur culture.<sup>78</sup> En France par exemple, une des fonctions importantes des institutions de l'éducation publique consiste à transmettre les valeurs de la République, dont la laïcité. Cela a inévitablement conduit à des tensions lorsque des élèves musulmans ont fait valoir leur droit à porter le voile, révélant les difficultés inhérentes à l'équilibre entre, d'une part les exigences de la laïcité et d'autres valeurs républicaines – qui correspondent largement avec celles de la majorité de la population française – et, d'autre part les valeurs culturelles des musulmans. Des difficultés du même ordre émergent lorsque les bases culturelles d'une minorité diffèrent de celles de la majorité.

<sup>75</sup> Voir la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance, *Second report on France*, adopté le 10 décembre 1999 et rendu public le 27 juin 2000, paragraphes 21-22 et 44. Le gouvernement français reconnaît que « la représentation disproportionnée de catégories de population désavantagées existe », même s'il objecte à l'ECRI l'utilisation du terme « séparation ».

<sup>76</sup> *Programmatic Document regarding State Policy towards Immigration and Foreigners in the Territory of the State*, sur la base de l'article 3 de la loi 1998/40, 2001–2003, p. 50.

<sup>77</sup> Ces cours sont dispensés dans des établissements particuliers (*Centri territoriali permanenti*) dédiés à l'éducation et la formation des adultes immigrés. Les centres sont établis et reçoivent les financements publics sur la base de O.M. 455/97.

<sup>78</sup> P. Weller, A. Feldman, K. Purdam, *Religious Discrimination in England and Wales : Home Office Research Study 220*, Home Office, Londres, 2001, pp. 23–36.

La recherche conduite par le ministère de l'Intérieur du Royaume-Uni montre que, comparée à d'autres communautés religieuses, les musulmans sont ceux qui sont le moins justement traités dans le secteur de l'emploi.<sup>79</sup> En outre, les statistiques ethniques prouvent que les taux les plus bas d'activité économique et d'emploi, ainsi que les plus hauts taux de chômage sont enregistrés parmi les musulmans originaires du Pakistan et du Bangladesh.<sup>80</sup> Bien qu'aucun chiffre concernant la discrimination de groupes ethniques ou confessionnels particuliers ne soit disponible en France, les agences d'emploi temporaire françaises déclarent recevoir des demandes spécifiques de la part d'entreprises insistant pour qu'on ne leur envoie pas de travailleurs musulmans. Et de fait, les musulmans français font état d'une discrimination dans le recrutement et sur le lieu de travail plus fréquemment que dans d'autres secteurs, même si peu de plaintes sont déposées. Il n'existe aucune donnée permettant de montrer que les musulmans sont particulièrement désavantagés en comparaison d'autres immigrants présents en Italie et dont la majorité occupe des postes non qualifiés, des travaux saisonniers ou des emplois illégaux, souvent avec un accès insuffisant au système de protection sociale.

La Directive sur l'emploi requiert explicitement et spécifiquement des États membres qu'ils interdisent la discrimination religieuse directe ou indirecte dans l'emploi. Cela exige des employeurs qu'ils contrôlent de près leurs décisions en matière d'emploi sur la base des affiliations religieuses de manière à s'assurer que leur politique, leurs pratiques, les dispositions ou critères n'ont pas eu comme effets inattendus de désavantager des musulmans ou des employés de toutes autres confessions. La Directive exige également des mesures pour assurer la mise en œuvre effective par la diffusion d'informations, de dialogue social et de dialogue avec des organisations non gouvernementales.<sup>81</sup> Les législations devront être complétées par des guides pratiques pour informer les personnes à la recherche d'un emploi, les employeurs et le public entendu au sens plus large, de leurs droits et responsabilités.

Les immigrants paraissent en général être victimes de discrimination dans l'accès aux logements privés comme publics, ainsi que dans l'accès aux biens et services. Les statistiques construites sur la base de l'ethnicité au Royaume-Uni révèlent que les communautés musulmanes pakistanaïses et bangladaïses sont particulièrement touchées. Bien qu'il y ait peu de recherches sur la situation des musulmans en particulier, plusieurs travaux ont révélé en France que la discrimination raciale ou ethnique est

---

<sup>79</sup> P. Weller, A. Feldman, K. Purdam, *Religious Discrimination in England and Wales : Home Office Research Study 220*, Home Office, Londres, 2001, pp. 37–50.

<sup>80</sup> Performance and Innovation Unit, *Improving Labour Market Achievements for Ethnic Minorities in British Society*, Cabinet Office, Londres, 2001, p. 40.

<sup>81</sup> Union européenne, *Directive portant création d'un cadre général en faveur de l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail*, articles 12 à 14.

commune dans le processus d'examen et de sélection des candidats aux logements sociaux en particulier,<sup>82</sup> mais aussi dans le marché des logements privés. En France et en Italie, on a recensé des comportements d'agents de service du logement social allouant de façon routinière des logements publics sur la base d'évaluations discriminatoires de candidats supposés être d'origine étrangère.<sup>83</sup> En Italie, cette pratique a été mise en question avec succès au tribunal dans au moins un cas, mais la conscience que des dispositions légales existent reste faible parmi les communautés d'immigrés et les statistiques des travaux récents démontrent que la disponibilité des logements publics accessibles aux immigrants reste très basse si on la compare aux citoyens italiens ou de l'Union européenne.<sup>84</sup> En outre, le logement qui est accessible est souvent de qualité inférieure.<sup>85</sup>

L'échec des fournisseurs du service public à prendre leurs besoins en compte dans la distribution d'un service est une préoccupation commune et centrale exprimée par de nombreux groupes de musulmans au Royaume-Uni. L'absence d'information et de statistiques sur l'expérience des musulmans constitue un sérieux obstacle au développement de politiques publiques et pour garantir des services appropriés aux communautés musulmanes britanniques, françaises et italiennes.

Peu de travaux sont disponibles concernant le traitement spécifique des patients musulmans dans le système de santé public en France, dont les hôpitaux, bien que des exemples suggèrent que les musulmans font communément l'expérience du manque de compréhension et d'appréciation de leurs pratiques culturelles et religieuses et d'exigences distinctes dans l'accès aux services de santé. Les inégalités dans les questions de santé entre différentes minorités suggèrent que les services de santé échouent à répondre aux besoins des musulmans.<sup>86</sup> Dans une étude du ministère de l'Intérieur, les

<sup>82</sup> Note publiée par le GELD sur le logement social, *Note 3*, 10 mai 2001, « Les discriminations raciales et ethniques dans l'accès au logement social », sous la direction de P. Simon (notée ci-après GELD, Note 3). Voir <<http://.sos-racisme.org/presse/notegeld.htm>>, (accès le 25 septembre 2002).

<sup>83</sup> Trib. Milano, 20 mars 2002, Dssa Paola Gandolfi, dans le cas El Houssein, El Mouden, Zeraï v. Comune di Milano, non publié.

<sup>84</sup> Voir Rete d'urgenza contro il razzismo, *Annual Report 2000*, pp. 16–21. Voir en particulier : <http://www.uniment.org/reteurg/ra00it.zip> (accès le 18 septembre 2002).

<sup>85</sup> Voir Rete d'urgenza contro il razzismo, *Annual Report 2000*, pp. 8–36, accessible sur <<http://www.unimondo.org/reteurg/ra00it.zip>>, (accès le 18 septembre 2002).

<sup>86</sup> Social Exclusion Unit, *Minority Ethnic Issues in Social Exclusion and Neighborhood Renewal*, Londres, Cabinet Office, 2000, parag. 2 .39. Ils citent l'exemple des services de santé qui ne satisfont pas les besoins des communautés musulmanes, notamment sur les questions de gynécologie par exemple.

trois quarts des organisations musulmanes signalent des traitements injustes de la part des équipes de services sociaux.<sup>87</sup>

Compte tenu de la tendance parmi les populations des États membres à associer les musulmans à des éléments « étrangers » dans leurs sociétés et à considérer l'islam comme monolithique (voir plus haut), les événements du 11 septembre 2001 ont provoqué une association de plus en plus grande entre l'islam, le terrorisme et le fondamentalisme. Dans plusieurs pays de l'Union européenne dont l'Italie et le Royaume-Uni, on a observé une montée des harcèlements et des violences dirigés contre les musulmans et contre ceux perçus comme musulmans après le 11 septembre 2001.<sup>88</sup> Tandis que le nombre des actes racistes en France a globalement diminué en 2001<sup>89</sup>, la plupart de ceux qui ont eu lieu étaient liés au 11 septembre.

Des leaders musulmans britanniques et français, soulignant la perception croissante parmi les musulmans qu'ils sont arrêtés, interrogés, et recherchés non sur la base de faits et des suspicions raisonnables mais sur la base d'un « aspect musulman ». Les études sur le système de justice pénale au Royaume-Uni montrent également des différences dans les jugements et les peines d'emprisonnement entre les blancs et les personnes de couleurs.<sup>90</sup> Il existe aussi des indications d'inégalités dans le système judiciaire français. Par exemple, même si aucune donnée systématique n'a été recueillie et s'il est impossible d'isoler la motivation religieuse, il existe un type de discrimination dans les condamnations d'individus dont les origines ethniques (réelles ou supposées) ne sont pas françaises qui sont plus longues que d'autres, alors que le crime est identique.<sup>91</sup> Les agences d'application de la loi devraient encourager les bonnes relations avec les communautés musulmanes comme un moyen de lutter contre la méfiance et le soupçon. Agir ainsi aurait l'effet positif de participer aux côtés de la police à la lutte contre le crime et de le faire intelligemment.

<sup>87</sup> P. Weller, A. Feldman, K. Purdam, *Religious Discrimination in England and Wales : Home Office Research Study 220*, Home Office, Londres, 2001, p. 72.

<sup>88</sup> C. Allen, J.S. Nielsen, *Summary Report on Islamophobia in the EU after September 11 2001*, Vienne, Centre européen sur le racisme et la xénophobie, mai 2002, p. 23, pp. 28–29 ; Islamic Human Rights Commission, *UK Today : The Anti-Muslim Backlash in the Wake of 11th September 2001*, Islamic Human Rights Commission, Londres, 2001.

<sup>89</sup> 67 actes racistes ont été enregistrés en 2001, contre 146 en 2000. CNCDH Report 2001, publié en mars 2002.

<sup>90</sup> The Runnymede Trust Commission, *The Future of Multi-Ethnic Britain – The Parekh Report*, Profile Books, Londres, 2000, p. 130.

<sup>91</sup> Entretien avec Hanifa Cherifi, « Les musulmans victimes de discriminations. Une inégalité entre les religions », J-M. Blier, S. de Royer, *Discriminations raciales, pour en finir*, Paris, éditions Jacob-Duvernet, 2001.

En réponse à la violence qui a suivi le 11 septembre, le Royaume-Uni a adopté une législation faisant de la motivation religieuse dans les attaques violentes une infraction distincte.<sup>92</sup> Les motivations religieuses et raciales sont dès lors considérées comme des facteurs aggravants dans les condamnations de tout type d'infraction.<sup>93</sup> En France et en Italie, des rapports indiquent que les communautés arabes, musulmanes et immigrées sont sujettes à la violence, il est difficile d'isoler la motivation religieuse.<sup>94</sup> En France cependant, la violence raciste a souvent clairement une dimension religieuse : lieux de culte (les mosquées comme les synagogues) sont souvent les cibles d'attaques, de jets de pierre et de destruction partielle ou totale. Des formations devraient être proposées aux personnels chargés d'appliquer la loi sur des questions de maintien de l'ordre émergeant de crimes de haine religieuse. Un monitoring de la mise en œuvre devrait être lancé dans tous les États membres.

### 3.3 Les droits des minorités

#### 3.3.1 La reconnaissance

De nombreux États membres ont adopté une définition restrictive des « minorités », créant une hiérarchie de protection parmi les différents groupes. En Italie, par exemple, tout un ensemble de droits des minorités est garantis aux groupes nationaux traditionnels minoritaires, comme les minorités françaises, allemandes et slovènes. Les musulmans comme les Roms – incontestablement deux des groupes les plus vulnérables – sont exclus.<sup>95</sup> Les Roms/gitans ne sont pas reconnus comme *pueblo* (peuple constitutif de l'Espagne) et sont par conséquent traités de manière moins favorables que d'autres minorités dans différentes sphères de la vie économique, sociale et politique. En Allemagne, les Sinti/Roms sont reconnus comme un groupe minoritaire, aux côtés des Danois, des Frisons, des Souabes, mais les musulmans ne le sont pas. Au Royaume-Uni, le gouvernement a adopté une définition inclusive de la

<sup>92</sup> Crime and Disorder Act 1998, s. 28-32 tel qu'amendé par le *Anti-terrorism, Crime and Security Act 2001*, s. 39.

<sup>93</sup> Powers of Criminal Courts (Sentencing) Act 2000, s. 153 tel qu'amendé par le *Anti-terrorism, Crime and Security Act 2001*, s. 39.

<sup>94</sup> Voir la recommandation récente de l'ECRI contre les attaques contre les musulmans en Europe après le 11 septembre. Accessible sur <[http://www.coe.int/T/E/Communication\\_and\\_Research/Press/themes\\_files/Combating\\_racism/e\\_ECRI\\_Rec5.asp#TopOfPage](http://www.coe.int/T/E/Communication_and_Research/Press/themes_files/Combating_racism/e_ECRI_Rec5.asp#TopOfPage)>, (accès le 18 septembre 2002).

<sup>95</sup> Toutefois, la quasi inexistence de données en Italie rend difficile la distinction entre les désavantages dont les musulmans font l'expérience et ceux que rencontrent les immigrés en général. Voir la section 3.2.1

minorité nationale<sup>96</sup> qui, de toute façon, exclut les musulmans et les membres d'autres confessions de l'accès aux droits des minorités.

Le concept de minorité n'est pas considéré comme pertinent en France. L'existence de minorités est perçue comme une menace au modèle républicain qui vise à garantir un traitement égal pour tous. Bien que les représentants des musulmans français n'aient pas défié ce modèle, un consensus se fait parmi eux pour dire qu'ils sont traités, comme groupe, différemment d'autres religions minoritaires.<sup>97</sup>

En tant qu'organisation qui revendique explicitement le respect des minorités et leur protection vis-à-vis des pays-tiers, et exige de ses nouveaux membres qu'ils s'y engagent, sa cohérence interne exige de l'Union européenne qu'elle se concentre sur une définition commune de la notion de minorité dans le contexte européen. Elle se doit d'encourager tous les États membres à concevoir une législation et des politiques de protection des minorités en conséquence. Celle-ci devrait être sujette à des révisions régulières et à des évaluations pour permettre de rendre compte de l'émergence de nouveaux groupes minoritaires et l'ajuster à celle-ci.

### 3.3.2 Les questions de citoyenneté

La majorité des musulmans vivant au Royaume-Uni en sont citoyens, la plupart depuis deux ou trois générations. Par contraste, un large nombre de musulmans vivant en France sont devenus citoyens français seulement durant la dernière décennie ou bien ne le sont pas encore. La majorité des musulmans vivant en Italie n'ont pas encore pris la nationalité. Les « nouvelles minorités » et les non-citoyens sont exclus des régimes de droits des minorités.

Les non-citoyens sont particulièrement vulnérables à différents égards : ils sont plus enclins à accepter des travaux illégaux, peu régulés ou sans protection ; ils sont souvent parqués dans des quartiers où les habitations sont de mauvaise qualité ; ils sont confrontés à la discrimination et à la violence et ont des statuts juridiques incertains et une faible connaissance de leurs droits. Beaucoup craignent plutôt qu'ils ne se fient aux autorités chargées d'appliquer la loi et aux autres interlocuteurs officiels. Les droits et obligations des non-citoyens sont généralement couverts par différents régimes juridiques (c'est-à-dire en dehors des régimes traditionnels de protection des

<sup>96</sup> Voir Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, *Opinion on the United Kingdom*, Strasbourg, 2001, para.14.

<sup>97</sup> OSI Table-ronde, Paris, Juillet 2002.

minorités), dont l'examen ne rentre pas dans le cadre du présent rapport.<sup>98</sup> Il est toutefois généralement admis que les droits de l'homme et les protections fondamentales doivent être garantis à tous indépendamment du statut de citoyen. Certains États, comme l'Italie, ont répondu à la présence d'un large nombre de non-citoyens en adoptant une législation spéciale pour souligner que la protection contre la discrimination et la violence relève de ces droits et protections fondamentaux.<sup>99</sup>

Il y a une reconnaissance de plus en plus grande que les immigrants musulmans (y compris les « travailleurs temporaires », les demandeurs d'asile, les travailleurs immigrés) sont en Europe pour y rester et, en outre, que les économies européennes sont de plus en plus dépendantes de cette main d'œuvre immigrée. Leurs différences culturelles et religieuses, leurs langues et valeurs particulières ont déjà modifié l'apparence et le caractère de plusieurs États membres, comme l'Italie et l'Espagne, relativement homogènes jusqu'à récemment.

La plupart des États membres ont reconnu que la citoyenneté est une étape clef dans le processus d'intégration et ont pris des mesures pour faciliter la naturalisation des travailleurs immigrés et leurs familles. Un grand nombre de musulmans français ont obtenu la citoyenneté au cours de la dernière décennie, et une évolution similaire est attendue en Italie. À mesure que de plus en plus de musulmans deviennent citoyens, la demande de droits traditionnels des minorités dans l'éducation, la langue, les médias et particulièrement la participation politique est amenée à grandir.

La transformation des États membres de l'Union européenne en des sociétés multiculturelles et multiconfessionnelles pose de nouveaux défis au régime juridiques existant pour la protection des minorités. L'intégration doit être un processus à double-sens, exigeant non seulement l'adaptation de nouveaux groupes aux environnements culturels et sociaux européens, mais garantissant aussi une égalité de traitement et une protection contre la discrimination autant que le respect de leurs identités distinctes. La sophistication croissante des politiques d'intégration devrait bénéficier aux autres

<sup>98</sup> Bien que les rapports de l'EUMAP se concentrent sur les droits des citoyens Roms en Allemagne et en Espagne, il faut noter l'existence par ailleurs d'un grand nombre de réfugiés et de demandeurs d'asile Roms, non seulement dans ces pays, mais aussi dans d'autres États-membres.

<sup>99</sup> Decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286. *Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero*, chapitre IV (ci-dessous noté loi 286/1998). La loi 286/1998 a été amendée le 11 juillet 2002, introduisant un nombre de changements significatifs et controversés, notamment une disposition exigeant de tous les immigrants demandant un permis de séjour d'enregistrer leurs empreintes digitales (mesure étendue depuis également aux citoyens), réduisant la validité des permis de séjour de trois à deux ans, restreignant les règles du regroupement familial de manière à exclure les enfants âgés de plus de 18 ans, et traduisant la perte d'un emploi en retrait du permis de séjour.

groupes marginalisés comme les Sinti et les Roms, dont la culture, la langue et l'histoire ont été sous évaluées et délaissées durant des siècles.<sup>100</sup>

Même s'il relève clairement de la compétence d'un État de déterminer quel groupe recevra une reconnaissance et à quel moment, l'Union européenne devrait encourager les États membres à adopter des définitions plus étendues et inclusives de la notion de « minorité », étendant donc les droits des minorités aux groupes non-traditionnels. Elle devrait également travailler à l'articulation d'un standard minimum de traitement égalitaire des groupes qui ne rentrent pas dans les définitions adoptées. Les États membres devraient par ailleurs faire en sorte de faciliter l'accès à la citoyenneté des populations non-citoyennes.

### 3.3.3 Les questions du droit des minorités pour les Roms

Les communautés Roms en Allemagne et en Espagne ont reçu un soutien très limité de la part de l'État pour ce qui touche à la promotion et à la protection de leurs identités culturelles et linguistiques. Dans quelques secteurs, la pratique a découragé le développement des droits des minorités pour les Roms. En particulier lorsqu'on les compare au traitement généreux dont ont bénéficié certaines autres minorités, le traitement moins favorable des Roms constitue en lui-même une forme de discrimination.

Par exemple, bien que de nombreuses langues d'autres minorités soient reconnues et puissent être utilisées de manière extensive dans la sphère publique, le calo-tsigane, la langue des Roms espagnols, n'est reconnue légalement nulle part en Espagne. Elle n'est pas davantage reconnue par l'État comme langue protégée par la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires.<sup>101</sup> Bien que très peu de Roms/gitans parlent le calo-tsigane comme langue maternelle, il reste un symbole ethnique unificateur extraordinairement important. Par ailleurs, la reconnaissance de la langue est essentielle à la reconnaissance d'une identité minoritaire, qui est elle-même la clef de la

<sup>100</sup> Un des héritages directs des législations passées (qui ne sont désormais plus en vigueur) prohibant les coutumes Roms et gitanes, le port de certains vêtements et l'usage de la langue se traduit aujourd'hui par la quasi disparition de la langue calo-tsigane.

<sup>101</sup> Conseil de l'Europe, *Liste des déclarations du traité n° 148. Charte européenne des langues régionales ou minoritaires*, Historique complet au 18 mai 2002. L'Espagne a validé comme langues régionales et minoritaires les langues officielles reconnues comme telles dans les Statuts d'autonomie du Pays basque, de la Catalogne, des Îles Baléares, de la Galicie, de Valence et de la Navarre. Les autres langues, qui sont protégées par les Statuts d'autonomie dans les territoires où elles sont traditionnellement parlées, sont aussi considérées comme des langues régionales ou minoritaires.

reconnaissance des droits politiques d'un groupe.<sup>102</sup> Par conséquent, la survie du calo-tsigane est d'une importance cruciale pour la communauté Rom et ses leaders ont continûment demandé l'aide du gouvernement pour la promotion de son étude et de son emploi.<sup>103</sup> A la lumière de la persécution historique dont les communautés Rom ont été victimes, notamment parce qu'ils parlaient le calo-tsigane,<sup>104</sup> il semblerait approprié que l'État reconnaisse l'injustice passée en soutenant ces demandes.

En août 2002, la Hesse restait le seul *Land* (région) allemand à avoir accepté les 35 points demandés pour la mise en œuvre de la partie III de la Charte européenne sur les langues régionales ou minoritaires, en dépit du fait que la langue Rom « *est parlée dans la plupart des Länder de la République fédérale d'Allemagne.* »<sup>105</sup> Si l'on considère le droit d'utiliser la langue romani avec les partenaires officiels publics, le gouvernement a précisé que, dans la mesure où les Sinti et Roms « *sont éduqués dans le bilinguisme et la maîtrise les deux langues, la langue romani et l'allemand, aucune revendication d'utilisation du Rom dans les relations avec les autorités administratives n'a été observée.* »<sup>106</sup> Les leaders Sinti et Roms ont exprimé leur préoccupation devant l'absence de protection accordée dans la pratique à la langue romani.<sup>107</sup>

En Allemagne et en Espagne, l'approche dominante de l'enseignement de la langue romani intervient dans les écoles compensatoires ou « *promotionnelles* » (voir section 3.1.2)<sup>108</sup>. Dans le cadre, l'identité et la culture Rom sont souvent perçues par les enseignants comme un problème à résoudre plus que comme un avantage à cultiver. Bien que des associations d'enseignants espagnols et des ONG Roms aient de manière répétée demandé l'inscription de cours spécialisés sur l'histoire et la culture des Roms dans les programmes universitaires pour les enseignants, les psychologues, les magistrats et les travailleurs sociaux, ces recommandations n'ont pas encore trouvé d'écho.

<sup>102</sup> I. Alvarez Dorronsoro, « Interview with Teresa San Roman : Change and Continuity of the Romani identity », *Revista Hika*, 111, voir <[http://www.hika.net/revista/zenb111/Ha\\_a\\_Teresa.html](http://www.hika.net/revista/zenb111/Ha_a_Teresa.html)>, (accès le 20 août 2002).

<sup>103</sup> « Manifesto for the Constitution of Platform for the Statute of the Roma Nation – Romipen », Tolède, 12 février 2000, para. 14. Voir <<http://www.cenfor.com/romipen/manifesto.htm>>, (accès le 20 août 2002).

<sup>104</sup> Voir A. G. Alfaro, *The Great Gypsy Roundup*, Editorial Presencia Gitana, 1995.

<sup>105</sup> *Rapport soumis par le gouvernement allemand au Comité consultatif sur la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales*, 1999, pp. 10–11 (ci-après « *Rapport État allemand FCNM* »). Plusieurs autres états ont accepté la partie II de la Charte.

<sup>106</sup> *Rapport État allemand FCNM*, p. 79.

<sup>107</sup> « Sorge um Sprache : Sinti und Roma fordern Schutz des Romanes », *Wiesbadener Tagblatt*, 28 juillet 2001.

<sup>108</sup> J. D. Santiago, intervention publiée dans *Working Documents* 43, « Debate on Romani People », p. 69.

Quelques informations de cette nature ont été publiées et diffusées dans certains *Länder* allemands, mais les leaders Sinti et Roms maintiennent que le programme scolaire ne fournit toujours pas à l'heure actuelle l'information adéquate sur leur histoire et leur culture ou sur leur persécution durant l'Holocauste.

La compétence en matière d'éducation et de culture repose sur les régions. A l'exception d'Hambourg, aucun *Land* allemand n'a jusqu'à présent mis en place une instruction de la langue romani dans les écoles publiques sur la base de l'argument selon lequel un tel enseignement « *n'est pas souhaité par les parents Sinti allemands.* »<sup>109</sup> Le gouvernement a aussi estimé que la majorité des Sinti et des Roms<sup>110</sup> se prononcent contre le développement d'une forme écrite de la langue romani et s'opposent à son apprentissage et son enseignement.<sup>111</sup> Cette estimation n'est cependant pas fondée sur une évaluation large des opinions des Sinti et des communautés Roms à travers l'Allemagne, mais sur les opinions exprimées par les organisations reconnues par le gouvernement comme représentantes officielles de ces communautés.<sup>112</sup>

En Espagne comme en Allemagne, les Roms sont peu représentés dans l'administration publique et dans les agences gouvernementales chargées de protéger et promouvoir les droits des minorités. Dans les deux pays, plusieurs communautés Roms sont représentées officiellement par une ou plusieurs organisations qui reçoivent la majeure partie de leur financement du gouvernement. Bien que cette approche permette à l'État de trouver un interlocuteur tout prêt et un partenaire fiable dans la mise en œuvre de plusieurs projets, cela ne favorise pas le développement de points de vue Rom indépendants et critiques. Ces choix ont alimenté les conflits plutôt que les

<sup>109</sup> *Rapport État allemand FCNM*, p. 112.

<sup>110</sup> Le *Rapport État allemand FCNM* reconnaît que certaines organisations Roms adoptent un point de vue différent et « *se prononcent en faveur de l'inclusion de la langue romani dans les écoles et souhaitent soutenir des mesures comme celles prises par les États européens voisins pour le développement d'une forme écrite de cette langue.* » Le rapport indique cependant que le gouvernement choisit de respecter la volonté de la majorité des Sinti qui insistent sur le souhait de « *cultiver leur langue exclusivement au sein de la famille et des clans familiaux.* » *Rapport État allemand FCNM*, p. 96.

<sup>111</sup> *Rapport État allemand FCNM*, p. 86.

<sup>112</sup> Le Haut Commissaire aux minorités nationales de l'OSCE a remarqué, concernant les ONG financées par l'État en Espagne, que les représentants des ONG « *ne peuvent pas produire des avis complètement désintéressés* » lorsque cela peut affecter leurs financements. Haut Commissaire aux minorités nationales de l'OSCE, *Report on the Situation of Roma and Sinti in the OSCE Area 2001*, p. 145.

coopérations entre les différentes organisations.<sup>113</sup> En Espagne, cela a signifié que la politique nationale principale pour améliorer la situation des Roms a pris l'aspect d'un programme d'assistanat social plus que d'un plan stratégique pour protéger et promouvoir les droits et l'identité de la minorité Rom.

Les gouvernements devraient développer des mécanismes de plus grande inclusion pour garantir que les Sinti et les Roms disposent des mêmes opportunités que d'autres minorités reconnues, incluant le droit à cultiver et étudier leur langue. Ils devraient aussi développer des mécanismes plus sophistiqués pour leur assurer une participation complète à la vie publique, y compris à travers une implication active dans le développement des politiques et des programmes qui leur sont destinés, ainsi que dans leur mise en œuvre et leur l'évaluation.

### 3.3.4 Droits des minorités pour les musulmans

Par définition, les musulmans sont largement exclus du cadre des régimes de protection des droits des minorités tels qu'ils existent en France, en Italie, au Royaume-Uni (voir section 3.3.1). La majorité des institutions, même lorsqu'elles sont formellement neutres ou séculaires, favorisent souvent implicitement (et quelquefois explicitement) la culture et la religion de la majorité. Noël et Pâques sont par exemple reconnus comme jours de vacances ; les symboles religieux et les rituels sont souvent utilisés pendant des cérémonies officielles ; les cursus scolaires sont influencés par les traditions et l'histoire chrétiennes (même dans les écoles fréquentées par peu ou pas de chrétiens).<sup>114</sup> Les trois États étudiés épousent formellement les valeurs du multiculturalisme et de la diversité, et ont fait des efforts pour traiter les besoins religieux et culturels des communautés musulmanes au sein de leurs cadres juridiques et institutionnels respectifs.

Il existe des différences significatives dans la relation des trois États aux différentes confessions. L'Église d'Angleterre est l'Église établie d'Angleterre<sup>115</sup> et un système concordataire régle les relations entre l'État et la religion majoritaire (le catholicisme

<sup>113</sup> En même temps, l'absence d'unité parmi les organisations Roms est souvent perçue comme la première raison expliquant le succès limité des efforts entrepris par l'État pour améliorer leur situation. Voir par exemple, « The State and the Gypsies », *Rapport intermédiaire sur le projet de recherche politique du Centre européen des migrations de Berlin*, Berlin, novembre 2001.

<sup>114</sup> En Italie et au Royaume-Uni, les écoles publiques doivent proposer une éducation religieuse à tous les élèves inscrits, comprenant le culte quotidien collectif, même si les parents peuvent choisir d'en retirer leurs enfants.

<sup>115</sup> L'Église d'Ecosse est l'église nationale d'Ecosse. Il n'existe pas d'église établie au pays de Galles ou dans le nord de l'Irlande.

romain) en Italie.<sup>116</sup> Seules les religions représentées par une institution d'une structure semblable à celles des églises sont légalement autorisées à bénéficier de certains avantages (comme l'exemption de certaines taxes sur les bâtiments religieux) en France<sup>117</sup> et en Italie, produisant des inégalités de traitement entre les différents cultes.<sup>118</sup> Dans aucun de ces pays les musulmans ne sont parvenus à la conclusion d'un accord avec l'État, et l'exercice de leurs droits religieux est limité en pratique.

Pour corriger ces inégalités, les autorités d'État ont encouragé les musulmans en France et en Italie à désigner un seul et unique représentant pour faciliter la négociation d'un accord avec l'État. Le processus s'est toutefois avéré difficile. En Italie, par exemple, il semble que la désignation d'une organisation comme « représentative » se traduise par l'aliénation des autres et que l'État en a conclu qu'il est trop tôt pour un accord. En France, plusieurs organisations de musulmans ont participé à une consultation qui a produit un accord provisoire sur une méthode destinée à élire un corps représentatif. Certains groupes n'y participent pas et quelques leaders associatifs se sentent exclus.

Jusqu'à ce que ce type de contrat soit négocié, les musulmans vivant en France et en Italie ne jouiront pas d'un accès légalement garanti à d'importants droits religieux. Des autorités ont pu cependant prendre des initiatives pour répondre aux demandes des communautés musulmanes localement. Elles le font sur une base discrétionnaire et quelquefois contre leur électeur. En France et en Italie, les communautés locales se sont souvent opposées aux constructions de lieux de culte islamiques.

Les cadres actuellement en place pour traiter des situations des communautés religieuses minoritaires ne sont pas adaptés aux réalités et aux demandes de populations musulmanes diverses et nombreuses. Cela n'a rien de surprenant dans la mesure où ces cadres ont été initialement développés dans des conditions différentes que celles qui prévalent aujourd'hui, et pour répondre aux besoins de communautés religieuses indigènes. Certains musulmans (et non musulmans) ont critiqué cette approche « post-coloniale » de l'État, supposée permettre de contrôler les musulmans plus que de faciliter la représentation de leurs intérêts. Les États devraient réexaminer les cadres de

<sup>116</sup> Le concordat a été ratifié par la Loi 121/25 de mars 1985. La ratification et l'exécution de l'accord (et du protocole additionnel) ont été signées à Rome le 18 février 1984, avec des modifications au Concordat luthérien du 11 février 1929 entre la République d'Italie et le Saint Siège.

<sup>117</sup> Le protestantisme luthérien et réformé, le judaïsme et le catholicisme sont organisés sous la forme d'associations culturelles telles que définies par la Loi Combes de 1905.

<sup>118</sup> En Italie par exemple, les groupes qui n'ont pas signé un accord d'État ne peuvent allouer une partie de leurs impôts personnels sur le revenu à leur communauté, ne peuvent déduire des donations à la communauté de leur déclaration fiscale, ni déléguer des enseignants auprès des écoles publiques pour assurer l'instruction religieuse ou légitimement s'absenter les jours de fêtes religieuses, etc.

régulation de la vie des communautés religieuses pour déterminer la façon dont ils répondent aux besoins et servent les intérêts des religions minoritaires. Là où cela paraît nécessaire, ces cadres devraient être amendés pour répondre davantage aux réalités actuelles.

La diversité des communautés musulmanes en France, Italie et au Royaume-Uni interdit de parler d'une langue minoritaire unique. C'est pourquoi les demandes d'utiliser une langue minoritaire et de soutenir son enseignement ne sont pas pertinentes appliquées à la population musulmane, même si cela peut le devenir pour certains groupes. Cependant, si les communautés musulmanes en France et au Royaume-Uni en particulier reconnaissent l'impératif d'apprentissage de la langue de la majorité, ils accordent aussi de l'importance à la connaissance de l'arabe, à la manière dont les écoles soutiennent l'enseignement de l'islam et contribuent à considérer l'islam sur un même plan que d'autres confessions. Les musulmans britanniques ont par exemple souligné l'importance de disposer d'enseignants de l'école publique ayant une connaissance de base de l'islam pour leur permettre d'évoluer plus facilement dans un environnement multiconfessionnel. Reconnaître la dimension islamique de l'identité des étudiants musulmans et travailler avec les agences communautaires musulmanes peut s'avérer fondamental dans le développement de politiques innovatives qui améliorent les pratiques scolaires.

Actuellement, la majeure partie de l'éducation religieuse et de l'enseignement de l'arabe prend place soit à la maison, soit dans les mosquées, après l'école. En un nombre d'heures limité et avec peu de ressources, les mosquées sont souvent capables de dispenser uniquement une connaissance de base de l'islam et de l'arabe. La possibilité de s'engager complètement dans leur religion et d'acquérir une connaissance adéquate de l'histoire et des traditions de l'islam fait donc défaut aux générations plus jeunes des musulmans. Dès lors, dépourvus d'une éducation adéquate, les jeunes musulmans sont peu armés pour s'engager dans des débats et des discussions avec des organisations qui offrent des interprétations différentes et peut-être plus radicales de l'islam.

Permettre l'apprentissage de l'arabe dans les classes de langues vivantes des écoles publiques représenterait sans doute une opportunité de développement des intérêts et des compétences des élèves comme des parents musulmans et une chance pour intégrer cet apprentissage dans la formation générale. Là où la demande existe, les écoles devraient considérer cette hypothèse au côté de l'enseignement des langues européennes classiques.

Comme expliqué plus haut, la connaissance par le grand public des traditions et de l'histoire de l'islam est extrêmement faible et l'intolérance vis-à-vis des musulmans est un problème exacerbé par la référence à des images simplifiées et stéréotypées de l'islam dans les médias. La réponse des musulmans à ces stéréotypes reste limitée. Les agences de régulation des médias pourraient à cet égard fournir des informations ciblées sur les

mécanismes permettant aux communautés musulmanes de porter plainte. Les gouvernements et les médias devraient aussi envisager de soutenir des projets encourageant une participation plus active des musulmans au sein des médias. Là où de tels projets ont déjà enregistré un certain succès, des efforts concertés devraient être mis en place pour identifier et promouvoir les exemples de pratiques positives.

## 4. L'IMPORTANCE DU MONITORING ET DE L'ÉVALUATION

*« Peu de personnes peuvent créer une politique, nous sommes tous capables de la juger. »<sup>119</sup>*

### 4.1 Le monitoring par des organisations internationales

Il est clairement établi comme principe de droit international qu'il ne peut être dérogé à certains droits de l'homme et libertés fondamentales. Les mécanismes de monitoring ont été établis pour assurer que les signataires des conventions et traités internationaux des droits de l'homme respectent ces principes dans la pratique. Au cours de la dernière décennie, l'Union européenne a elle-aussi fait du respect des droits de l'homme la pierre de touche de ses politiques. Elle a inscrit des clauses sur les droits de l'homme dans les accords d'association commerciale avec d'autres États et a, bien sûr, demandé aux États candidats de s'engager au respect des droits de l'homme et des minorités, faisant de cet engagement une condition de l'adhésion.

En même temps, de nombreux États membres n'ont pas été réceptifs au criticisme ou au monitoring des organismes internationaux. Certains ont pris du retard dans la communication de l'information sur leurs propres performances en matière de droits de l'homme. Sur son propre terrain, l'Union européenne n'a pas encore accordé suffisamment d'attention à une articulation claire de ses exigences en matière de droits de l'homme et n'a pas mis en place des mécanismes suffisamment solides pour permettre un monitoring interne du respect par les États membres des normes en

---

<sup>119</sup> Périclès, vers 430 avant JC, cité dans K.R Popper, *The Open Society and its Enemies*, volume I, Londres, Routledge, 1945, p. 7.

matière de droits de l'homme.<sup>120</sup> Les mécanismes de monitoring existant dépendent trop de la coopération des États membres et devraient être soutenus et renforcés.<sup>121</sup>

Quelques États membres ont réagi de manière défensive aux critiques des droits de l'homme émises par des organismes internationaux. Par exemple, la Grèce a réagi au Rapport 2000 de la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI) en déclarant que : « *Les généralisations et les conclusions abondent dans le texte mais dans la plupart des cas aucun fait n'est apporté pour les étayer. Dans d'autres exemples, de telles conclusions sont clairement basées sur des incidents isolés qui sont improprement (et injustement) traités comme des normes et non comme des exceptions, en fait des aberrations, ce qu'ils sont réellement.* »<sup>122</sup>

Le gouvernement allemand a estimé les conclusions de l'ECRI concernant les problèmes de racismes « *beaucoup trop radicales et (elles) ne reflètent pas la situation actuelle en Allemagne* »,<sup>123</sup> et a jugé ses critiques quant aux mesures d'intégration insuffisantes « *inadmissibles* ». <sup>124</sup> Le gouvernement français a exprimé son insatisfaction devant les questionnements de l'ECRI du « *modèle républicain ... qui émane d'une tradition juridique vieille de deux siècles* », et écarte « *toute reconsidération de l'approche égalitaire sur laquelle notre République est fondée.* »<sup>125</sup>

Le centre danois des droits de l'homme a noté que les critiques des organismes internationaux concernant le racisme et la xénophobie en augmentation au Danemark « *étaient rejetées d'emblée à l'unisson par les politiciens et la presse* » et que : « *une grande majorité de politiciens et de la presse n'ont jamais réfléchi au message, mais ont choisi de tirer sur les messagers – un groupe d'observateurs étrangers. Plutôt que de discuter du contenu, les critiques étaient rejetées comme étant non scientifiques et manquant de rigueur.* »

<sup>120</sup> Pour une discussion complète sur l'absence de mécanisme de monitoring des droits de l'homme au sein de l'Union, voir P. Alston et J.H.H. Weiler, « An 'Ever Closer Union' in Needs of a Human Rights Policy : The European Union and Human Rights », in P. Alston (ed.), *The EU and Human Rights*, Oxford University Press, 1999.

<sup>121</sup> L'*Observatoire européen des phénomènes racistes et xénophobes* de l'Union européenne a été créé en 1997 pour observer les attitudes publiques et médiatiques vis-à-vis des minorités raciales et ethniques dans les États-membres. Il a produit des rapports utiles sur toute une série de sujets. Cependant, les organisations sur lesquelles il s'appuie pour obtenir des informations sont souvent financées par les gouvernements des États membres. Ceux-ci doivent également approuver les rapports annuels de l'*Observatoire* avant leur publication. Ces facteurs affectent de manière évidente son indépendance et sa capacité critique.

<sup>122</sup> Observations des autorités grecques concernant le *Rapport ECRI 2001*, p. 24.

<sup>123</sup> Observations des autorités allemandes concernant le deuxième *Rapport ECRI sur l'Allemagne 2000*, p. 27.

<sup>124</sup> ECRI approche pays par pays : *Deuxième rapport sur l'Allemagne, 2000*, p. 27.

<sup>125</sup> Observations des autorités françaises concernant le *Rapport ECRI sur la France, 2000*, p. 24.

*Ils ont ainsi évité d'avoir à se poser la question de savoir si l'image donnée dans le rapport sur l'attitude du Danemark vis-à-vis des réfugiés et des immigrants reflétait la réalité de la société danoise.* »<sup>126</sup>

Les États candidats à l'Union se sont montrés tout aussi sensibles à la critique extérieure. Suite à la publication des rapports réguliers de l'Union en 2001, l'ancien Premier ministre hongrois Viktor Orbán déclarait que la Hongrie « doit, si elle veut entrer dans l'Union, serrer les dents et souffrir dans la mesure où d'autres évaluent ses performances dans des rapports. Nous n'écrivons pas de rapports nationaux et c'est pourquoi il nous est difficile de comprendre pourquoi d'autres ont un désir ardent et incontrôlable de faire des rapports sur nous. »<sup>127</sup> L'Union européenne devrait clarifier, à l'attention des États candidats, le fait que les évaluations des droits des minorités et des droits fondamentaux continueront après l'adhésion. La meilleure façon de transmettre le sérieux de ce message est de commencer des évaluations authentiques et approfondies dans tous les États membres.

Les organismes internationaux de monitoring – dont l'Union européenne – devraient certainement s'efforcer d'offrir des critiques équilibrées et bien informées auxquelles les gouvernements pourraient contribuer en rassemblant et soumettant des informations sur leurs efforts pour se conformer aux exigences en matière de droits de l'homme. Les réactions défensives aux critiques traduisent un manque d'engagement dans le monitoring comme outil d'amélioration de ses propres performances. La mise en conformité avec les normes concernant les droits de l'homme n'est pas un travail que les États achèvent une fois pour toutes, mais un processus pour lequel il leur faut continûment lutter. Les quinze États membres actuels, investis de l'autorité pour déterminer la future taille et forme de l'Union européenne ont une responsabilité toute particulière dans le fait de montrer l'exemple par la façon dont ils acceptent et utilisent constructivement les critiques.

## 4.2 Le monitoring gouvernemental

L'appréciation du rôle et de l'importance du monitoring est également révélée par la limite jusqu'à laquelle les États s'avèrent désireux d'examiner leurs propres performances. Le monitoring fournit des informations cruciales sur les dispositions de biens publics et de services. Il informe les officiels sur la façon dont ces services atteignent ou non certains groupes. Le monitoring peut donc également être envisagé comme un outil important de prévention du conflit.

<sup>126</sup> Centre danois pour les droits de l'homme, « Droits de l'homme au Danemark », Statut 2001, p. 10.

<sup>127</sup> Radio Free Europe/radio Liberty Newsline, vol. 5, n° 217, II, 15 novembre 2001.

Pour ce qui concerne la protection des minorités en particulier, le monitoring est la meilleure façon pour les fournisseurs de services de s'assurer que leurs politiques ne discriminent pas indirectement et qu'elles assurent l'égalité de tous devant le service public. Sans le monitoring, il serait difficile d'identifier les façons, indirectes et souvent inattendues, avec lesquelles les politiques publiques désavantagent certaines communautés ou d'envisager si les politiques qui visent à diminuer les inégalités y parviennent. Pour procéder à un monitoring efficace, les gouvernements doivent identifier les différentes communautés que la législation est supposée protéger, que les institutions sont supposées servir et les services publics atteindre.

L'État peut jouer un rôle central en soutenant les structures administratives locales et régionales qui peinent à atteindre les communautés minorités, y compris par l'intermédiaire de guides pratiques. Le *Beacon Council Scheme* pour les services de monitoring au Royaume-Uni peut servir de modèle à reproduire dans d'autres États et au sein même des structures européennes. Il identifie des centres d'excellence dans les administrations locales dans différents secteurs. Des conseils ayant reçu l'agrément *Beacon* reçoivent des fonds pour soutenir la diffusion de bonnes pratiques auprès d'autres administrations locales. Cette technique pourrait être utilisée pour identifier la façon dont les communautés religieuses, linguistiques, ethniques et d'autres communautés bénéficient concrètement des politiques étatiques.

### 4.3 La société civile

Naturellement, la volonté et la capacité du gouvernement à s'auto-critiquer seront inévitablement limitées. Il faut s'attendre à ce que les gouvernements cherchent à évaluer positivement leurs propres performances. Une aide importante peut venir des opinions de ceux qui sont supposés recevoir protection et aides, en faisant en sorte que les critiques soient les bienvenues et en s'assurant que leurs auteurs n'aient pas à subir des conséquences négatives par la suite.

Les efforts de la société civile pour fournir une critique constructive sont limités par une absence de compétence, de fonds ou un environnement intolérant. Les performances gouvernementales tendent à devenir de plus en plus insulaires et à répondre de moins en moins aux besoins sociaux. Il est donc de l'intérêt de la société non seulement d'avoir un gouvernement qui accueille les critiques, mais qui soutienne le développement de la capacité des organisations de la société civile à articuler et offrir des analyses constructives. C'est peut-être particulièrement vrai pour les politiques affectant les minorités qui sont quelquefois désavantagées dans l'accès aux opportunités en terme d'éducation et de formation.

Le monitoring des politiques publiques de droits des minorités et de droits de l'homme par des organisations de la société civile est également porteur d'autres avantages. Premièrement, il peut permettre d'augmenter la prise de conscience par une plus large audience des objectifs du gouvernement et de ses initiatives dans ce domaine. Ce point est important, dans la mesure où l'absence de soutien public est souvent un frein critique au succès de nombreux programmes de protection des minorités qui ont été adoptés (voir section 2). Plus largement, cependant, le monitoring favorise une attitude engagée et active de la part de la société civile – « une culture de critique » – qui encourage les membres de la société, dont les minorités, à s'impliquer de plus en plus dans la production de la législation, dans les institutions et les politiques qui doivent leur bénéficier. Or, la jouissance individuelle complète du droit de formuler et d'avancer des critiques – particulièrement à l'endroit des politiques des États – est la marque d'une société ouverte.

## 5. RECOMMANDATIONS

Les recommandations adressées individuellement aux États sont proposées dans les rapports nationaux. Ne sont ici présentées que les recommandations générales et celles à l'attention de l'Union.

### *Aux candidats et États membres*

- Lorsqu'une telle politique n'existe pas, envisager le développement et l'adoption d'un programme (ou de programmes) spécial du gouvernement pour traiter la situation des populations minoritaires vulnérables,
- Entreprendre des révisions régulières de la protection des minorités déjà en place ou des programmes d'intégration, en coopération avec des représentants des minorités, afin de garantir qu'ils sont suffisamment complets dans leur approche et reflètent les points émergents et les intérêts des communautés minorités aussi complètement que possible,
- Fonder les révisions des programmes sur une approche globale de la situation des minorités. Là où l'information manque, développer les mécanismes appropriés pour le recueil de données, en cohérence avec les exigences en terme de protection des données personnelles,
- Réviser la législation pour assurer la pleine conformité avec les Directives sur l'égalité des races et l'emploi,

- Dans une mesure aussi large que possible, mettre en place une obligation de résultats pour les autorités publiques d'éliminer toute discrimination illégale quelle qu'en soit la raison, en relation avec leur fonction et pour promouvoir l'égalité des chances et les bonnes relations entre les personnes de différentes origines ethniques, cultures, langues et croyances religieuses.
- Mettre en place un système de communication pour informer le public des objectifs de la protection des minorités ou des programmes d'intégration, en insistant sur le lien avec les valeurs européennes communes,
- Assurer que le soutien politique aux programmes de protection des minorités est clairement exprimé en accordant une autorité suffisante aux agences responsables de leur coordination et en allouant les ressources financières et humaines nécessaires à une mise en œuvre efficace,
- Offrir les formations spécialisées nécessaires aux objectifs du programme aux officiels locaux et régionaux chargés de superviser la politique du gouvernement vis-à-vis des minorités. Une telle formation doit souligner le devoir qui est le leur de garantir l'accès de tous à des services de qualité,
- Réexaminer les cadres de régulation des communautés religieuses pour déterminer dans quelle mesure ils satisfont aux besoins et intérêts des groupes minoritaires religieux. Si nécessaire, amender ces cadres pour les adapter aux réalités présentes,
- Prendre des mesures pour faciliter l'accès à la citoyenneté pour les populations non-citoyennes ; promouvoir la compréhension de l'intégration comme un processus à double-sens,
- Développer et favoriser les projets impliquant des représentants des minorités de manière active et impliquée dans la décision, plus que comme récepteurs passifs de l'aide du gouvernement,
- Soutenir les efforts pour faciliter les bonnes relations entre les agences d'application de la loi et les minorités comme une manière de désamorcer les méfiances et suspicions réciproques,
- Étendre le soutien aux activités de formation pour encourager la formulation de critiques constructives, fondées et correctement formulées, au gouvernement. Adopter une attitude ouverte vis-à-vis des critiques formulées par des agences inter-gouvernementales, indépendantes et non-gouvernementales, et les considérer comme une invitation à améliorer l'effectivité et l'efficacité du gouvernement.

*A l'Union européenne*

- Souligner que le respect et la protection des minorités est une valeur centrale commune de l'Union et qu'elle constitue une obligation continue des membres de l'Union, y compris à travers l'adoption de mesures légales explicites à cet effet au niveau des institutions européennes,
- Insister sur le caractère essentiel parmi les obligations faites aux candidats à l'adhésion d'une approche globale de la protection des minorités (incorporant à la fois la prévention de la discrimination et l'amélioration des droits des minorités),
- Assurer la conformité intégrale de tous les États membres avec les Directives sur l'égalité des Races et l'emploi ; considérer l'extension de la Directive sur l'égalité des races dans la lutte contre la discrimination religieuse et soutenir l'élaboration de nouvelles directives pour garantir que les droits de l'homme sont garantis à des groupes qui, pour des raisons variées, n'ont pas obtenu de reconnaissance,
- Encourager le dialogue entre les États membres pour développer une base commune de compréhension des termes comme « minorité », « protection des minorités » et « intégration ». Encourager des définitions aussi étendues et inclusives que possible. Articuler les critères minimums pour garantir l'égalité de traitement pour des groupes qui ne correspondent pas aux définitions retenues,
- Évaluer les États dans le développement des politiques publiques basées sur une approche compréhensive de la protection des minorités. Créer une obligation de résultats pour éliminer toute forme de discrimination dans les services et promouvoir l'égalité des chances et les bonnes relations entre les personnes de différentes races, origines ethniques et croyances religieuses,
- Renforcer et soutenir les mécanismes de l'Union pour identifier et partager les bonnes pratiques dans la mise en œuvre des politiques de protection des minorités,
- Accorder des fonds permettant le développement de méthodes acceptables de recueil de données basées sur des affiliations ethniques et religieuses en garantissant le respect de l'intimité et la protection des données personnelles. Encourager les États membres à utiliser ces méthodes pour rassembler des études globales sur la situation des populations minoritaires vulnérables,
- Renforcer les mécanismes de monitoring existant comme la *Commission européenne contre le racisme et l'intolérance* (ECRI) et le nouveau *Réseau d'experts des droits de l'homme*, développer de nouveaux mécanismes pour garantir que l'attention est maintenue sur des efforts assurant le respect de l'ensemble des droits de l'homme,

- Soutenir la formation dans les organisations minoritaires, de manière à ce qu'elles puissent jouer un rôle actif dans le monitoring de l'efficacité des politiques qui leur sont destinées,
- Contrer le sentiment anti-minorité en condamnant ouvertement les expressions racistes de la part des politiciens des États membres et en développant des mécanismes pour encourager un discours public responsable, y compris en soutenant des programmes augmentant le niveau de participation des minorités dans les médias,
- Réviser les procédures de candidature des ONG à *Phare* et à d'autres programmes de financement, dans le sens d'une simplification et d'une transparence dans les procédures, fournir la formation et l'aide aux candidats potentiels dans les pays concernés,
- Améliorer la quantité et la qualité de l'information accessible au public concernant l'allocation et l'utilisation des fonds de l'Union européenne pour soutenir les programmes de protection des minorités.

Observer le processus d'accession  
à l'Union européenne :  
La situation des musulmans en France

## Table des matières

1. Résumé.....	77
2. Contexte général.....	80
3. La protection des minorités : loi et pratique.....	93
3.1 La protection contre la discrimination .....	94
3.1.1 L'éducation .....	98
3.1.2 L'emploi.....	102
3.1.3 Le logement et autres biens et services.....	109
3.1.4 La santé et les formes de protection sociale .....	113
3.1.5 L'accès à la justice .....	117
3.2 La protection contre la violence raciale et motivée par l'appartenance religieuse de la victime .....	118
3.3 Droits des minorités .....	121
3.3.1 La religion .....	122
3.3.2 La langue .....	130
3.3.3 L'éducation .....	132
3.3.4 Les médias .....	134
3.3.5 La participation à la vie publique ..	136
4. Les institutions pour la protection des minorités .....	138
4.1 Agences officielles .....	139
4.1.1 Le Médiateur de la République (Ombudsman) .....	139
4.1.2 Les agences anti-discrimination ....	140
4.1.3 La Consultation sur l'islam de France .....	143
4.2 La société civile .....	146
5. Recommandations .....	149

## 1. RESUME

Le concept de minorité n'est pas pertinent appliqué au contexte français. La Constitution définit la République comme une et indivisible. L'État considéré comme unitaire unifie la population sociologiquement et juridiquement, une nation devant coïncider avec un État. La religion, tout comme la langue, relève dans ce contexte non du droit public mais de l'exercice privé des libertés publiques par les citoyens. L'émergence d'une importante population de Français musulmans combinant valeurs et traditions particulières avec le souhait de participer pleinement dans la vie publique représente un défi aux fondements de ce système.

De fait, le droit interne français reconnaît officiellement mais de fait le phénomène minoritaire. Cette conception unitaire est de moins en moins rigide et se caractérise de plus en plus par une « *fermeté dans les principes, [une] fréquente souplesse dans les applications* »<sup>1</sup>. Les pouvoirs publics ont fait de nombreux efforts pour faciliter l'accès à la citoyenneté et le législateur est en outre de plus en plus réceptif aux revendications de particularismes. Politiciens et opinion publique semblent de plus en plus tolérer l'idée que des individus puissent exprimer des appartenances communautaires sans pour autant être anti-Républicains.

### *La discrimination*

Les musulmans en France – dont la plupart sont citoyens français – sont souvent perçus avec méfiance et suspicion par les « *Français de souche* ».<sup>2</sup> Il n'est pas rare d'entendre des déclarations faisant des références discriminantes aux musulmans, s'appuyant sur des généralisations et des stéréotypes correspondant aux attentes de l'opinion publique. La diffusion d'attitudes discriminatoires produit des pratiques du même type, en particulier dans les secteurs de l'emploi et de l'accès aux services publics. Il n'existe cependant aucune donnée disponible pour informer quant à la fréquence de la discrimination pour des motifs religieux, et les anecdotes que nous avons pu recueillir montrent la difficulté à distinguer la discrimination religieuse des discriminations motivées par d'autres critères comme l'ethnicité, la race, le genre. Il n'en demeure pas moins vrai que certains cas de discriminations explicitement fondées sur la religion se sont avérées dans des demandes de naturalisation.

<sup>1</sup> N. Rouland, « Les politiques juridiques de la France dans le domaine linguistique », *Revue française de droit constitutionnel*, 1998, 35, pp. 517–562, p. 531.

<sup>2</sup> L'utilisation de la catégorie des « Français de souche » exprime une tendance plus générale à l'ethnisation des politiques publiques, consistant à l'identification des individus par une origine sociale et/ou une appartenance culturelle, réelle ou supposée. H. Le Bras, *Le Démon des origines: démographie et extrême-droite*, Paris, Ed. De l'Aube, 1998.

La législation française en matière de lutte contre les discriminations a particulièrement bien progressé depuis les années 1970. Tout un appareil de protection permet maintenant de se défendre individuellement et de faire reconnaître une situation discriminante pour obtenir réparation. L'adoption d'une loi contre les discriminations en novembre 2001 a rapproché la législation française des exigences de la Directive européenne sur l'égalité des races.<sup>3</sup> La législation française reconnaît la discrimination religieuse. Il doit tout de même être souligné que la discrimination sur critères religieux est, dans la législation française, associée à la discrimination raciale. Statistiquement, il est très difficile de parvenir à identifier la nature de la motivation en général, et plus encore la part de la dimension religieuse dans le délit de discrimination.

La protection vis-à-vis des discriminations est interprétée en relation avec le concept d'égalité. La « discrimination » apparaît alors comme le résultat d'un traitement différentiel arbitraire et injustifié,<sup>4</sup> et le principe d'anti-discrimination défend l'idée que la protection de l'individu (l'égalité de tous devant la loi)<sup>5</sup> interdit la reconnaissance des minorités. En conséquence, les efforts pour développer des mécanismes juridiques et politiques de lutte contre les discriminations sont directement liés aux efforts de promotion d'une égale protection de tous les citoyens.

### *Droits des minorités*

Les références à une minorité musulmane sont très problématiques dans le contexte français à plusieurs titres et dans au moins deux registres, juridique et politique. Elle se conçoit en relation avec deux éléments centraux du dispositif politico-juridique français, le principe de laïcité et la notion d'égalité<sup>6</sup>. Les droits sont reconnus exclusivement à des individus, pas à des groupes,<sup>7</sup> et les revendications concernant les droits des musulmans (ou d'autres groupes religieux minoritaires), même lorsqu'elles sont exprimées par des leaders musulmans eux-mêmes, sont rarement définies en termes de droits des minorités.

<sup>3</sup> Directive du Conseil, 2000/43/EC du 29 Juin 2000 établissant le principe du traitement égalitaire entre des personnes, indépendamment de leur origine raciale ou ethnique. Publié au Journal officiel des communautés européennes, 19 juillet 2000, L 180/22.

<sup>4</sup> D. Lochak in A. Fenet, G. Soulier (dir.), *Les minorités et leurs droits depuis 1789 (Minorities and their rights since 1789)*, Paris, L'Harmattan, 1989, p. 114.

<sup>5</sup> Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, Préambule à la Constitution de 1946 et article 2 de la Constitution de 1958.

<sup>6</sup> Haut Conseil à l'Intégration (HCI), *L'Islam dans la République*, Paris, Documentation française, 2001.

<sup>7</sup> J. Poumarède, S. Pierré-Caps, N. Rouland, eds., *Droit des minorités et des peuples autochtones*, Paris, PUF, 1996, en particulier le chapitre sur la France, pp. 307–345.

La France a signé mais n'a pas ratifié la Charte européenne sur les langues minoritaires et régionales, et elle a refusé de signer la Convention cadre pour la protection des minorités nationales. Les musulmans n'ont pas de représentation institutionnelle nationale, et ne peuvent donc pas bénéficier des avantages dont sont par ailleurs titulaires des confessions présentes et organisées au moment de la négociation de la Loi Combes de 1905. Ils ne peuvent prétendre, par exemple, aux exemptions fiscales sur les édifices religieux ou aux aides publiques pour les aumôneries dans les écoles, les hôpitaux ou les prisons.

En l'absence d'un accord avec l'État, ni le cadre juridique, ni l'administration n'ont pu donner de réponse systématique et satisfaisante à un certain nombre de problèmes récurrents liés à la gestion publique de la présence de l'islam en France.<sup>8</sup> Quatre nous semblent plus présents que d'autres. Il s'agit de la construction des lieux de culte, du statut du personnel religieux, des carrés musulmans dans les cimetières communaux et de l'abattage rituel.

Ces problèmes politiques et sociaux particuliers sont intimement liés à la tension entre, d'une part, une lecture de la laïcité qui, prétendant incarner la neutralité de l'État, repose implicitement sur une interprétation en termes culturels de la loyauté des individus citoyens aux valeurs républicaines et, d'autre part, la présence légitime et permanente sur le territoire français de groupes assumant la composante religieuse de leur identité et en demande d'une reconnaissance publique de celle-ci sans y voir de contradiction avec leur engagement politique comme citoyens français.

### *La représentation*

L'État a encouragé et tenté de faciliter la représentation politique des musulmans au niveau national. Cependant, l'idée d'une reconnaissance de l'islam et de certains droits des musulmans provoque de nombreuses résistances. La laïcité de plus en plus problématisée en termes de valeurs républicaines et non plus seulement de principes constitutionnels, donne en outre prise à des politisations du label très passionnelles qui engage un travail plus profond sur les représentations sociales de l'islam.

Le gouvernement issu des élections de juin 2002 s'est engagé à continuer les travaux de la "Consultation sur l'Islam de France" qui tente d'identifier un Conseil représentatif des communautés musulmanes de France comme partenaire unique de négociation. Jusqu'à présent, les revendications des communautés musulmanes ont dans la majorité des cas été résolues par délégation de compétence pour les affaires religieuses aux autorités locales. Certains musulmans et des experts ont questionné la vocation de la Consultation : s'agit-il de représenter ou de contrôler les musulmans français ? En

<sup>8</sup> « Il manque des cimetières, des mosquées, des lieux d'enseignement, un accès plus facile au travail et au logement. » Entretien avec le directeur de La Réussite, 21/05/02.

outre, dans quelle mesure une représentation centrale laisse-t-elle un espace suffisant à l'expression des diversités, en particulier ethniques, présentes au sein des populations musulmanes de France.

### *La dimension européenne*

De manière générale, les musulmans français ont fait peu de cas de la législation européenne en matière de protection des minorités pour obtenir satisfaction de leurs revendications. Pourtant, à la différence de la directive européenne relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement entre les personnes sans distinction de race ou d'origine ethnique<sup>9</sup>, la directive européenne portant création d'un cadre général en faveur de l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail fait de la religion un critère explicite de discrimination contre laquelle lutter. Cette reconnaissance explicite de la religion pourrait être étendue à d'autres secteurs que le seul emploi, apportant de nouvelles opportunités en matière de revendications d'égalité de traitement pour les musulmans, individuellement et collectivement, en France.

## 2. CONTEXTE GENERAL

Les musulmans de France sont une population extrêmement variée et diversifiée dont il est difficile d'évaluer le nombre.<sup>10</sup> Ils seraient autour de 4.155.000<sup>11</sup> sur une population française de 58.520.688 personnes. La majorité (2.900.000) est d'origine maghrébine,<sup>12</sup> 100.000 sont des Arabes du Moyen-Orient, 315.000 sont Turcs. 250.000 viennent d'Afrique noire. Il y aurait parmi eux 40.000 convertis, 100.000 musulmans asiatiques et 350.000 demandeurs d'asile et clandestins et enfin 100.000 musulmans d'origine

<sup>9</sup> 2000/78/EC du 27 novembre 2000.

<sup>10</sup> La France n'autorise pas la production de statistiques sur les groupes religieux. Le recensement ne pose pas la question de la religion.

<sup>11</sup> Ces données chiffrées sont basées sur une définition du musulman comme « une personne de culture musulmane » (c'est-à-dire identifiée au regard de la nationalité d'origine des parents ou des grands-parents). Elles ne renseignent pas sur les pratiques qui, évidemment, varient d'une personne à l'autre indépendamment de cette attribution d'une identification culturelle comme musulman par l'origine. Les chiffres sont de fait objet de surenchère, en particulier médiatique. « *Il aura fallu l'électrochoc du 11 septembre pour que la France, étonnée, découvre brusquement qu'elle est devenue, en moins de quarante ans, la plus grande puissance musulmane d'Europe : 5 millions de musulmans y vivent aujourd'hui* ». *Le Nouvel Observateur*, 21 février 2002, n°1946.

<sup>12</sup> Plus précisément 1.550.000 d'origine algérienne, 1.000.000 d'origine marocaine, 350.000 d'origine tunisienne.

variée.<sup>13</sup> On estime à trois millions le nombre de musulmans français. Les musulmans sont présents sur l'ensemble du territoire avec des concentrations plus fortes dans certaines régions. Les principaux lieux d'implantation sont l'Île-de-France (35%), Provence-Alpes-Côte d'Azur (20%), Rhône-Alpes (15%), et le Nord-Pas de Calais (10%).<sup>14</sup>

Les musulmans vivant en France et issus de l'immigration sont pour la majorité d'entre eux arrivés en France à la faveur des migrations de travail au début des années soixante. Jusqu'à cette période, l'islam est avant tout partie de l'histoire coloniale de la France. Cette dimension coloniale mérite d'être soulignée à l'aune de l'arrivée des 84.000 rapatriés d'Algérie après la fin du conflit, entre 1962 et 1967. Il s'agit là en effet d'une véritable communauté de Français musulmans, pour ainsi dire la seule, se présentant comme telle et revendiquant un certain nombre de soutiens de la part de l'État. Les harkis revendiquent la nationalité française acquise à travers le sacrifice de leurs parents pour la France mais ils demandent aussi la reconnaissance de leurs différences avec les jeunes issus de l'immigration (les « beurs »). Différentes logiques sont alors possibles dans l'espace public pour ces « musulmans fidèles à la France » dont la revendication du statut de national et de celui spécifique d'enfant de harkis est ambiguë et contradictoire<sup>15</sup>.

Dans ces premières heures d'une présence surtout masculine motivée par des emplois, l'islam est d'une visibilité moindre et se fait discret. A partir de 1974 et de l'arrêt de l'immigration, le regroupement familial va bouleverser la démographie de l'islam français et son image publique<sup>16</sup>. Dans les années soixante-dix, les premiers lieux de culte apparaissent dans les entreprises employant des musulmans, dans les foyers où ils vivent. Le rajeunissement de la population et les demandes en matière d'éducation religieuse qui en découlent vont caractériser les années 80-90 et inscrire plus visiblement l'islam dans le paysage social français.<sup>17</sup> En même temps que la population

<sup>13</sup> Source : Rapport du HCI sur l'islam, 2001, *op. cit.*

<sup>14</sup> Pour une carte indiquant l'implantation des lieux de culte les plus importants, voir « Les musulmans de France peinent à s'organiser », *Le Figaro*, 18 octobre 2001, p. 10.

<sup>15</sup> Notamment au nom du devoir de mémoire, les associations de harkis, nombreuses en France, ont cultivé le discours du « génocide » des harkis victimes du colonialisme, accusant la France et lui demandant une repentance publique. La loi du 11 juin 1994 reconnaît la dette morale de la nation française à l'égard des harkis « *qui ont directement souffert de leur engagement au service de notre pays.* » C-R. Ageron, « Le 'drame des harkis'. Mémoire ou histoire ? », *Vingtième siècle*, octobre-décembre 2000, pp. 3-15, p. 15.

<sup>16</sup> Le 3 Juillet 1974, en plein choc pétrolier, le gouvernement français décide de stopper le recrutement de travailleurs immigrés.

<sup>17</sup> G. Kepel, *Les banlieues de l'islam*, Paris, Seuil, 1987; R. Leveau Rémy, G. Kepel (dir.), *Les musulmans dans la société française*, Paris, FNSP, 1988.

musulmane croît, le profil des musulmans change au cours de la deuxième moitié du 20<sup>ème</sup> siècle avec l'apparition de jeunes générations montrant différentes attitudes vis-à-vis de leur identité religieuse et de la citoyenneté.

### *Identités religieuses*

Pour les générations successives de musulmans nés en France, l'appartenance et l'éducation religieuses font partie de l'héritage culturel.<sup>18</sup> De fait, en même temps qu'ils revendiquent le droit à une reconnaissance publique et collective de leur religion, les jeunes musulmans de France se réfèrent à l'islam de multiples façons : c'est un héritage, une tradition, une origine, mais aussi un choix, une option parmi d'autres<sup>19</sup>. Même pour des musulmans non pratiquants, l'islam reste un élément fort de leur identification<sup>20</sup>, « (...) le lieu de la conquête possible de leur dignité et de la construction de leur individualité. C'est même là le seul bien culturel et symbolique qu'ils puissent spécifiquement revendiquer face aux « Français de souche », et qui leur permet, du même coup, de transformer l'exclusion subie en une différence volontairement assumée.»<sup>21</sup> Il existe enfin une minorité adhérant à des formes plus militantes de l'islam, dont certains ont établi des réseaux d'associations opérant au sein des grandes fédérations et d'autres de manière autonome.

Tandis que certains éléments de la culture des parents, comme la langue, se transmettent difficilement de génération en génération, le sens de l'appartenance religieuse paraît se maintenir comme une composante importante de l'identité des jeunes. L'islam représente donc différents éléments d'une culture héritée des parents mais reformulée en l'adaptant au contexte de vie.

Sur le plan de la pratique religieuse, une enquête réalisée quelques jours après les attentats du 11 septembre, montre que l'affirmation de l'identité religieuse est plus

<sup>18</sup> J. Cesari, *Etre musulman en France aujourd'hui*, Paris, Hachette, 1997.

<sup>19</sup> L. Babès, *L'islam positif. La religion des jeunes musulmans en France*, Paris, Les éditions de l'Aube, 1997.

<sup>20</sup> Un mouvement de sécularisation est tout autant repérable chez les jeunes juifs ou catholiques. Voir D. Vidal, « Ceux qui croient au ciel, ceux qui n'y croient plus. La France des 'sans-religion' », *Le Monde diplomatique*, septembre 2001, pp. 22–23. Sur les juifs, voir M. Cohen, « Les Juifs de France. Modernité et identité », *Vingtième Siècle. Revue d'histoire*, n. 66, avril-juin 2000, pp. 91–106. Voir aussi du même auteur *L'islam intérieur : passion et désenchantement*, Beyrouth, Al Bouraq, 2000.

<sup>21</sup> D. Hervieu-Léger, « Le miroir de l'islam en France », *Vingtième siècle*, avril-juin 2000, pp. 79–89, p. 80.

forte en 2001 que lors des deux sondages précédents réalisés en 1994 et 1989<sup>22</sup>. Par ailleurs, le regain de la pratique religieuse (prières quotidiennes, visite à la mosquée) se confirme dans l'enquête 2001 par rapport à 1994, avec des disparités selon les nationalités<sup>23</sup>. Un des résultats importants de l'enquête est la mise en évidence d'une « *classe moyenne supérieure, dans laquelle les pratiquants sont plus nombreux que les non-pratiquants* »<sup>24</sup>. Les plus pratiquants se retrouvent finalement aux deux extrémités de l'échelle sociale.

### *Citoyenneté*

A la différence de la génération de leurs parents, les jeunes musulmans demandent de plus en plus la nationalité et une participation entière à la vie publique, culturelle et politique. Comme nous l'avons indiqué plus haut, la plupart des musulmans vivant en France sont des citoyens français. Il n'en reste pas moins vrai que ceux-ci, en particulier lorsqu'ils sont d'origine maghrébine, continuent, même s'agissant de la quatrième génération, d'être considérés comme des populations immigrantes, tandis que d'autres populations ayant une histoire migratoire (Italiens, Espagnols, Portugais<sup>25</sup>) sont traitées dès la seconde génération comme des Français.<sup>26</sup>

*« L'accès à la nationalité française de la jeunesse d'origine maghrébine implique alors que les Français accordent aux fils des anciens colonisés ce qui était, jadis, le privilège exclusif des colonisateurs. Les Français originaires d'Algérie (les pieds-noirs), les Algériens qui ont opté délibérément pour la France (les harkis) et bon nombre d'autres Français acceptent difficilement ce changement des rapports où la progéniture d'anciens colonisés qui ont refusé de faire partie de l'empire français*

<sup>22</sup> 36% se déclarent « croyants et pratiquants » en 2001 contre 27% en 1994. Sondage Le Monde, Le Point, Europe 1 réalisé par l'IFOP. Les enquêtes ont été menées auprès de 548 personnes représentant la population musulmane résidant en France, et de 940 personnes représentant la population totale de la France. *Le Monde*, 05/10/01. Pour les résultats complets, voir <<http://www.ifop.com/europe/sondages/opinionf/islam.asp>>, (accès le 23 septembre 2002).

<sup>23</sup> Les Tunisiens seraient les plus assidus à la mosquée, devant les Turcs et les Marocains.

<sup>24</sup> *Le Monde*, 5 octobre 2001.

<sup>25</sup> Mais il est important de préciser que dans ces derniers cas, l'économique et la participation aux mobilisations prolétariennes a contribué à faciliter leur intégration dans l'espace social français.

<sup>26</sup> Le recensement de mars 1999 révèle que 7.4% de la population française (4.310.000 personnes) sont des « immigrés » définis comme « *toute personne vivant en France et née à l'étranger, se déclarant française ou de nationalité étrangère* ». Sur l'ensemble de la population immigrée, seuls 1.560.000 ont la nationalité française, même 550.000 étrangers ont pris la citoyenneté française entre 1990 et 1999, faisant chuter la population des étrangers de 9%. Pour plus de résultats et chiffres du recensement de mars 1999, voir : <<http://www.recensement.insee.fr>>, (accès le 20 septembre 2002).

*vient, à présent, réclamer la nationalité française après la lutte de ses parents contre la France coloniale. Un contentieux historique non résolu, le sentiment de l'appartenance frauduleuse des immigrés à la nation, l'impression générale que les jeunes issus de l'immigration rejettent la civilisation française par leur adhésion ostentatoire à l'islam, tout cela engendre un malaise qui s'approfondit dans la mesure où il n'a jamais été clarifié ni publiquement débattu. L'affirmation selon laquelle l'islam serait incompatible avec la laïcité se nourrit, du moins en partie, de ce débat historique qui n'a pas eu lieu entre les Français sur la colonisation, la décolonisation et l'accès à la nationalité française des fils et des filles d'immigrés maghrébins ».*<sup>27</sup>

Ces perceptions communes sont en outre compliquées par le fait qu'un nombre significatif de musulmans sont en fait toujours des étrangers (au sens de personnes nées à l'étranger qui ont conservé leur nationalité).<sup>28</sup> Même s'ils sont intimement liés, les concepts de nationalité et citoyenneté ne sont pas synonymes dans le contexte français.<sup>29</sup> En théorie, la nationalité française est supposée ouvrir la voie à la citoyenneté pleine et entière.

L'approche française a donc consisté en la promotion, pour ceux des immigrants candidats à la citoyenneté, du postulat d'une identité publique et nationale unique, républicaine – sorte d'idéal d'intégration nationale qu'il est difficile de réconcilier avec des affiliations culturelles, linguistiques ou autres, qui ne correspondent pas à celles de la majorité. La revendication de droits spécifiques par des groupes minoritaires reconnus comme tels ne peut qu'anéantir à terme la conception républicaine de la citoyenneté.<sup>30</sup> C'est dans ce cadre général, que « *le problème des immigrés s'est ainsi rapidement traduit en réflexion sur l'évolution de la société française et de ses capacités d'intégration* ». <sup>31</sup>

D'une manière assez constante et diffuse, la différence culturelle des citoyens français musulmans est mal perçue en France, dans la mesure où l'islam est considéré comme

<sup>27</sup> F. Khosrokhavar, *L'islam des jeunes*, Paris, Flammarion, 1997, pp. 37–38.

<sup>28</sup> C. Wihtol de Wenden, « L'immigration: quel modèle français? », *Revue politique et parlementaire*, mars-avril 2002, n. 1017-1018, pp. 50–59.

<sup>29</sup> Dans le contexte français, la « citoyenneté » renvoie à un ensemble de pratiques ( la participation à la vie politique et sociale de la communauté nationale, l'accès aux droits civiques et politiques). La nationalité fait quant à elle référence au lien juridique rattachant un individu à un État. Dans le contexte européen, la notion de citoyenneté se pense de plus en plus clairement séparément d'une attache nationale. Pour une analyse plus précise et détaillée de la citoyenneté en France, voir D. Lochak, « Qu'est-ce-qu'un citoyen? », *La Raison présente*, n. 103, 1992.

<sup>30</sup> C. Audard, « Multiculturalisme et transformation de la citoyenneté », *Archives de philosophie du droit*, 2001, 45, pp. 227–243.

<sup>31</sup> D. Schnapper, *La relation à l'autre. Au coeur de la pensée sociologique*, Paris, Gallimard, 1998, p. 410.

une contradiction aux valeurs républicaines, plus particulièrement à la laïcité. La résistance vis-à-vis de ce qui est perçu comme « étranger » ou « non-Français » est visible dans les procédures administratives comme les demandes de carte<sup>32</sup> et de papiers d'identité.<sup>33</sup> Les agents chargés de celles-ci doivent identifier l'engagement du demandeur vis-à-vis des valeurs républicaines et les traces « d'étrangeté » qui subsistent en procédant au sondage arbitraire et intrusif de pratiques privées.<sup>34</sup> Les procédures de naturalisation<sup>35</sup> sont extrêmement longues et ne sont pas clairement définies.<sup>36</sup> En dépit de ces difficultés, 78% des dossiers présentés recevraient une réponse favorable.

Malgré une reconnaissance officielle et publique croissante de la nécessité de lutter contre les discriminations, y compris dans l'accès à la citoyenneté, le sentiment que les immigrés (et leurs descendants) doivent changer pour devenir membre de la société française continue de dominer. Certains ont souligné l'impératif de changement autour de cette idée reçue :

*« Le défaut d'intégration ne serait plus attribué aux seuls « immigrés », ce public cible par excellence, destinataire de tant et tant d'actions, défini de manière bien consensuelle, à partir de besoins dits spécifiques décrits en termes de handicaps,*

<sup>32</sup> Depuis 1993, les individus désirant renouveler leur carte d'identité doivent faire la preuve qu'ils sont bien des citoyens français. Il peut ainsi leur être demandé de produire un certificat de nationalité. Selon le juriste Gérard Tcholakian, « certaines administrations gérant des litiges sont consciemment ou non déterminées à protéger la pureté raciale. » Cité dans M. Maschino, « Liberté, égalité, identité : Êtes-vous sûr d'être Français ? », *Le Monde Diplomatique*, 8 juin 2002, accessible sur <<http://MondeDiplo.com/2002/06/08france>>, (accès le 10 août 2002).

<sup>33</sup> Voir M. Maschino, « Liberté, égalité, identité : mangez-vous du couscous à la maison ? », *Le Monde diplomatique*, juin 2002, voir le site <<http://MondeDiplo.com/2002/06/09couscous>>, (accès le 10 août 2002).

<sup>34</sup> Par exemple, des personnes ont dû répondre à des questions comme : « Combien de fois mangez-vous du couscous chaque semaine ? », « Retournez-vous souvent au Maroc ? », « Quelle langue parlez-vous à la maison ? » Voir l'article de M. Maschino, « Liberté, égalité, identité : mangez-vous du couscous à la maison ? », art. cit.

<sup>35</sup> La naturalisation renvoie à la décision étatique d'accorder la nationalité française à des étrangers sur leur demande. Elle se distingue de l'acquisition de la nationalité française par la naissance ou par le mariage en ce que l'État y joue un rôle central.

<sup>36</sup> Les candidats à la nationalité reçoivent une longue liste de documents officiels à fournir parmi lesquels leur acte de naissance, ainsi que ceux de leurs ascendants jusqu'à trois générations en arrière, le livret de famille, celui des parents, beaux-parents, grands-parents, les actes de mariage, le livret militaire, des certificats de travail.... La liste est considérée comme provisoire et d'autres documents peuvent être demandés après un premier examen de la demande. Voir M. Maschino, « Êtes-vous sûr d'être français ? », *Le Monde Diplomatique*, juin 2002, art. cit. et P. Weil, *Qu'est-ce qu'un Français : histoire de la nationalité française depuis la Révolution*, Paris, Grasset, 2002, pp. 252-256.

*carences, déficits ou autres difficultés présumées insurmontables. Ces besoins spécifiques fondent la justification récurrente à la mise en œuvre de dispositifs particuliers et provisoires qui débouchent inéluctablement sur un traitement social, séparé, et durable de populations ainsi stigmatisées, accusées en prime d'être responsable de leur... non-intégration».*<sup>37</sup>

### Laïcité<sup>8</sup>

La laïcité est une valeur républicaine centrale. Un premier seuil de laïcisation est atteint au début du 19<sup>ème</sup> siècle à travers une logique de fragmentation institutionnelle qui dépossède les institutions religieuses de leur situation de domination sur certains secteurs de la société, l'école notamment. Ce premier seuil est également caractérisé par un certain pluralisme : si le catholicisme reste la religion de la majorité des Français, le paysage confessionnel est modifié par l'officialisation juridique de la présence durable de certains cultes. La loi Combes de 1905 crée en effet le cadre juridique de la laïcité qui sera ensuite inscrite dans la Constitution<sup>39</sup> : la liberté de conscience (dont la liberté religieuse) est garantie et protégée par un système de séparation entre État et affaires religieuses. La laïcité en France s'appuie avant tout sur une définition confessionnelle des religions. Celles-ci n'existent pour l'État français qu'à travers les institutions religieuses. La religion est donc reconnue publiquement sur la base de ses modalités essentiellement rituelles et cultuelles. (Voir la section 3.3.1).

La laïcité est supposée fournir le cadre de l'harmonisation entre intérêts collectifs et individuels. Le Président du *Fonds d'action et de soutien à l'intégration et de lutte contre les discriminations* (FASILD) a souligné que le processus d'intégration ne doit se solder ni par la conversion, ni par le renoncement à sa propre confession.<sup>40</sup> C'est au regard d'une interprétation rigide de cette laïcité que la difficulté à penser le multiculturalisme en France se conçoit. La non-reconnaissance des spécificités et différences culturelles –

<sup>37</sup> N. Boubaker, « Discriminations raciales. Un timide début de reconnaissance publique », *Savoirs et Formation*, mars 2001, 51, pp. 21–29, p. 25.

<sup>38</sup> Dans la version anglaise du rapport, nous avons employé le terme « laïcité » et non *secularism* (sécularisme) de manière à insister sur la spécificité du concept dans le contexte français. De fait, la « dissociation institutionnelle de la religion et de la morale, la création d'une morale laïque dont l'institution scolaire assure la transmission, font de la laïcité française quelque chose de plus qu'une simple séparation des Églises et de l'État. » J. Baubérot, « La laïcité française et ses mutations », *Social Compass*, 45 (1), 1998, pp. 175–187, p. 180.

<sup>39</sup> D'abord dans celle de 1946 puis dans la Constitution du 4 octobre 1958 (adoptée après le referendum du 28 Septembre 1958). L'article 1 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 ». Pour le texte complet des constitutions françaises, voir <<http://www.legifrance.gouv.fr/html/constitution/constitution.htm>>, (accès le 2 octobre 2002).

<sup>40</sup> FAS, *Lettre* n. 55, juillet 2001, p. 9.

sous forme de minorité mais pas exclusivement – garantit l'égalité de tous individuellement. L'égalité de tous fait donc de ces revendications des éléments d'importance secondaire :

« En France, on confond la défense de la laïcité et les droits de chacun de vivre selon ses convictions. Ce pays craint tellement de perdre les acquis de la laïcité que les gens ne peuvent plus s'exprimer librement quant à leurs convictions religieuses. »<sup>41</sup>

### *Postures publiques*

D'une manière assez constante et diffuse, l'islam est perçu en France comme une contradiction aux valeurs républicaines. Cet ensemble de valeurs regroupe laïcité, citoyenneté, démocratie, égalité, droits de l'homme et de la femme. L'islam porterait préjudice à la loyauté du citoyen à l'État républicain.<sup>42</sup> Le passé colonial de la France est à l'origine de la persistance dans la société française d'attitudes ambiguës de la part des pouvoirs publics vis-à-vis des musulmans. Celles-ci rejoignent le sentiment de mépris et de méfiance pour l'islam qui prévaut dans une opinion publique qui ne parvient pas à se départir d'une haine des « arabes » en général, des maghrébins en particulier.

La Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH) produit chaque année sous forme de rapport des indications sur l'évolution du racisme en France. De 1999 à 2001, en dépit du constat de baisse lente mais constante des attitudes de rejet vis-à-vis des étrangers, la CNCDH a constaté « *un durcissement sensible des opinions à l'égard des questions liées à l'immigration.* » Les personnes d'origine arabe sont les premières victimes de ce racisme : 63% des personnes interrogées estiment qu'ils sont trop nombreux en France.<sup>43</sup> Le rapport 2001 (publié en mars 2002) se réfère en particulier à un sondage Louis Harris dont les résultats ont été diffusés dans la presse nationale courant mars 2001 : 70% des personnes interrogées déclaraient trouver « *gênante la présence de personnes originaires de pays non-européens* » (63% désignent en particulier les Arabes), 7 personnes sur 10 se percevant comme plus ou moins racistes. Sans que la lutte contre la discrimination dans le secteur de l'emploi

<sup>41</sup> Entretien avec le directeur de l'association *Avicenne*, 24 mai 2002.

<sup>42</sup> La désignation des personnes selon leur lieu de naissance, leur nationalité, leur origine, leur appartenance confessionnelle ou la couleur de leur peau a contribué à déterminer la façon dont la discrimination est construite et comprise. Ainsi, le terme « étranger » se rapporte à une définition juridique et identifier une personne en fonction de ses origines semble viser à établir une connection entre l'origine et des attitudes spécifiques, allant jusqu'à impliquer un lien de cause à effet entre les deux parties de l'équation.

<sup>43</sup> *Le Monde*, 22 mars 2001.

ou dans l'accès aux services ne soit pour autant désavouée.<sup>44</sup> Ni la discrimination, ni le racisme ne sont acceptables dans la perspective du principe républicain d'égalité. A partir du moment où la discrimination est conçue par les politiques comme un dys-fonctionnement majeur à combattre, l'action publique en fait un objet légitime (voir Section 3.1).<sup>45</sup>

Les descriptifs d'appels enregistrés au 114 (numéro d'appel gratuit mis en place pour les victimes de discriminations) confirment l'existence d'attitudes xénophobes et racistes et leur lien avec la mise en place de pratiques discriminatoires, en particulier dans le secteur de l'emploi, des services publics comme le logement et la santé.<sup>46</sup> L'impact des attaques contre le World Trade Center le 11 Septembre 2001 sur la discrimination est perceptible dans les appels au 114. Les propos discriminants font référence explicitement à l'événement dans des situations multiples (école, logement, police). Le 114 est même dénoncé par certains appels comme une aide aux « *complices de Ben Laden* ». <sup>47</sup> La CNCDH note cependant que la France – contrairement à d'autres pays européens – n'a pas connu pour autant de vagues d'agressions contre les lieux de culte musulman, après les attentats du 11 septembre<sup>48</sup>. 67% des personnes musulmanes interrogées dans le sondage IFOP-Le Monde précisent qu'ils n'ont pas constaté de modification des attitudes à l'égard des musulmans en France depuis les attentats<sup>49</sup>. Les violences contre les mosquées se sont pourtant multipliées depuis avril 2002. Des incidents (graffitis provocateurs, colis piégés, cocktail Molotov dans les salles de prière) ont eu lieu en Languedoc-Roussillon, Gironde, Ile-de-France et Nord-Pas-de-Calais.<sup>50</sup>

<sup>44</sup> 81% jugent « grave » le refus d'embaucher un étranger qualifié pour le poste, 69% considèrent le refus de location d'un logement et 62% le refus de laisser des jeunes entrer en boîte de nuit également comme « graves ». Sondage Louis Harris, mars 2001. Ce sondage est conduit chaque année par le même institut et intégré dans le rapport au Premier ministre de la Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH). La valeur de l'enquête sur « les attitudes des Français face au racisme » a été très sévèrement critiquée. Voir A. Morice, V. de Rudder, « A quoi sert le sondage annuel sur le racisme », *Hommes et migrations*, 2000, n. 1227, accessible sur <<http://www.bok.net/pajol/ouv/MoriceHM.html>>, (accès le 26 septembre 2002).

<sup>45</sup> Voir V. De Rudder, C. Poiret, F. Vourc'h, *L'inégalité raciste. L'universalité républicaine à l'épreuve*, Paris, PUF (Pratiques théoriques), 2000, pp. 15–16 et pp. 189–190.

<sup>46</sup> Pour une présentation du 114, voir « La mise en oeuvre locale du 114 », *Migrations études*, mai-juin 2001, n. 99. Voir également la description du 114 sur le site <<http://www.le114.com>>, (accès le 26 septembre 2002).

<sup>47</sup> GELD, *Rapport 2001*, p. 26

<sup>48</sup> *La Croix*, 22 mars 2002.

<sup>49</sup> Sondage IFOP *Le Monde*, septembre 2001. Voir <<http://www.ifop.com/europe/sondages/opinionf/islam.asp>>.

<sup>50</sup> *Le Monde*, 4 mai 2002.

A la question « *entre les mots suivants, quels sont les trois qui correspondent le mieux à l'idée que vous vous faites de l'islam* », 22% des personnes de l'échantillon « population totale » du sondage IFOP-*Le Monde* répondent le « fanatisme », 18% la « soumission », 17% le « rejet des valeurs occidentales ». Le pourcentage associant islam et fanatisme est en baisse : en 1994, à la même question, 37% répondaient le fanatisme. Les associations à connotation positive progressent, reflétant en cela une évolution plus générale du discours public sur l'islam en France. Cette tendance s'observe notamment dans les réponses aux questions plus « quotidiennes » liées à la présence de l'islam en France : 22% se prononcent contre la construction de lieux de culte et de mosquées (en 1994 ils étaient 38%).<sup>51</sup> Commentant les résultats de cette enquête, F. Frégosi note que s'il semble qu'individuellement les musulmans soient de mieux en mieux acceptés, la situation est tout autre en relation à l'islam : « (...) *j'ai l'impression que l'islam pose toujours un peu problème aux Français. L'intégration est effective, mais elle ne s'accompagne pas d'une vision positive de la religion musulmane. L'opinion accepte un islam du voisinage, de la proximité, plus charnel qu'un islam abstrait, qui continue à inquiéter* »<sup>52</sup>

Questionner les discriminations représente un dilemme profond dans la mesure où cela revient à interroger le mythe républicain, à sonder le décalage entre les principes et la réalité des pratiques, l'écart entre égalité formelle et égalité réelle. C'est aussi revenir sur la notion de « Français de papier »<sup>53</sup> pour parler de ceux qui ont fait en droit le geste de la naturalisation, mais n'en sont pas de fait les titulaires à part entière et ne sont pas considérés comme de « vrais Français ». La réalité des discriminations constitue un véritable défi à l'auto-perception nationale.

### *Discours officiels*

La discrimination est une interrogation publique récente en France. Le dossier a été véritablement ouvert durant les années 1990 autour de l'idée qu'elle résulte d'une combinaison de facteurs multiples, dont la religion. Déclarée « Grande cause nationale 2002 »<sup>54</sup>, la lutte contre la discrimination est un dossier dont l'actualité est une constante depuis 1999 en France.

La découverte de la réalité des discriminations en France a révélé le besoin de développer de nouvelles approches des questions d'intégration, de diversité socio-

<sup>51</sup> Sondage IFOP-*Le Monde*, Septembre 2001. Pour les résultats complets, voir <<http://www.ifop.com/europe/sondages/opinionf/islam.asp>>, (accès le 26 septembre 2002).

<sup>52</sup> Entretien avec F. Frégosi, politiste spécialiste de l'islam en France, CNRS/Université Robert-Schuman de Strasbourg, *Le Monde*, 5 octobre 2001.

<sup>53</sup> En référence aux individus qui ont obtenu la nationalité française par naturalisation (c'est-à-dire en faisant la demande) ou par le mariage.

<sup>54</sup> Décision du Premier ministre du 23 novembre 2001, *Journal Officiel* 297, 22 Décembre 2001.

culturelle, de multiculturalisme. La réflexion et le débat sont ouverts sur la légitimité de catégorie comme celle de « loyauté » (plus précisément l'idée que toute personne accédant à la nationalité française doit faire la preuve de son engagement).

Certains responsables politiques ont tenté de tenir et soutenir des opinions modérées sur l'islam et de distinguer nettement entre les musulmans en Europe et le terrorisme ou le fanatisme, plus intensément encore depuis le 11 septembre.

A certaines occasions, des actions ont même été entreprises en justice contre des personnages publics ayant employé un langage raciste vis-à-vis de musulmans. Ainsi, un conseiller municipal de Colmar, évoquant les problèmes d'intégration des filles dans les quartiers dits difficiles de la ville, avait déclaré en public : « *cela provient des traditions musulmanes qui méprisent et exploitent la femme. Il faut éradiquer l'islam et son cortège d'intolérance et de comportements machistes.* ». Poursuivi pour incitation à la discrimination raciale et religieuse, il a été condamné à cinq ans d'inéligibilité.<sup>55</sup>

Depuis les élections présidentielles de 2002 et le maintien de Jean-Marie Le Pen, candidat du Front National, au second tour, l'ancrage des idées de l'extrême droite dans la société civile est revenu sur le devant de la scène politique et médiatique. Le Pen marque des points grâce à des positions fermes sur la sécurité et la justice trop peu sévère, et sur la défense des valeurs traditionnelles<sup>56</sup>, toujours en lien avec une opposition farouche à l'immigration. L'adhésion aux idées défendues par Le Pen était estimée à 11% au printemps 1999. En 2002, elle représente 28%.<sup>57</sup>

Même si les positions varient parmi les ministres et acteurs politiques, une série d'initiatives entreprises depuis 1990 traduisent une tendance générale, en France, à encourager une représentation « par le haut » de l'islam<sup>58</sup> et l'identification d'un partenaire de négociation unique pour représenter les communautés musulmanes de France vis-à-vis du gouvernement. Outre le fait qu'elle reflète la volonté publique de normaliser les relations entre l'État français et les musulmans dans le cadre de la législation appliquée à d'autres cultes, cette approche trace aussi le prolongement avec

<sup>55</sup> Tribunal correctionnel de Colmar, 4 octobre 2001.

<sup>56</sup> Un thème constant et récurrent de la campagne de Le Pen reste l'idée d'une menace de l'identité française par les immigrés, l'équation entre petite-délinquance, criminalité et immigration étant un des piliers de son discours de politique générale. Voir par exemple, pour un traitement par la presse internationale, « Europe's far right. Toxic but containable », *The Economist*, 27 avril 2002, pp. 29–30.

<sup>57</sup> Enquête Sofres-RTL-*Le Monde*, *Le Monde*, 28 mai 2002.

<sup>58</sup> La religion est gérée en France selon un processus d'administration *top-down* au niveau national et selon une base strictement confessionnelle. J. Zylberberg, « La régulation étatique de la religion: monisme et pluralisme », *Social Compass*, 1990, n. 37/1.

l'histoire coloniale de la France<sup>59</sup> et n'est pas sans rappeler « *le volontarisme d'État (...)* qui dans le passé colonial en Algérie est allé jusqu'à la mise sous tutelle de l'islam. »<sup>60</sup>

Le gouvernement issu des élections de juin 2002 a indiqué son intention de poursuivre la dernière des initiatives dans ce domaine, la « Consultation sur l'islam de France » lancée par le gouvernement précédent en 1999 (voir la Section 4.1). Il a été demandé aux leaders musulmans participant à la Consultation de signer une déclaration d'intention relative aux droits et obligations des fidèles du culte musulman formalisant la loyauté des signataires vis-à-vis des principes républicains (liberté de conscience individuelle, laïcité, égalité).

### *Les médias*

Les médias ont à la fois traduit la tendance à associer l'islam avec l'immigration, la criminalité, le fanatisme et le terrorisme, en même temps qu'ils ont contribué à la fabriquer, fournissant ainsi une justification à l'exclusion et la discrimination religieuse.<sup>61</sup> F. Khosrokhavar parle à ce propos d'un « *racisme télévisuel* »<sup>62</sup> qui crée un lien unifiant entre des attitudes racistes et des pratiques discriminatoires dans différents secteurs (emploi, éducation) et en différents lieux en France.

Le lien entre problématiques de sécurité intérieure, de menace aux frontières, de conflits internationaux traduit la grande confusion des genres qui règne sur la perception publique de l'islam en France. Les références euphémisées « aux quartiers », « aux jeunes des banlieues », « aux jeunes issus de l'immigration », et les attaques du 11 septembre, tout contribue à renforcer une représentation collective des musulmans français (et de l'islam en général) comme un élément dangereux dans la société française.<sup>63</sup> Il n'est pas inhabituel pour les journaux de mentionner l'origine nationale

<sup>59</sup> Voir R. Leveau, C. Wihtol de Wenden, *La bourgeoisie. Les trois âges de la vie associative issue de l'immigration*, Paris, CNRS éditions, 2001, p. 123.

<sup>60</sup> Frégosi F., « France : le culte musulman et la République, la régulation publique de l'islam dans un cadre laïque », R. Leveau, K. Mohsen-Finan, C. Wihtol de Wenden (dir.), *L'islam en France et en Allemagne. Identités et citoyennetés*, Paris, La Documentation française, 2001, pp. 63–80.

<sup>61</sup> Voir entre autres A. Perotti, « Présence et représentation de l'immigration et des minorités ethniques à la télévision française », *Migrations Sociétés*, 1991, vol. 3, n. 18, pp. 39–55. Pour des données plus récentes sur les musulmans en particulier, voir I. Rigoni, « The muslim media in search for social and political inclusion: A comparison Britain-France », *European workshop on « Minority Media in Europe: a Revolution from Below? »*, Londres, London School of Economics, 26-27 septembre 2002 (à paraître).

<sup>62</sup> F. Khosrokhavar, *L'islam des jeunes*, Paris, Flammarion, 1997, p. 43.

<sup>63</sup> *Le Figaro*, 26 avril 2002.

ou l'affiliation religieuse d'un individu suspecté de meurtre, en particulier lorsqu'il s'agit d'un(e) musulman(e).<sup>64</sup>

Le célèbre écrivain Michel Houellebecq, au cours d'un entretien en septembre 2001, parle de l'islam en termes jugés par certains insultants.<sup>65</sup> Plusieurs associations musulmanes et mosquées (Lyon, Paris), ainsi que la *Ligue des droits de l'homme* portent plainte pour racisme anti-musulman. Le procès s'est ouvert le 17 septembre 2002 à Paris. Le jugement, rendu le 22 octobre, a débouché sur la décision du tribunal correctionnel de Paris de relaxer l'écrivain. Le tribunal correctionnel de Paris n'a relevé ni injure raciale, ni provocation à la haine, à la discrimination ou à la violence contre les musulmans, dans les propos tenus sur l'islam par Michel Houellebecq. Des représentants d'ONG françaises ont en outre appelé à la poursuite de la journaliste italienne Oriana Fallaci pour incitation et provocation de haine raciale après la publication de la traduction française de son ouvrage controversé, *La rage et l'orgueil*.<sup>66</sup>

La couverture médiatique du sujet « islam » s'est intensifiée depuis le 11 septembre. Cet intérêt croissant a toutefois renforcé les stéréotypes et contribué à la polarisation des communautés musulmanes françaises. Selon un responsable associatif : « *Les médias ont utilisé chaque incident, chaque tension pour alimenter l'islamophobie et démontrer que l'Islam serait incompatible avec la République.* »<sup>67</sup> La condamnation immédiate et unanime par les leaders musulmans français – comme ailleurs en Europe – des attentats du 11 septembre n'a pas empêché les médias de tenir un discours ambigu et spéculatif sur la propension des musulmans à s'enflammer pour Ben Laden. La convergence d'itinéraires biographiques habituellement dissociés dans les faits mais rassemblés dans les représentations collectives a notamment favorisé l'hypothèse de l'existence de

<sup>64</sup> Voir par exemple *Le Monde*, 11 juin 2000.

<sup>65</sup> Interrogé sur son opinion quant à la religion et les différentes formes de monothéismes, il déclare : « *La religion la plus con, c'est quand même l'islam* » et ajoute que l'islam est « *une religion dangereuse.* » M. Houellebecq, entretien avec D. Sénécal, *Lire*, Septembre 2001. Pour le texte complet de l'entretien, voir <<http://www.lire.fr/entretien.asp?idC=37437/idTC=4/idR=201/idG>>, (accès le 27 septembre 2002).

<sup>66</sup> Selon la LICRA (Ligue internationale contre le racisme et l'antisémitisme) : « *ses écrits sont ... une incitation à la haine contre une communauté et donc une violation de l'ordre public* ». Selon un représentant du MRAP (Mouvement contre le racisme et pour l'amitié entre les peuples), « *le contenu du livre offense gravement un groupe de personnes, les musulmans, à cause de leur religion : c'est une violation qui, dans notre système juridique, est punissable.* » G. Martinotti, *La Repubblica*, 21 juin 2002. Il est intéressant de noter qu'aucune association musulmane n'a participé à cette action en France.

<sup>67</sup> Entretien avec le directeur de l'*Institut Formation Avenir*, 17 mai 2002.

connections européennes des réseaux d'Al Qaida.<sup>68</sup> *Le Figaro* évoque ainsi « une communauté tiraillée entre émotion et convictions » en soulignant la distance entre les prises de parole des leaders multipliant les déclarations pour réfuter tout amalgame entre islam et terrorisme, et la base, plus encline à tenir des propos anti-américains.<sup>69</sup>

Plusieurs représentants d'associations dénoncent le rôle d'informateurs tenus par des individus non représentatifs de l'ensemble de la population musulmane. Ils troublent l'image de l'islam en faussant son image auprès de l'opinion publique. De fait, en dépit du dynamisme et de la grande diversité du réseau d'associations musulmanes, ce sont les mêmes personnes qui sont souvent présentées par la télévision ou la presse écrite comme représentant les musulmans. Par conséquent, la diversité des communautés musulmanes de France et de leurs activités au niveau local est généralement ignorée non seulement du grand public, mais aussi des autorités publiques.

### 3. LA PROTECTION DES MINORITES : DROIT ET PRATIQUE

La France a ratifié la plupart des accords internationaux garantissant la protection contre les discriminations.<sup>70</sup> Toutefois, elle a constamment émis des réserves sur les articles relatifs aux droits des individus appartenant à des minorités ethniques, religieuses ou linguistiques<sup>71</sup>. Elle a jusqu'à aujourd'hui refusé de ratifier la Convention cadre pour la protection des minorités nationales (FCNM) et la Charte sur les langues régionales et minoritaires. (CRML).

<sup>68</sup> Une des personnes impliquées dans les attaques contre le World Trade Centre, Mohammed Atta, a vécu à Hambourg pendant un certain temps avant de s'établir aux États-Unis. Après la révélation publique de certains cas de conversions à l'islam en France et d'engagement de ces individus dans les rangs d'Al Qaida, la presse s'est concentrée un temps sur la socialisation des jeunes musulmans dans les mosquées de France (à Strasbourg, Paris et dans d'autres grandes villes) pour illustrer le risque potentiel lié à la présence de l'islam. V. Amiraux, « The perception of political Islam in Europe after September 11: Changing paradigm or changing actors? », in A. Karam, ed., *Transnational Political Islam*, Londres, Pluto Books, 2002 (à paraître).

<sup>69</sup> *Le Figaro*, 21 septembre 2001.

<sup>70</sup> La France a voté en faveur de la Déclaration universelle des droits de l'homme, a ratifié, entre autres, la Convention européenne pour la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales, la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale et la Convention internationale sur l'élimination de toutes formes de discrimination contre les femmes.

<sup>71</sup> On citera par exemple l'article 27 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques des Nations Unies (noté ICCPR) et l'article 30 de la Convention sur les droits de l'enfant (notée CRC).

Les conventions internationales<sup>72</sup> et le droit communautaire européen ont une autorité supérieure aux législations nationales. Les différents tribunaux et le Conseil d'État prennent de plus en plus en considération ces règles de droit émanant d'instances internationales, en particulier face au recours de plus en plus fréquent par les plaignants à ces mêmes textes dans leurs plaintes.<sup>73</sup> Dans certains cas comme le système de preuve et la notion de harcèlement,<sup>74</sup> les directives européennes ont eu un impact perceptible sur les lois et pratiques des tribunaux français, avant même l'adoption de la loi de 2001.<sup>75</sup>

### 3.1 La protection contre les discriminations<sup>76</sup>

Depuis les années 1970, plusieurs lois ont été adoptées pour faciliter la lutte contre les discriminations, le point culminant de cette évolution étant l'adoption en novembre 2001 d'une véritable loi anti-discrimination.<sup>77</sup> Devant l'évidence toujours plus grande de l'existence de discriminations vis-à-vis de groupes minoritaires, dont les musulmans, plusieurs voix, officielles ou non, ont souligné le besoin d'une initiative soutenue par

<sup>72</sup> Article 55 de la Constitution de 1958.

<sup>73</sup> Dans sa décision d'interdire le port du voile sur les photos d'identité au nom de la protection de l'authenticité des documents d'identité, le Conseil d'État se réfère par exemple à l'article 9 de la Convention européenne pour la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales (ECHR), stipulant que la liberté religieuse est subordonnée aux enjeux de sécurité publique. Conseil d'État statuant au contentieux, 27 juillet 2001, n. 216903.

<sup>74</sup> « *Soulignons que le projet de loi de modernisation discuté par le Parlement à la fin de l'année 2001 prévoyait d'intégrer dans le Code du travail et le Code pénal l'infraction de harcèlement moral qui, selon les termes des directives européennes, constitue l'une des formes possibles de la discrimination.* » GELD, *Rapport d'activités 2001*, p. 14.

<sup>75</sup> Voir D. Borillo, « Les instruments juridiques français et européens dans la mise en place du principe d'égalité et de non-discrimination », *RFAS*, n. 1, 2002, pp. 113–129.

<sup>76</sup> Pour un aperçu de l'approche française de la protection contre les discriminations raciales, voir Z. Aboudahab, « La protection des personnes contre les discriminations 'raciales.' Evolution du droit français et exigences du droit européen », *Ecarts d'identité*, n. 99, sur <[http://ecid.online.fr/french/numero/article/art\\_99.html](http://ecid.online.fr/french/numero/article/art_99.html)>, (accès 26 septembre 2002).

<sup>77</sup> Loi 2001-1066 du 16 novembre 2001 (*Journal Officiel*, n. 267, 17 novembre 2001, p. 18311). Pour le texte complet de la loi, voir : <<http://www.france.qrd.org/texts/discrimination/loi2001-1066.html>>, (accès le 26 septembre 2002). Pour l'ensemble des textes officiels concernant la lutte contre les discriminations (incluant les documents préparatoires antérieurs à 2000), voir : « Aequalitas » sur le site <<http://www.mapage.noos.fr/marika.demangeon/france/francetextes.htm>>; pour une bibliographie des initiatives anti-discrimination, voir <<http://www.mapage.noos.fr/marika.demangeon/france/francedocuments.htm>>, (pour les deux accès le 23 septembre 2002).

l'État garantissant l'application dans la pratique de ces lois. Cette nécessité de mettre en place des politiques publiques et des programmes d'action en matière de lutte contre la discrimination ne peut s'abstraire du cadre républicain et d'une articulation difficile avec le principe d'égalité.<sup>78</sup>

La discrimination devient illégale pour la première fois en 1972 lorsque la victime se voit refuser l'accès à des biens et services, ou lorsqu'elle est embauchée ou licenciée sur la base de son appartenance supposée ou réelle à un groupe ethnique, une nation, une race ou une religion.<sup>79</sup> La loi de juillet 1975 élargit les critères de la discrimination au genre et à la situation de famille.<sup>80</sup> En juillet 1985, les coutumes sont ajoutées à la liste des critères, puis le handicap en 1989<sup>81</sup> et l'état de santé en 1990<sup>82</sup>. Le nouveau Code pénal de 1992, interdit la discrimination à raison, entre autres, de l'« appartenance ou (...) non-appartenance, vraie ou supposée, à une ethnie, une nation, une race ou une religion déterminée. »<sup>83</sup> La discrimination par les autorités publiques est également sanctionnée par le Nouveau Code Pénal.<sup>84</sup>

La législation anti-discrimination adoptée en novembre 2001 fixe le cadre général de la lutte contre la discrimination.<sup>85</sup> Parmi les éléments nouveaux et novateurs de la loi, on peut citer l'introduction du concept de discrimination indirecte et la révision des règles relatives à la charge de la preuve pour ceux déposant une plainte pour discrimination. Différents articles de la Loi de modernisation sociale étendent le champ d'application de la loi de novembre (par exemple à la discrimination dans la location de logement).<sup>86</sup>

<sup>78</sup> Voir V. De Rudder, C. Poiret, F. Vourc'h, *L'inégalité raciste. L'universalité républicaine à l'épreuve*, Paris, PUF (Pratiques théoriques), 2000.

<sup>79</sup> Loi 72-546 du 1<sup>er</sup> juillet 1972. Pénalisation dans le Code Pénal, Art. 415 (devenu Art. 225-1).

<sup>80</sup> Loi 85-772 (1975).

<sup>81</sup> Loi 89-18 (janvier 1989).

<sup>82</sup> Loi 90-602 (juillet 1990).

<sup>83</sup> Code Pénal du 22 juillet 1992, amendé le 1<sup>er</sup> mars 1994, article 225-1 à 225-4.

<sup>84</sup> Code Pénal du 22 juillet 1992, amendé le 1<sup>er</sup> mars 1994, Art. 432-7: « la discrimination définie à l'article 225-1 commise à l'égard d'une personne physique ou morale par une personne dépositaire de l'autorité publique ou chargée d'une mission de service public, dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de ses fonctions ou de sa mission, est punie de trois ans d'emprisonnement et de 45.000€ d'amende lorsqu'elle consiste : 1. à refuser le bénéfice d'un droit accordé par la loi ; 2. à entraver l'exercice normal d'une activité économique quelconque. »

<sup>85</sup> Voir D. Borillo, « Les instruments juridiques français et européens dans la mise en place du principe d'égalité et de non-discrimination », art. cit., en particulier pp. 124-129.

<sup>86</sup> Loi de modernisation sociale (aussi appelée Loi Aubry du nom du ministre de l'Emploi et de la Solidarité de l'époque), adoptée en décembre 2001, Art. 49, 50 et 51. Voir : <<http://www.mapage.noos.fr/marika.demangeon/france/francetextes.htm>>, (accès le 27 septembre 2001).

*L'absence de données*

Il n'existe littéralement aucune donnée pour permettre d'estimer la fréquence des discriminations pour raisons religieuses. Statistiquement, il est très difficile de parvenir à identifier la part de la dimension religieuse dans le délit de discrimination en général et les exemples abondent pour montrer combien il est difficile de dissocier la discrimination religieuse de discriminations fondées sur des critères ethniques, raciaux, de genre ou autre.<sup>87</sup> Ainsi, le numéro d'appel gratuit 114 ne reçoit que très peu de plaintes pour discrimination religieuse, même si, implicitement, les références péjoratives aux appartenances religieuses des plaignants sont monnaie courante. Selon certains experts, les allusions aux valeurs religieuses sont présentes de manière très subtile et difficiles à identifier donc à prouver :

*« Au prétexte de leur origine, des individus se voient attribuer des valeurs tenues pour inconciliables avec celles censées garantir la permanence de 'l'identité nationale'. Cette construction idéologique, plus subtile que l'expression d'un racisme violent, motive des pratiques équivoques de plus en plus difficiles à repérer et à prouver par des victimes. »<sup>88</sup>*

Toutefois, nonobstant ces lois et l'ensemble du système de protection, peu de cas de discrimination parviennent jusqu'aux tribunaux.<sup>89</sup> Les victimes rencontrent notamment de nombreuses difficultés pour monter leur dossier, souvent classé sans suite, que la plainte ait été déposée par l'intermédiaire de la police, du 114 ou d'autres administrations. Il existe en outre peu de suivi des dossiers et les informations sur la résolution des cas font défaut. Le délit pour discrimination tel que prévu par l'article 225-2 du Code pénal est faiblement suivi.<sup>90</sup> Les tribunaux prononcent en moyenne 80 condamnations pour discrimination par an depuis 1995.<sup>91</sup> La question de la preuve est une explication de la faiblesse de la loi et de la difficulté pour un plaignant d'obtenir réparation. La preuve de la manifestation de la discrimination est en effet difficile à

<sup>87</sup> Selon le directeur de l'école La Réussite par exemple, « *Le racisme est faible. Je préfère dire qu'il existe des malentendus à cause de mauvaises informations.* » Entretien avec le directeur de l'école La Réussite, 21 mai 2002.

<sup>88</sup> *Etude sur les services de téléphonie à caractère social*, CREDOC, décembre 2001, p. 34.

<sup>89</sup> Ainsi, sur 60 accusations de discrimination transmises aux Commissions d'accès à la citoyenneté (CODAC), puis au bureau du procureur en 2000, 70% étaient en cours d'enquête à la fin de l'année, 11% avaient été classés sans suite et 19% avaient donné lieu à des procédures légales. Rapport Igas, *Bilan du fonctionnement des Codac*, décembre 2000.

<sup>90</sup> L'article Art. 225-2 du Code Pénal prévoit un emprisonnement de deux ans et une amende pouvant aller jusqu'à 30.000€ pour les pratiques discriminatoires à raison de la race, de l'appartenance ethnique, de la religion ou du genre de la personne dans l'accès aux biens et services et dans l'emploi.

<sup>91</sup> Chiffres cités dans GELD, *Rapport d'activités 2001. GIP-GELD-114, Conseil d'orientation du mardi 30 avril 2002*, p. 44.

établir et jusqu'à il y a peu incombait à la seule victime. Ce changement dans l'attribution de la charge de la preuve reste par ailleurs largement méconnu. Les peines de prison sont rares et les amendes stabilisées autour de 1.500€. La possibilité d'engager des poursuites pénales de personnes morales et de mettre en cause de leur responsabilité civile sont des opportunités peu utilisées.<sup>92</sup>

Il existe cependant quelques cas avérés et jugés de discrimination fondée explicitement sur des critères religieux, en particulier dans des procédures de naturalisation (voir la section 3.3.5). De nouveau, la discrimination des musulmans intervient rarement sur une base uniquement religieuse. Elle apparaît davantage comme un mélange complexe de motivations fondées sur des critères de race, d'appartenance ethnique, religieuse et autres. En l'absence de données chiffrées faisant intervenir les variables ethnique et religieuse, il est difficile de donner une image plus nuancée de la situation.

### *Initiatives politiques*

Plusieurs initiatives politiques en matière de lutte contre la discrimination ont vu le jour ces dernières années. Un rapport du Haut Conseil à l'intégration publié en 1998 dresse un tableau des discriminations raciales en France<sup>93</sup> et est à l'origine d'une série de décisions gouvernementales qui ont modifié radicalement le cadre du débat et de l'action en matière de lutte contre la discrimination.<sup>94</sup>

Le rapport Belorgey remis le 26 février 1999 est en quelque sorte la première expression programmatique de ce changement de politique.<sup>95</sup> A la différence des positions précédentes, ce rapport propose en particulier de déplacer le centre de la réflexion des politiques d'intégration de la capacité individuelle à s'intégrer vers l'aptitude des sociétés à s'ouvrir à la diversité. Le texte réfléchit sur les stratégies institutionnelles (centré sur les structures administratives) et normatives permettant de lutter contre les discriminations liées à la nationalité, aux origines ethniques, aux comportements religieux. La lutte contre les discriminations raciales devient un objectif déclaré du gouvernement socialiste en 2000, officialisé le 18 mars 2000 avec les *Assises de la citoyenneté*. Le rapport Belorgey a sans aucun doute constitué le déclencheur du

<sup>92</sup> Le GELD mentionne un seul cas de discrimination religieuse dans son rapport pour 2001, p. 50.

<sup>93</sup> Haut Conseil à l'Intégration, *Lutte contre les discriminations: faire respecter le principe d'égalité*, Rapport présenté au Premier ministre le 20 octobre 1998, Paris, La Documentation française, 1998.

<sup>94</sup> Comme les Commissions d'accès à la citoyenneté (CODAC) en 1999, le Groupe d'étude et de lutte contre les discriminations (GELD), le numéro d'appel gratuit 114 ainsi que plusieurs études. Voir la section 4.1.

<sup>95</sup> J.-M. Belorgey, *Lutter contre les discriminations. Rapport à Madame la Ministre de l'Emploi et de la Solidarité*, avril 1999.

processus de rédaction et d'adoption de la Loi de modernisation sociale et de la loi du 16 novembre 2001 relative à la lutte contre les discriminations.

La loi de 2001 est une étape importante dans la lutte contre la discrimination. Le renversement de la charge de la preuve devrait à terme aider à prouver la réalité de la discrimination devant les tribunaux. Toutefois, il n'existe toujours aucune disposition concernant la mise en place d'une autorité centrale dédiée à la lutte contre la discrimination comme exigé par la Directive de l'Union européenne sur l'égalité des races. De même, bien que le concept de discrimination indirecte a été introduit dans les textes de loi, il n'est toujours pas précisément défini. Les experts émettent comme hypothèse le fait que le législateur n'a pas voulu tenir compte de la définition donnée par les directives européennes « *puisque cela impliquerait de se référer à des catégories de la population (situation interdite par la Constitution française).* »<sup>96</sup> L'unité de la République empêcherait l'institutionnalisation de ce type de mesure.

Les autorités politiques ont encouragé une mise en oeuvre plus effective de la législation anti-discrimination. La Garde des sceaux a par exemple, dans une circulaire du 16 juillet 1998 invité les procureurs généraux et les procureurs de la République à « *faire preuve de vigilance renforcée dans la recherche et la constatation de ce type d'infraction* »<sup>97</sup>. Dans une décision du 12 septembre 2000, la Cour de cassation a reconnu la légitimité du testing (test de discrimination) comme preuve en matière de discrimination raciale.<sup>98</sup> Cette décision a été confirmée par un arrêt de la Cour de cassation le 11 juin 2002 qui étend le testing comme mode de preuve en matière d'accès aux biens et services en général, et à l'emploi en particulier.<sup>99</sup>

### 3.1.1 L'éducation

L'accès de tous à l'enseignement public est garanti et tous les enfants (Français et étrangers) sont soumis à l'obligation de scolarité.<sup>100</sup> L'espace scolaire est défini et régi

<sup>97</sup> Cité dans le rapport d'activités 2001 du GELD, p. 44.

<sup>98</sup> *Le Monde*, 26 octobre 2000. La technique du testing a été systématisée en France par SOS-Racisme. Au départ, le testing est utilisé en priorité à l'entrée des boîtes de nuit dont l'accès est refusé à des personnes sans justification et apparemment pour le seul fait de leur origine ethnique.

<sup>99</sup> Arrêt de la Cour de Cassation, n. W 01-85.560 F.-D. J.-P. Duhamel, un des avocats défendant la proposition de SOS Racisme suggérant d'accepter le testing comme preuve de discrimination explique que ces opérations de testing pourraient être utilisées au-delà des seules boîtes de nuit : le testing pourrait servir la lutte contre la discrimination dans d'autres secteurs comme l'emploi. Voir : <[http://www.le114.com/actualites/fiche.php?Id\\_Actualite=68](http://www.le114.com/actualites/fiche.php?Id_Actualite=68)>, (accès le 26 septembre 2002).

<sup>100</sup> *Code de l'éducation*, Art. L131-1-12. Pour le texte complet, voir : <<http://www.legifrance.gouv.fr>>, (accès le 26 septembre 2002).

par la laïcité et plus spécifiquement par la loi d'orientation sur l'éducation de 1989,<sup>101</sup> qui garantit le droit individuel à la liberté de conscience. Dans la pratique, ces deux principes sont entrés en conflit, plus particulièrement au sujet d'élèves appartenant à des minorités religieuses, dont des musulmans.

L'objectif et la responsabilité de l'école publique<sup>102</sup> française convergent dans une vocation de formation des sujets citoyens aux valeurs de la République et à la laïcité.<sup>103</sup> L'école publique garantit à la fois l'égalité de traitement des élèves considérés individuellement et le respect du pluralisme. Les autorités scolaires réglementent donc les conditions de l'expression religieuse au sein des établissements d'enseignement. Les « affaires du foulard (ou du voile) » comme on les a désignées illustrent donc bien les tensions entre droit privé et espace public qui adviennent à l'école publique, premier espace de traduction du projet laïc, et les difficultés inhérentes au maintien de

<sup>101</sup> Loi d'orientation sur l'éducation, 10 juillet 1989. Voir J.-M. De Queiroz, « Les remaniements de la 'séparation scolaire' », *Revue française de pédagogie*, n. 133, octobre-décembre 2000, pp. 37–48.

<sup>102</sup> Les écoles publiques sont créées et administrées par l'État. Les écoles privées sont gérées par des associations, des groupes religieux et d'autres groupes privés; elles peuvent être ou non sous contrat avec l'État. Parallèlement au processus de sécularisation de l'éducation, plusieurs lois ont contribué au développement d'un secteur privé de l'enseignement (primaire, secondaire, supérieur). Officiellement, les écoles privées ne peuvent bénéficier d'un soutien financier public de plus d'un dixième de leurs dépenses annuelles. Pendant de nombreuses années, les écoles privées ont été subventionnées uniquement par des sponsors privés, même si plusieurs formes d'aide indirecte étaient à disposition (prêt de salles, bourses sociales d'État auxquelles sont éligibles les élèves des écoles privées depuis 1951). La loi Debré de 1959 a introduit pour les écoles privées deux possibilités de recevoir des financements publics : le contrat simple et le contrat d'association. Dans le cadre d'un contrat simple, les dépenses de personnel sont prises en charge par l'État, pour les enseignants et professeurs diplômés d'État. Ces établissements ayant un contrat simple disposent d'une relative autonomie pour ce qui concerne le contenu des enseignements mais sont tenus de préparer les élèves aux diplômes officiels, doivent utiliser les manuels et livres officiels et organiser le programme d'étude en fonction des programmes suivis par l'école publique. Le contrat d'association permet un soutien financier plus grand de la part de l'État : celui-ci prend en charge les dépenses de personnel et de matériel, sur la base des coûts observés dans le secteur public. Ce type de contrat permet une plus grande liberté dans la définition des contenus des enseignements. Pour plus d'information sur ces questions, voir G. Bedouelle, J.-P. Costa, *Les laïcités à la française*, Paris, PUF (Politique d'aujourd'hui) 1998.

<sup>103</sup> Voir J.-M. De Queiroz., « Les remaniements de la séparation scolaire », *Revue Française de Pédagogie*, n. 133, octobre-décembre 2000, pp. 40–41.

l'équilibre entre, d'un côté, les exigences de laïcité et de l'autre, les demandes des élèves de confession musulmane.<sup>104</sup>

Le premier chapitre des « affaires du foulard » s'ouvre le 27 novembre 1989 lorsque le Conseil d'État se prononce sur le droit ou non pour les jeunes filles musulmanes de porter le voile à l'école publique. L'avis doit tenir compte de la vocation non-discriminante de l'école publique (la libre-conscience des élèves individuellement), et du principe général de laïcité (c'est-à-dire le principe de neutralité politique et religieuse du service public). Le Conseil d'État conclut que la pratique du port du voile ne peut être interdite de manière systématique par l'administration.<sup>105</sup> Chaque cas doit être traité individuellement afin de mieux déterminer si le choix de l'élève est ou non incompatible avec la laïcité. L'avis du Conseil d'État suggère enfin que la décision d'exclure ou non les élèves concernées doit être fondée sur le caractère « ostentatoire » du geste, sur son éventuelle nuisance à la bonne marche de l'établissement scolaire et sur sa dimension prosélyte.<sup>106</sup>

L'avis du Conseil d'État reste relativement flou, se posant comme indicateur de principes généraux pour une approche pragmatique et efficace de résolution des cas individuels, plus que comme règle contraignante. Il ne donne ainsi aucune indication précise sur ce qui permet de déterminer la qualité ostentatoire du signe religieux et l'incompatibilité avec le principe de laïcité.

Il ne fait d'ailleurs pas l'unanimité auprès des enseignants et des relais de l'autorité publique. En octobre 1993, un député RPR et ancien principal du collège de Creil où l'une des premières affaires du voile a éclaté, exprime les difficultés des chefs d'établissement à faire retirer les voiles lorsqu'ils l'estiment nécessaire. La circulaire Bayrou du 20 septembre 1994 tente de réaffirmer les prérogatives des chefs d'établissement au nom de leur responsabilité dans le maintien de la discipline interne et dans l'application de la laïcité à l'école. Les interprétations de la circulaire Bayrou ont pourtant généré un durcissement global des chefs d'établissement et elle est largement perçue comme un changement de ton dans les règlements intérieurs des collèges et lycées, qui deviennent plus clairement hostiles au port du foulard.

<sup>104</sup> « Avis n. 346.893 sur le port de signes d'appartenance à une communauté religieuse dans les établissements scolaires », *L'actualité juridique. Droit administratif*, 1990, pp. 39–45. Voir aussi J-P. Willaime, « Le Conseil d'État et la laïcité: propos sur l'avis du 27 novembre 1990 », *Revue française de science politique*, 1991, pp. 28–44.

<sup>105</sup> La circulaire Jospin du 12 décembre 1989 reprend cet avis du Conseil d'État en donnant la responsabilité de la décision au cas par cas au personnel éducatif.

<sup>106</sup> Conseil d'État, avis du 27 novembre 1989. Voir le texte complet sur <[http://www.cidem.org/cidem/themes/education/edu\\_infos/textes\\_references/edu\\_r009.pdf](http://www.cidem.org/cidem/themes/education/edu_infos/textes_references/edu_r009.pdf)>, (visité le 4 octobre 2002).

En dépit de son caractère flou, l'avis du Conseil d'État rompt avec une certaine vision dogmatique et restrictive de la laïcité en reconnaissant le droit d'exposer publiquement et individuellement son appartenance à une communauté religieuse. Il a semble-t-il été majoritairement suivi dans la mesure où sur les 49 affaires contentieuses parvenues au Conseil d'État entre 1992 et 1999, 41 ont débouché sur l'annulation de la décision prise par l'administration interdisant aux jeunes filles de porter le voile. Certaines restrictions motivées par des questions d'hygiène, de santé, de sécurité ont été précisées par la suite,<sup>107</sup> mais le Conseil d'État n'a jamais cessé de réaffirmer le principe de compatibilité entre port de signes religieux dans les écoles publiques et laïcité. Depuis 1989, la jurisprudence est allée dans le sens des intérêts des plaignantes (i.e des jeunes filles désirant porter le voile).<sup>108</sup> De façon contrastée, plusieurs propositions de lois ont été déposées allant dans le sens d'une lecture restrictive de la laïcité et à l'opposé d'une reconnaissance de la diversité culturelle de la République.<sup>109</sup>

Pour autant, le 10 mars 1995, un arrêt du Conseil d'État<sup>110</sup> explique que l'administration scolaire peut décider d'interdire le port du foulard pendant les cours de gymnastique en raison des dangers encourus par l'élève.

Les écoles sont fréquemment le théâtre de controverses autour de questions religieuses. Il s'agit par exemple des demandes faites par les parents d'élèves que les obligations et contraintes alimentaires soient respectées dans les cantines scolaires, que leurs enfants soient excusés lors des fêtes religieuses ou encore qu'ils soient dispensés de certains

<sup>107</sup> Décision du Conseil d'État du 10 mars 1995, cité dans A. Epoux, *L'actualité juridique. Droit administratif*, 1995, p. 332. En 1999, le Conseil d'État ajuste sa position et, réaffirmant le principe de compatibilité entre port de signes religieux dans les écoles publiques et laïcité, précise ainsi que dans certains cours (activités d'éducation physique et sportive, enseignement technique), pour des raisons d'hygiène et de sécurité, des exceptions pouvaient être faites à ce principe. Arrêt n. 181486, octobre 1999. La Cour européenne des droits de l'homme semble soutenir certaines restrictions et ne pas aller dans le sens du Conseil d'État français. Elle interprète en effet l'article 9 de la Convention européenne sur les droits de l'homme comme « *ne garantissant pas le droit absolu de manifester des opinions religieuses dans un établissement public d'enseignement.* » Voir S. Dubourg-Lavroff, « L'expression des croyances religieuses à l'école », *Revue française de droit constitutionnel*, 1997, n. 30, pp. 269–292, p. 287.

<sup>108</sup> Depuis 1989, la jurisprudence est allée dans le sens des intérêts des plaignantes, qu'il s'agisse de décisions du Conseil d'État (décisions Yilmaz du 14 mars 1994 et Ali, 20 mai 1996) ou de tribunaux administratifs (arrêt Aksirin, Tribunal administratif de Strasbourg, 3 mai 1995).

<sup>109</sup> Au total depuis 1989, dix propositions de lois relatives à la laïcité ont été déposées, avec à chaque fois une lecture restrictive de la laïcité. Voir G. Koubi, « Des propositions de lois relatives à la laïcité dans les établissements publics scolaires... », *Revue de la recherche juridique. Droit prospectif*, 1998, (73), 2, pp. 577–585, note de bas de page 7, p. 578.

<sup>110</sup> Epoux Aoukili, *AJDA*, 1995, p. 332.

enseignements.<sup>111</sup> Peu de lois assistent les autorités locales dans leur prise de décision dans de tels cas, qu'elle aille dans l'un ou l'autre sens. Peu d'affaires vont cependant jusqu'au procès.

Ainsi, depuis 2001 les parents de trois enfants juifs scolarisés en école primaire publique dans la banlieue parisienne protestent contre la décision de la municipalité d'exclure leurs enfants de la cantine. La décision a été prise après que les parents ont refusé de signer, à la demande de la directrice de l'établissement, le protocole d'accueil des enfants allergiques en restauration scolaire. Dans ce cas de figure, les parents s'engagent à préparer quotidiennement les repas des enfants. Ils ont alors fait appel au Mouvement contre le Racisme et pour l'Amitié entre les Peuples (MRAP, association de la loi 1901) pour démontrer le caractère discriminant de la décision et son atteinte au droit à la liberté de religion des enfants des requérants tel que garanti par l'article 9 de la Convention européenne des droits de l'homme. L'affaire est en cours.

La Commission européenne contre le racisme et l'intolérance a fait part de ses préoccupations face « à la représentation disproportionnée d'enfants étrangers ou d'enfants issus de l'immigration » dans certaines écoles, émettant l'hypothèse que les retards et défauts de langage puissent résulter de la sur représentation de ces enfants dans les cours d'éducation spécialisés. Sur la base de ces réflexions, la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance a exprimé le souhait que la priorité soit donnée à des propositions comme celles faites par le Haut Conseil à l'intégration, en particulier suggérant la mise en place d'un bureau chargé des questions d'intégration à l'école au sein du Ministère de l'éducation.<sup>112</sup>

### 3.1.2 L'emploi

L'emploi est le secteur dans lequel la loi offre la plus grande protection contre les discriminations.<sup>113</sup> Les évolutions de la législation dans ce domaine sont clairement liées aux avancées juridiques européennes.<sup>114</sup> Le Code du travail et celui du service

<sup>111</sup> Le problème est plus particulièrement posé à l'école à propos des absences liées au jour du shabbat. La question est examinée par le Conseil d'État le 31 mars 1995 qui tranche en faveur d'une autorisation d'absence sous condition. Comme dans le cas du voile, ce genre de problèmes est traité au cas par cas.

<sup>112</sup> Voir Commission européenne contre le racisme et l'intolérance, *Deuxième rapport sur la France*, adopté le 10 décembre 1999 et rendu public le 27 juin 2000, paragraphes 21-22, 44 (par la suite noté Rapport ECRI 1999).

<sup>113</sup> La discrimination est condamnée dans le Code du travail dans les articles L 123-1, L 140-2 à 4, puis articles L 152-1 à 3 et L 154-1.

<sup>114</sup> On pense par exemple aux modifications dans la législation de la charge de la preuve.

public interdisent la discrimination religieuse (*inter alia*) dans le recrutement.<sup>115</sup> Les candidats à un poste n'ont pas à être interrogés sur leur appartenance confessionnelle, et les convictions religieuses ne peuvent être des causes de discrimination sur le lieu de travail<sup>116</sup> ou de licenciement. Le même raisonnement vaut pour les agents du service public.<sup>117</sup> En même temps, c'est dans ce secteur et dans celui du logement que les discriminations sont rapportées comme étant les plus fréquentes,<sup>118</sup> même si peu de plaintes sont déposées et portées devant la justice.

Le taux de chômage des résidents étrangers non-européens est trois fois supérieur (27.7%) à celui des Français de souche (9.4%).<sup>119</sup> Plus, l'ECRI a relevé que la « *possession de la nationalité française ne paraît pas suffire à empêcher les pratiques discriminatoires, dans la mesure où le chômage semble frapper la population française d'origine immigrée d'une manière similaire à ce que vivent les résidents étrangers.* »<sup>120</sup> Cet écart de traitement ne peut pas davantage s'expliquer par les différences en termes d'éducation et de formation. Il ne diminue pas lorsqu'on compare ces mêmes populations à niveau égal d'étude.<sup>121</sup>

Bien qu'il n'existe aucune donnée statistique concernant la discrimination contre certains groupes ethniques ou religieux, les leaders associatifs musulmans considèrent qu'elle reste fréquente dans les procédures de recrutement et sur le lieu de travail. Selon l'un d'entre eux, la « *communauté musulmane connaît, dans le domaine de l'emploi, des discriminations dues à l'origine de l'individu (maghrébine, africaine) ainsi qu'à son appartenance religieuse (port de la barbe ou du foulard), ce qui ne pose aucun problème quant à l'exercice de la profession.* »<sup>122</sup> Plusieurs anecdotes suggèrent de fait une

<sup>115</sup> Code du travail, art. 122-45 (voir le texte tel qu'intégré à la Loi sur la discrimination du 16 novembre 2001 sur <<http://www.social.gouv.fr/html/pointsur/discrimination/presentloi.htm>>, (accès le 27 septembre 2002).

<sup>116</sup> Code du travail, art. L 122-35.

<sup>117</sup> Voir Conseil d'État, 8 décembre 1948, Demoiselle Pasteau.

<sup>118</sup> Voir le Rapport 1999 de la Commission européenne de lutte contre le racisme et l'intolérance, parag. 36. La discrimination est apparemment plus forte dans certains secteurs. Voir les résultats du sondage mené auprès de 600 jeunes Français, *L'Express*, 5 juillet 2000, pp. 106-107.

<sup>119</sup> Source Insee-Dares-2000, *Le Monde* (Cahier Emploi), 4 septembre 2001.

<sup>120</sup> Voir le Rapport 1999 de la Commission européenne de lutte contre le racisme et l'intolérance, parag. 36. Selon ce rapport (parag. 43), le taux de chômage des jeunes hommes dont les deux parents sont nés en Algérie est estimé quatre fois plus élevé que celui des jeunes gens du même âge dont les deux parents sont d'origine française.

<sup>121</sup> *L'insertion professionnelle des étrangers*, Notes et documents, février 2001.

<sup>122</sup> Entretien avec le directeur de l'*Institut Formation Avenir* (association musulmane), 17 mai 2002.

discrimination vis-à-vis des jeunes des quartiers réputés difficiles, des « arabes de banlieue ». <sup>123</sup> Les musulmans dénoncent la fréquente discrimination sur la base de leur nom dans l'accès à certaines positions professionnelles, et plusieurs associations ont eu recours aux techniques de testing pour démontrer à quel point l'accès à certains emplois peut être affecté par les représentations du nom ou du prénom des candidats. <sup>124</sup> Selon le porte-parole de l'Union des associations musulmanes du 93 (UAM 93), le sens de la communauté parmi les différents groupes de musulmans français – par ailleurs relativement faible – sort considérablement renforcé de cette discrimination quotidienne dont ils souffrent. <sup>125</sup>

Le 114 a enregistré de nombreuses plaintes pour discrimination dans l'emploi, certaines explicitement motivées par l'appartenance confessionnelle de la victime. Ainsi, une agence d'intérim se voit reprocher par un client (appel du 11 janvier 2002) : « vous me comprenez, vous m'envoyez des Zoubida <sup>126</sup>, j'ai une clientèle bourgeoise qui n'en veut pas ». Le 25 mars 2002, un autre appel rapporte les propos d'une agence d'intérim ayant expliqué « [l'agence d'intérim] n'a pas réussi à vous trouver un emploi à cause de votre nom, et c'est plus difficile depuis le 11 septembre. » <sup>127</sup>

La question du voile a également eu un impact sur l'emploi. En mai 2000, après que plusieurs affaires ont opposé des jeunes femmes musulmanes voilées aux rectorats de leurs académies d'exercice (refus de les laisser porter le voile), le Conseil d'État précise qu'un agent du service de l'enseignement public n'est pas autorisé à exprimer visiblement ses croyances religieuses, en raison du principe de laïcité, et ce quelle que soit la fonction occupée. Toutefois, comme dans le cas des jeunes filles voilées dans les

<sup>123</sup> P. Bataille, *Libération*, 30 juin 2000. Voir aussi P. Bataille, *Le racisme au travail*, Paris, La Découverte, 1997 ; sont aussi pris en compte ici les commentaires faits lors de la table-ronde organisée par l'OSI, le 28 juin 2002. *Note explicative : l'OSI a tenu une table-ronde à Paris en juin 2002 pour obtenir des commentaires critiques sur le présent rapport dans sa version provisoire. Les experts invités comprenaient des représentants du milieu associatif, des universitaires, des juristes, des journalistes et des représentants d'institutions impliquées dans la lutte contre la discrimination.*

<sup>124</sup> En 1999, le Mouvement contre le racisme et pour l'amitié entre les peuples (MRAP) dépose 35 demandes de procès pour discrimination sur la base du nom devant plusieurs tribunaux. En mars 2000, 24 n'avaient toujours pas reçu de réponse. Voir N. Negrouche, « Changer de prénom pour trouver un emploi. Discrimination raciale à la française », *Le Monde Diplomatique*, mars 2000, p. 7, accessible sur : <<http://www.monde-diplomatique.fr/2000/03/NEGROUCHE/13405>> (accès le 26 septembre 2002). La nouvelle loi anti-discrimination pourrait faciliter l'aboutissement de ce genre de plaintes.

<sup>125</sup> Entretien avec le porte-parole de l'UAM 93, 21 mai 2002.

<sup>126</sup> Nom à consonance arabo-musulmane, utilisé ici dans un sens réducteur et péjoratif pour désigner les femmes arabes (plus précisément maghrébines).

<sup>127</sup> *Rapport d'activités 2001. GIP-GELD-114*, Conseil d'orientation du mardi 30 avril 2002.

collèges, le Conseil d'État délègue aux autorités administratives concernées la capacité d'évaluer la situation, de juger de son impact sur les élèves et de décider d'interdire ou non le port du voile au cas par cas.

Plus récemment, le HCI dans son rapport sur l'islam a insisté sur le caractère discriminant du voile pour les musulmanes qui les portent, notamment au cours d'entretiens d'embauche ou pour l'accès aux professions du service public. Sur cette base, la HCI a exprimé ses réserves quant au sens du port du foulard dans l'enceinte scolaire mais aussi dans d'autres circonstances :

*« il faut (...) insister, auprès des publics scolaires intéressés, sur l'obstacle que représente le port du foulard sur la voie de l'intégration. En premier lieu, il importe de souligner que l'inégalité sexuelle que dénote implicitement le port du foulard est en désaccord avec la norme sociale en vigueur dans notre pays. S'il n'appartient pas à l'institution scolaire de s'immiscer dans les relations privées entre hommes et femmes, il lui incombe de faire état auprès de ces élèves de la situation discriminante que peut engendrer pour elles une attitude en rupture avec leur environnement (...). On peut aussi pointer les difficultés d'insertion professionnelle auxquelles les jeunes filles voilées s'exposent. »<sup>128</sup>*

Les agences d'intérim reçoivent fréquemment des demandes spécifiques de sociétés de ne pas envoyer de travailleurs d'origine étrangère ou de confession musulmane. Les agences de travail temporaire sont finalement prises entre le risque de perdre des clients si elles persistent à ne pas se conformer à ces requêtes particulières, et celui d'être poursuivies si elles le font dans la mesure où ce sont elles, et non les entreprises recruteuses, qui sont les employeurs de l'intérimaire.<sup>129</sup> Des associations et ONG sont entrées en procès contre des agences d'intérim pour le compte de plaignants, musulmans pour certains. SOS Racisme a par exemple récemment porté plainte contre l'agence Adecco après avoir découvert qu'elle avait conservé dans le dossier d'un candidat des informations confidentielles sur son passé.<sup>130</sup> La même agence de travail temporaire est accusée d'avoir accepté des demandes émanant d'employeurs exigeant explicitement l'exclusion de candidats de couleur ou « non-BBR » (bleu, blanc, rouge par allusion aux couleurs du drapeau signifiant par là que la personne candidate ne doit

<sup>128</sup> HCI Report 2001, pp. 98–99.

<sup>129</sup> *Etude du Cabinet Copas (FAS-Adecco) sur les techniques d'élaboration des annonces et des profils des emplois.*

<sup>130</sup> Voir <<http://www.sos-racisme.org/presse/lemonde6200.htm>>, (accès le 28 septembre 2002).

ni être arabe, ni noire).<sup>131</sup> Adecco a depuis signé un accord pour cesser de telles pratiques discriminatoires.<sup>132</sup>

Comme dans l'éducation, le droit à la liberté d'expression (dont la liberté religieuse est une partie) est respecté sur le lieu de travail. La jurisprudence de la Cour de cassation qui pose les principes en droit du travail protège la vie privée qui recouvre par exemple la façon de se vêtir et plus particulièrement de se coiffer (port du chapeau).<sup>133</sup> Dans le cas de conflits entre droit à la *privacy*, liberté d'expression et laïcité pouvant conduire à des troubles dans l'entreprise, l'employeur peut intervenir selon des paramètres comparables à ceux qui sont posés au niveau de l'école, au directeur. Les employeurs doivent, par exemple, respecter les croyances religieuses de leurs employés, mais peuvent poser des restrictions à leur droit d'expression si nécessaire pour des raisons d'ordre public, de sécurité, d'hygiène, de santé ou autre.<sup>134</sup> Dérivant de la protection de la liberté de conscience individuelle, certaines manifestations rituelles de cultes sont tolérées dans la pratique et même encouragées officiellement. Il en est ainsi des jours de congé pris à l'occasion de fêtes : les travailleurs musulmans doivent être excusés et non sanctionnés en cas d'absence à l'occasion de fêtes religieuses importantes. Ces décisions restent toutefois à la discrétion du chef de service.<sup>135</sup>

Les syndicats ont souvent joué un rôle actif dans la lutte contre la discrimination, plus particulièrement en ce qui concerne l'égalité des travailleurs dans leur accès aux droits sociaux et syndicaux.<sup>136</sup> Pendant de longues années, les syndicats ont d'ailleurs été le seul canal légal et légitime d'expression des revendications des immigrés qui n'obtiennent le droit d'association qu'en 1981.<sup>137</sup> Ils se sont faits les relais de plaintes pour discriminations et ont fourni des services de médiation et d'autres formes

<sup>131</sup> « BBR » (Bleu, Blanc, Rouge) est un terme qui a en particulier été utilisé dans certains discours du Front National.

<sup>132</sup> Voir J. de Linares, « Quand une entreprise s'engage contre la discrimination », *Le Nouvel Observateur*, semaine du 9 mai 2002, n. 1957, consultable sur <<http://www.nouvelobs.com/articles/p1957/a17323.html>>, (dernier accès le 28 septembre 2002).

<sup>133</sup> Cass. 22 janvier 1992.

<sup>134</sup> Donc, suivant la décision d'un tribunal, il n'y a pas de violation de la liberté d'expression dans le fait de demander à un boucher de confession musulmane de manipuler du porc. Voir Cass. soc, 24 mars 1998, AZAD c/M'ZE.

<sup>135</sup> Circulaire du 23 septembre 1967. Chaque année, l'État publie la liste des fêtes religieuses pouvant déboucher sur une autorisation d'absence. Dans le cas des musulmans, il s'agit de l'*Aïd al Seghir*, *Aïd el Kebir*, *Mawlid*. Un musulman absent de son travail pour le Aïd el Kebir ne peut être licencié. Cass. Soc., 16 décembre 1981, *Bull. Civ.*, V, n. 968, p. 719.

<sup>136</sup> Voir *Hommes et Migrations*, n. 1187, mai 1995, pp. 12–31.

<sup>137</sup> M. Tripier, V. de Rudder, F. Vourc'h, « Les syndicats face aux nouvelles discriminations », *Hommes et Migrations*, n. 1187, mai 1995, pp. 12–22.

d'assistance pour leurs adhérents. S'ils ont toujours été opposés à l'émergence de mouvements syndicalistes de type communautaire (comme un syndicat des travailleurs musulmans), les syndicats ont repris à leur compte certaines revendications dites « spécifiques » de certains groupes dont les musulmans et ont négocié pour leur compte. C'est le cas des négociations sur les formules particulières pour les congés, le respect des interdits alimentaires. Face à la question des prières et du jeûne, diverses attitudes ont émergé et produit des règlements différenciés dans les entreprises.<sup>138</sup>

### *La réponse du gouvernement*

La ministre de l'Emploi et de la Solidarité a organisé une table ronde en mai 1999 rassemblant partenaires sociaux et représentants du gouvernement autour du thème des discriminations raciales au travail. En forme d'engagement commun, la « déclaration de Grenelle » finale renouvelle l'effectivité des principes d'égalité, de non-discrimination et de laïcité et propose de faciliter les recours juridiques:

- mieux comprendre et connaître les pratiques discriminatoires sur le lieu de travail;
- mobiliser et renforcer la formation de tous les acteurs publics et privés, incluant les syndicats, à la lutte contre les discriminations;
- développer le parrainage des jeunes vers l'emploi;
- inscrire la lutte contre les discriminations dans les contrats de ville;
- envisager les modifications législatives de nature à donner une meilleure efficacité à la lutte contre les discriminations raciales (possibilité pour les syndicats de déposer une plainte au nom du plaignant, révision des règles relatives à la charge de la preuve, mise en place d'un droit d'alerte).

### *Le traitement des étrangers*

Le Code du travail n'établit aucune distinction entre nationaux et étrangers. Il impose l'égalité de traitement et proscrit toute discrimination. La situation dans le secteur de l'emploi a été récemment objet d'examen plus précis qui ont mis à jour des pratiques non autorisées par la loi mais bien réelles de discrimination vis-à-vis des étrangers dans le secteur de l'emploi. Le directeur de l'association Avicenne parle même de « *racisme de l'opinion publique française qui touche jusqu'à l'intégration des médecins.* »<sup>139</sup> En effet, même si la non-discrimination entre travailleurs pour motif de race, sexe ou appartenance syndicale est un principe constitutionnel et est par ailleurs inscrite dans la

<sup>138</sup> C. Wihtol de Wenden, J. Barou, M. Diop, N. Kerschen, E. de Saint-Blanquat, T. Subhi, *Analyse des conflits récents survenus aux usines Renault de Billancourt depuis 1981 au sein de la population immigrée*, Contrat de connaissance, CNRS/RNUR, janvier 1986.

<sup>139</sup> Entretien avec le directeur de l'association musulmane *Avicenne*, 24 mai 2002.

Convention européenne des droits de l'homme, un rapport de 1999 recense 615.000 emplois privés fermés pour cause de nationalité et au moins 625.000 autres pour cause de non possession d'un diplôme français.<sup>140</sup> La nationalité française est une condition nécessaire pour l'obtention de certains emplois de la fonction publique. Ces restrictions concernent au total près de 7 millions d'emplois dont sont exclus les non-Français, soit 30% du total.<sup>141</sup>

Des efforts officiels ont été entrepris pour remédier à cette situation, certains inspirés directement des développements au niveau européen.<sup>142</sup> Un exemple concerne la circulaire du 22 octobre 2001 sur l'abrogation de la condition de nationalité à la sécurité sociale, suite à la mobilisation de différentes associations, dont le GISTI (Groupe d'information et de soutien aux travailleurs immigrés).<sup>143</sup> La condition de nationalité à la sécurité sociale a été abrogée. Désormais, les emplois dans un organisme de sécurité sociale ne nécessitent plus de posséder la nationalité française. Mais de nombreuses restrictions sont restées en place et beaucoup de non-nationaux sont relégués à des emplois illégaux, dangereux, sans protection sociale suffisante.

<sup>140</sup> Deux niveaux de restrictions sont explicitement liés à la nationalité. Dans le premier, 50 professions sont interdites aux non-Français pour des raisons explicitement liées à la nationalité. Il s'agit en majorité de professions libérales organisées sous forme ordinaire (géomètres experts, pharmaciens, chirurgiens-dentistes, avocats, etc.) plus certains métiers de la communication, des débitants de tabac. Dans le second, pour une trentaine de professions, la nécessaire possession d'un diplôme français crée la discrimination (professions de santé, professions juridiques et judiciaires, architectes, coiffeurs, agents immobiliers, agents de voyage...). Par ailleurs, le statut de fonctionnaire est fermé aux non-communautaires. Voir le rapport de Brunes Consultants, *Les emplois du secteur privé fermés aux étrangers*, novembre 1999, non publié.

<sup>141</sup> La majorité des emplois fermés aux étrangers se dénombrent dans les trois fonctions publiques (d'État, hospitalière et territoriale) soit 5,2 millions d'emplois, en plus des entreprises sous statut gérant des services publics (comme La Poste, Air France, EDF-GDF) et les établissements publics industriels et commerciaux soit plus d'un million d'emploi. Pour une description détaillée des emplois fermés aux étrangers, voir GIP-GELD, « Une forme méconnue de discrimination: les emplois fermés aux étrangers (secteur privé, entreprises publiques, fonctions publiques) », note 1, mars 2000.

<sup>142</sup> Voir GELD, note 1, p. 10.

<sup>143</sup> Circulaire DSS/4 B n. 2001-514, 22 octobre 2001, NOR MESS0130701C, *Bulletin Officiel du Ministère des affaires sociales*, n. 2001-44 (du 29 octobre au 4 novembre 2001). Pour le texte complet, voir <<http://www.gisti.org/doc/textes/2001/dss4b2001.html>>, (accès le 27 septembre 2002).

### 3.1.3 Logement et autres biens et services

Plusieurs lois ont été mises en place pour faciliter la lutte contre la discrimination en particulier raciale dans le logement. Il en est ainsi par exemple du droit à un logement décent, devenu droit constitutionnel depuis la décision du Conseil Constitutionnel en 1995.<sup>144</sup> Plus récemment, la loi de modernisation sociale adoptée le 17 janvier 2002 interdit explicitement la discrimination dans le logement.<sup>145</sup> Il n'en reste cependant pas moins vrai que l'accès compliqué au logement social, des conditions d'habitation difficiles et des dynamiques de ségrégation continuent d'être prioritairement le lot de ceux qui sont perçus comme des étant des étrangers en général, et pas seulement des musulmans.<sup>146</sup>

De nouveau, les statistiques et les enquêtes qualitatives manquent sur le sujet. Dans le secteur du logement, le conflit d'intérêts entre Français « de souche » et population d'origine étrangère (qu'il s'agisse d'étrangers ou de citoyens français d'origine étrangère) suit une logique économique et sociale dans les marchés privé comme public. Plusieurs études ont montré que le traitement différencié de ces différentes populations est exacerbé par les pratiques discriminatoires dans le traitement et la sélection des dossiers de candidatures, en particulier pour les logements sociaux.<sup>147</sup> Des formes de discrimination sont également à l'œuvre dans le marché privé de l'immobilier,<sup>148</sup> qu'il s'agisse de l'achat ou du locatif. Les marchés publics du logement social reflètent la même tendance, produisant des mécanismes de ségrégation croissante, et ce malgré une

<sup>144</sup> Conseil Constitutionnel, 19 janvier 1995. Décision n. 94-359 DC, *Loi relative à la diversité de l'habitat*.

<sup>145</sup> *Loi de modernisation sociale*, Art. 158, 159, 160, 161, 162.

<sup>146</sup> Une étude récente sur les discriminations dans le logement social révèle que les agents chargés des allocations-logement se réfèrent à des catégories aussi larges que « les Africains », « les noirs », « ces gens-là » pour désigner des populations dont ils savent par ailleurs (entre autre parce que les personnes chargées de l'étude leur ont rappelé cet élément avant de commencer les entretiens) que les familles dont il est question sont originaires d'Afrique sub-saharienne. En d'autres termes, au lieu de se rapporter à des catégories justifiées par l'origine géographique des populations concernées, les agents administratifs interrogés dans le cadre de cette étude situent leurs interlocuteurs dans des catégories larges, floues et non-pertinentes. Voir V. De Rudder, C. Poirer, F. Vourc'h, *L'inégalité raciste. L'universalité républicaine à l'épreuve*, Paris, PUF (Pratiques théoriques), 2000, pp. 100–102.

<sup>147</sup> Note publiée par le GELD sur les logements sociaux, note 3, 10 mai 2001, « Les discriminations raciales et ethniques dans l'accès au logement social », sous la direction de Patrick Simon (noté par la suite GELD, note 3). Le texte est accessible sur le site du GELD : <<http://www.sos-racisme.org/presse/notegeld.htm>>, (visité le 25 septembre 2002).

<sup>148</sup> GELD, note 3.

déclaration d'intention en claire opposition de principe avec les logiques purement économiques qui animent le secteur privé.<sup>149</sup>

En 1998, le logement social représentait en France près de 4 millions d'unités soit 17% des résidences principales et plus de 45% des logements en location. La sélection est inévitable dans la mesure où le nombre de demandes est nettement supérieur aux offres disponibles. La discrimination dans le traitement et la sélection des dossiers est un processus complexe et un phénomène cumulatif. Les demandes sont évaluées au niveau local, suivant certains critères. Il en résulte une difficulté non négligeable à cerner le critère le plus important de discrimination. L'origine ethnique est souvent associée à d'autres critères sociaux, économiques dans les procédures de sélection. Il n'y a pas un seul paramètre de discrimination. Comme ailleurs, la religion n'apparaît pas comme un critère distinctif dans les plaintes. Il est cependant clair que la perception publique du « risque sociologique » associé à l'appartenance supposée d'un individu à un groupe national ou ethnique particulier est devenue une question centrale.<sup>150</sup> Ainsi, alors même que l'identification de « groupes » et de « communautés » est officiellement désavouée dans les politiques publiques, les représentations collectives ont un impact non négligeable sur l'évaluation administrative des « bons » et « mauvais » candidats, et les familles d'origine étrangère continuent d'être affectées de manière disproportionnée aux habitations situées en périphérie des grandes villes, dans des quartiers moins favorisés que les centres-villes.<sup>151</sup> En dépit de l'absence de recherches permettant notamment de quantifier ces pratiques discriminatoires au cours de la constitution des dossiers individuels, l'existence de ce phénomène est attestée.<sup>152</sup>

Des procédures bureaucratiques complexes et lentes, le fort pouvoir discrétionnaire des agents d'accueil et des autorités locales favorisent amplement le traitement inégalitaire

<sup>149</sup> GELD, note 3.

<sup>150</sup> J.-C. Toubon, « L'attribution des logements sociaux » *Migrations-Société*, 1998, vol. 10, n. 60, pp. 65–82.

<sup>151</sup> Voir V. De Rudder, M. Guillon, *Autochtones et immigrés en quartier populaire*, Paris, CIEMI-l'Harmattan, 1987 ; voir également A. Tanter, J.-C. Toubon, « 20 ans de politique française du logement social », *Regards sur l'actualité*, 1995, n. 214, pp. 30–50. Plus récemment, des travaux ont montré que la mobilité résidentielle des populations habitant en banlieue est très faible et participe activement aux processus de ségrégation et, par suite, de discrimination vis-à-vis des populations résidant dans ces sites. GIP-GELD-114, *Rapport d'activités 2001. Conseil d'orientation du mardi 30 avril 2002*, p. 14.

<sup>152</sup> Comme précisé dans la note 3 du GELD, la principale difficulté réside dans la quasi impossibilité d'identifier la source de l'acte discriminatoire, pour partie en raison du nombre d'acteurs participant à la constitution et au suivi des dossiers.

des candidats au logement social.<sup>153</sup> Le logement social fait en outre intervenir une pluralité d'acteurs et d'instances de décision qui travaillent dans un cadre réglementaire qui définit les critères d'admission, de priorité, d'attribution. Il est donc difficile d'identifier le niveau auquel intervient la discrimination. Les personnes d'origine étrangère se plaignent de devoir attendre une réponse bien plus longue à venir que pour les « Français de souche ». De fait, 28% des familles d'origine immigrée ont attendu un logement plus de trois ans,<sup>154</sup> alors qu'il s'agit de populations dont la vulnérabilité économique renforce la dépendance aux systèmes d'aide sociale.

Plusieurs affaires ont rendu publics ces phénomènes de discrimination dans le logement social public. SOS-Racisme révèle ainsi en 2001 que les formulaires de logement de l'Office public d'aménagement et de construction (OPAC) de Metz gérant l'allocation de logements sociaux de type HLM pour la région, font mention du « pays d'origine », violant ainsi plusieurs directives de la CNIL protégeant la vie privée des individus et l'utilisation de tels renseignements.<sup>155</sup> Le logiciel des HLM est de surcroît utilisé par d'autres organismes de logements sociaux, suggérant que la pratiques de fichiers ethniques illégaux serait relativement diffusée. Ce critère de l'origine semble, dans le cas de Metz, avoir renforcé des modalités de ségrégation : 70% des habitants des HLM des quartiers périphériques sont non-européens contre seulement 2,5% dans ceux du centre ville<sup>156</sup>. Dans sa note consacrée au logement, le GELD demandait déjà la suppression des mentions illégales dans les fichiers informatiques ayant trait à l'origine des locataires.<sup>157</sup>

<sup>153</sup> La mention de la nationalité du demandeur d'un logement HLM dans le dossier est introduite en octobre 1984. La *Commission Nationale Informatique et Libertés* (CNIL), déclare en 2002 que la nationalité ne doit pas être utilisée à des fins discriminatoires dans l'allocation d'un logement social. La nationalité peut figurer parmi les données versées au dossier du demandeur, mais les informations sur la date d'arrivée, le lieu de naissance, et la nationalité des parents du demandeur ne peuvent être utilisées comme des critères déterminant l'issue de la décision. Par ailleurs, l'information sur la nationalité ne peut être citée qu'au titre des renseignements sur l'état civil. Elle ne peut figurer en aucun autre endroit dans le dossier. Les bureaux et agences chargés de l'administration des logements sociaux ne sont pas autorisés à communiquer ces informations à d'autres organismes qui pourraient en faire la demande. Voir CNIL, Délibération n°01-061, 20 décembre 2001 donnant des recommandations sur l'archivage dans le logement social (version I-14012002), <<http://www.cnil.fr>>, (accès le 26 septembre 2002).

<sup>154</sup> GELD, note 3 sur la discrimination dans le logement social.

<sup>155</sup> Plus précisément, l'OPAC utilisait l'information à d'autres fins, au-delà de l'état civil. CNIL, Délibération, 21 janvier 1997. Voir <<http://www.cnil.fr>>, (accès le 26 septembre 2002).

<sup>156</sup> *L'Humanité*, 1<sup>er</sup> juillet 2001.

<sup>157</sup> GELD, note 3 sur la discrimination dans le logement social.

En avril 1998, le journal *Sud Ouest* dévoile la technique illégale de *scoring* pratiquée dans un foyer de la Charente maritime à la Rochelle. Chaque demandeur de logement se voit attribuer une note en fonction de son profil social : s'il est né dans le département, s'il a une voiture neuve, peut prouver une certaine ancienneté dans son travail, le locataire idéal doit avoir le moins de points possible.

### *La réponse du gouvernement*

Depuis la deuxième moitié des années 80, différents gouvernements ont tenté de systématiser une politique d'intégration par la création d'indice de « mixité sociale » dans les quartiers où cela semblait nécessaire.<sup>158</sup> La loi d'orientation sur la ville de 1991 (la LOV) dite aussi loi « anti-ghettos » a ainsi mis en place les politiques de mixité sociale des populations dans l'ensemble des quartiers.<sup>159</sup> Il apparaît de plus en plus clairement que cette directive a certainement eu l'effet inattendu d'encourager certaines des pratiques discriminatoires énumérées plus haut.<sup>160</sup> Il paraît en effet difficile d'envisager, par exemple, une politique de mixité sociale efficace qui ne prenne pas en compte la nationalité quitte à en faire un critère de sélection *per se*.

Sur le logement social, la secrétaire d'État au logement, s'est engagée dès 1999 à renforcer les contrôles et sanctionner les comportements discriminatoires par l'intervention de certaines agences.<sup>161</sup> Parmi les tâches de ce contrôle des procédures d'attribution de logement, le contrôle et le suivi des attributions localement, la détermination d'un indice de mixité sociale à respecter et la diminution du nombre de documents exigibles par les bailleurs ont figuré parmi les priorités.

La réglementation des procédures d'attribution de logements sociaux a été encore modifiée en 1998.<sup>162</sup> Suivant cette loi et son décret d'application, les bailleurs sont tenus de communiquer des informations sur les conditions d'attribution de logements, et de notifier par écrit les explications sur les motivations de refus. Le rôle du préfet est majeur puisqu'il doit assurer que ces dispositions légales sont appliquées effectivement

<sup>158</sup> Cette politique de « mixité » entre différentes catégories de population est lancée, dans un premier temps par un décret (19 mars 1986) et dans un second temps par deux lois, la loi Besson de 1990 et la loi d'orientation sur la ville de 1991.

<sup>159</sup> Pour plus d'information sur le cas particulier des groupes originaires du Maghreb, voir N. Boumaza, « Territorialisation des Maghrébins : regroupement contraint et désir de dispersion », in L. Haumont, *La ville: agrégation et ségrégation sociale*, Paris, L'Harmattan, pp. 31–53.

<sup>160</sup> Voir V. De Rudder, C. Poiret, F. Vourc'h, *L'inégalité raciste*, *op. cit.*, p. 79.

<sup>161</sup> Comme la Mission interministérielle d'inspection du logement social ou le Secrétariat permanent du plan urbanisme construction architecture (PUCA).

<sup>162</sup> Loi du 29 juillet 1998 (loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions) et son décret d'application 99-836 du 22 septembre 1999.

et éventuellement intervenir dans la médiation entre les différents acteurs (office HLM, candidats au logement social, administration départementale). Cette loi aménage aussi des possibilités de recours et de poursuites : une commission de médiation pourra être saisie. En outre, le numéro départemental unique – destiné à faciliter les procédures d’attribution en protégeant l’anonymat des candidats dans la procédure d’attribution du logement social en substituant dès le dépôt du dossier un numéro départemental au nom du demandeur – est l’une des innovations conjointement menées par État et HLM.<sup>163</sup>

Plusieurs organisations peuvent intervenir dans l’assistance aux personnes confrontées à une discrimination dans l’accès au logement. L’Association nationale d’information sur le logement (ANIL) et l’Association départementale d’information sur le logement (ADIL), offrent des services de conseil gratuit aux personnes cherchant à louer ou acheter un logement. Certaines associations musulmanes ont en outre développée des cellules d’aide et de soutien pour faciliter l’accès aux marchés du logement.

### 3.1.4 Santé et protection sociale

Il n’existe aucune indication permettant de parler d’une discrimination vis-à-vis des citoyens musulmans sur le plan de la protection sociale. Les réserves ou limitations sont davantage liées, ces dernières années, à des données de résidence, de légalité de la présence sur le territoire qui concernent l’ensemble des non-citoyens français et non spécifiquement les musulmans. De plus, en l’absence d’une institution centralisée représentant l’islam de France, les responsables religieux (en particulier les imams) n’ont pas accès à la couverture sociale dont les représentants d’autres cultes bénéficient. Il existe quelques témoignages de discrimination pour raisons religieuses dans le système de santé.

Le Conseil Constitutionnel du 13 août 1993 précisait que les étrangers bénéficient du droit à la protection sociale à partir du moment où ils résident durablement et légalement sur le territoire français, préparant le terrain pour l’adoption, le 24 août 1993, de la loi Pasqua relative à la maîtrise de l’immigration qui impose des conditions plus strictes l’accès à la sécurité sociale, à l’aide sociale et à l’ANPE des personnes étrangères résidant en France.<sup>164</sup> Le droit à la protection sociale de ces personnes est alors conditionné par la régularité et la permanence de leur séjour et de leur travail sur le territoire français. De nombreuses voix, associatives et parlementaires, se sont élevées pour critiquer cette loi, dénonçant l’impact négatif de celle-ci sur les étrangers non

<sup>163</sup> Décret d’application publié au *Journal Officiel*, 8 novembre 2000. Le numéro unique a été mis en œuvre dans les départements au 31 mai 2001.

<sup>164</sup> *Actualités sociales hebdomadaires*, n. 1850, 22 octobre 1993.

titulaires de documents en règle ou n'ayant pas vécu en France pour une période suffisamment longue.<sup>165</sup> Des observateurs ont également souligné les effets négatifs de cette loi sur les mineurs dont les parents ne peuvent justifier d'un titre de séjour et qui, par conséquent, ne peuvent bénéficier d'un certain nombre d'aides sociales à l'enfance.<sup>166</sup> La loi semble également avoir un impact discriminatoire sur les individus ayant travaillé légalement en France mais qui, ayant atteint l'âge de la retraite, décide de retourner vivre dans leur pays d'origine. Ceux qui ont travaillé et donc cotisé à la sécurité sociale reçoivent une carte leur permettant de circuler entre leur lieu de résidence et la France. Cela leur donne aussi l'accès à la protection sociale, mais en restreint l'accès pour les autres membres de la famille et limite l'accès aux besoins immédiats.

Le fait que les musulmans ne disposent pas d'une institution représentative de leurs intérêts et que l'islam n'est, par conséquent, pas considéré selon le même statut que d'autres cultes a produit des inégalités dans l'accès au système de protection sociale. La meilleure illustration de ce phénomène est peut-être la situation des imams, qui, à la différence des prêtres catholiques par exemple, ne disposent pas d'un accès garanti à la protection sociale, sans qu'il y ait apparemment de raison légitime à cette différence de traitement. Les imams sont approximativement 500 en France à être actifs et sont dans des situations très variées.<sup>167</sup> Certains travaillent bénévolement comme imam et exercent une autre profession qui leur garantit l'accès aux droits sociaux. D'autres sont salariés d'une association qui devrait assumer leur couverture sociale mais n'est pas toujours en mesure de le faire. Plusieurs imams sont donc démunis de toute couverture sociale et aucun représentant de l'islam ne siège aux deux caisses d'assurance maladie et d'assurance vieillesse, dont le règlement ne l'interdit pourtant pas, qui gèrent le régime spécial de sécurité sociale des cultes créé en 1978. Seuls 50 d'entre eux bénéficieraient de ce système.

En l'absence d'une instance représentative de l'islam et d'une hiérarchie ecclésiastique, il n'existe aucun mécanisme de sélection des aumôniers musulmans dont le rôle consiste à permettre à des individus ne pouvant se rendre sur leurs lieux de culte de bénéficier de la liberté religieuse dans des administrations comme la prison, l'hôpital

<sup>165</sup> La plupart des critiques ont été émises par les ONG engagées dans la lutte pour les droits des étrangers et des immigrés. Leur reproche principal concerne la négation par cette loi du principe d'égalité de traitement entre citoyens français et étrangers, politique appliquée depuis la fin de la seconde guerre mondiale. Voir D. Fassin et al, *Un traitement inégal. Les discriminations dans l'accès aux soins*, Rapport d'études du CRESP n°5, septembre 2001, disponible sur : <<http://www.inserm.fr/cresp/cresp.nsf/Titre/les+rapports+du+CRESP>>, (accès le 26 septembre 2002).

<sup>166</sup> GISTI, « La protection sociale des étrangers après la loi Pasqua », 1995.

<sup>167</sup> Rapport du HCI 2001, p. 55.

public, les armées, et des écoles (ce sont dans ce cas les parents qui financent).<sup>168</sup> Une des conséquences est le faible nombre d'aumôniers musulmans<sup>169</sup> dont la majorité reste employée à temps partiel ou bénévole. En 2001, on dénombre 44 aumôniers musulmans en France contre 460 intervenants catholiques pour une population carcérale de 45.000 personnes dont 50 à 60% sont musulmans. Seuls 4 d'entre eux sont employés à temps complet.<sup>170</sup> L'effet discriminant est alors pour ceux qui auraient besoin de ces services, notamment pour les rites funéraires.

### *La santé*

L'accès au système de sécurité sociale créé en 1945, outre qu'il se fonde sur les cotisations salariales des employés et employeurs, est basé sur la résidence plus que sur la nationalité des usagers. La loi Pasqua de 1993 a restreint l'accès à ce système de protection sociale aux résidents permanents (par opposition à ceux qui résident de manière irrégulière en France ou pour de courtes périodes). En 1999, le gouvernement a mis en place la Couverture maladie universelle (CMU) destinée aux personnes dans l'incapacité de prouver leur statut de résident.<sup>171</sup> Un autre système permet aux sans papiers d'avoir accès à une aide médicale de l'État. Toutefois, de nombreuses personnes bénéficiaires de droit de ces dispositions ne sont pas informées de leur existence. De plus, le processus de décentralisation s'est traduit par le développement de différents niveaux de protection en pratique dans différents départements et différentes villes.<sup>172</sup>

Il existe peu de travaux sur le traitement des patients musulmans dans le système de santé publique, y compris dans les hôpitaux. Quelques exemples permettent cependant de suggérer que les données culturelles et religieuses peuvent être à l'origine de conflit avec le personnel soignant et l'administration.

L'association médicale Avicenne intervient souvent comme médiatrice pour des patients musulmans, et ses différentes expériences confirment l'utilité de ce type de services : « *Le malade musulman, quand il est hospitalisé, doit faire ses prières et nous nous chargeons d'expliquer à l'infirmière qu'elle peut organiser les soins en fonction des horaires*

<sup>168</sup> Le rapport du HCI met l'accent sur le fait qu'en l'absence de cadre régulateur, se pose la question de savoir quelles associations et quels individus peuvent légitimement désigner les aumôniers musulmans.. Voir le Rapport du HCI sur l'islam, 2001, p. 56.

<sup>169</sup> Entretien avec Hanifa Chérifi, « Les musulmans victimes de discriminations. Une inégalité entre les religions », J.-M. Blier, S. de Royer, *Discriminations raciales, pour en finir*, 2001, Paris, éditions Jacob-Duvernet, pp. 52–53.

<sup>170</sup> 16 travaillent à temps partiel, 20 sont volontaires. *Le Monde*, 31 octobre 2001.

<sup>171</sup> Loi du 27 Juillet 1999. La Couverture Maladie Universelle est entrée en vigueur en janvier 2000.

<sup>172</sup> Voir N. Drouot, N. Simonnot, *Rapport 2001 de l'Observatoire de l'accès aux soins de la mission France de Médecins du monde*, juin 2002.

de ces prières. (...) Le plus souvent, le patient musulman ne parvient pas à s'exprimer (problèmes de langage, de culture, d'environnement). On observe aussi une certaine négligence de l'équipe médicale vis-à-vis du patient musulman. C'est un véritable problème de communication souvent lié à des préjugés, des arrière-pensées.»<sup>173</sup> Le directeur de l'association Avicenne donne un exemple illustrant ces problèmes de communication qui peuvent poindre, ici entre aide-soignante et musulmane :

*« Je me trouvais au bloc opératoire et tout d'un coup une aide-soignante arrive en hurlant qu'une patiente ne veut pas retirer son foulard pour entrer en salle opératoire, que c'est interdit car le voile est un objet extérieur et qu'en plus elle ne parle pas le Français. Je me déplace pour aller voir la patiente et l'aide-soignante insiste bien sur le fait que la patiente ne parle pas le Français. La patiente était Française et parlait très bien le Français : il s'agissait d'une personne convertie à l'Islam. J'ai dit à l'aide soignante que, premièrement les enfants étaient autorisés à entrer dans le bloc opératoire avec un objet personnel, qui vient bien de l'extérieur, deuxièmement elle parle le Français et cela démontre qu'elle ne lui a pas parlé, troisièmement que le problème aurait pu se résoudre très simplement dans la mesure où en entrant au bloc opératoire, elle devrait porter un couvre-chef. Il aurait été plus simple de prendre le temps de lui expliquer les règles internes de l'hôpital. »<sup>174</sup>*

Certaines associations musulmanes se sont concentrées sur des maladies comme le SIDA pour dénoncer l'inactivité publique en matière d'aide aux migrants touchés par cette maladie. Une association en particulier, Migrants contre le Sida, a interpellé le Réseau national de santé publique à propos de l'urgence d'améliorer l'information disponible sur l'impact du sida au sein des communautés immigrées. La question de l'épidémie du sida parmi les populations migrantes étant, d'après l'association, toujours un tabou.

Les services de l'Assistance publique à Paris ont quant à eux pris l'initiative de prendre en considération les besoins des patients musulmans. Ainsi, un document à usage interne est destiné au personnel des hôpitaux (infirmier(e)s, assistant(e)s, médecins, etc.) et fournit des indications sur les demandes susceptibles d'être formulées et les réponses à donner sur les interdits alimentaires, les soins du corps, les rituels funéraires. Il reste de la discrétion et de l'autorité locale des hôpitaux de choisir ou non de traiter ce problème spécifique.

<sup>173</sup> Entretien avec le directeur de l'Association médicale Avicenne de France (AMAF), 24 mai 2002.

<sup>174</sup> Entretien avec le directeur de l'Association médicale Avicenne de France (AMAF), 24 mai 2002.

### 3.1.5 L'accès à la justice

Les citoyens français et les personnes dont la résidence habituelle et régulière est en France peuvent bénéficier de l'aide juridique d'État,<sup>175</sup> permettant l'égalité d'accès et de traitement au sein de la justice.

Il existe deux formes d'aide juridique d'État, l'aide juridictionnelle et l'aide à l'accès au droit.<sup>176</sup> L'aide juridictionnelle permet aux personnes ne disposant pas des ressources suffisantes d'exercer leurs droits en justice en leur faisant bénéficier d'un allègement des frais. L'État prend en charge une partie ou l'intégralité des honoraires des auxiliaires de justice.<sup>177</sup> L'accès au droit propose notamment l'aide à la consultation (obtention d'informations, de conseils, d'une assistance) et l'assistance au cours des procédures non juridictionnelles. Les personnes désirant bénéficier de l'aide juridique doivent montrer l'insuffisance de leurs ressources et que l'action à intenter n'est pas jugée irrecevable ou dénuée de tout fondement. Il existe également des recours contre les décisions des bureaux d'aide juridictionnelle (présents dans les tribunaux de grande instance) en cas de refus d'accorder l'aide juridictionnelle.

Il existe cependant des inégalités devant la justice. Se dégage ainsi une tendance nette à la discrimination dans l'attribution des peines : pour un même délit, la sentence sera plus lourde pour les individus dont l'origine ethnique réelle ou supposée est étrangère. Ainsi, une étude récente démontre que pour un délit de vol avec effraction, 52% des étrangers font de la prison ferme contre 37% des Français. Pour un délit de détention-acquisition de stupéfiants, 44% des étrangers ont été condamnés à de la prison ferme contre 31% des Français.<sup>178</sup> La Fédération internationale d'Helsinki a également fait part de son inquiétude, entre autres, devant les détentions provisoires prolongées et la

<sup>175</sup> Avec quelques exceptions pour les procédures devant la commission de séjour des étrangers, l'annulation d'un arrêté préfectoral de reconduite à la frontière, une procédure devant la commission statuant en matière d'expulsion.

<sup>176</sup> Loi du 10 juillet 1991, *Journal Officiel* du 13 juillet 1991. Modifié par la loi 98-1163 du 18 décembre 1998 créant les Conseils départementaux de l'accès au droit.

<sup>177</sup> Voir Fiche juridique et pratique, *Informations Inter Migrants*, n. 25, 15 février 1993.

<sup>178</sup> *Discriminations raciales: pour en finir*, op. cit., p. 62.

durée des procès.<sup>179</sup> Elle a également signalé des inconduites de la part des personnels de la police et de la justice, en particulier vis-à-vis de personnes non françaises.<sup>180</sup> Là encore, comme dans d'autres cas, il n'existe pas de données chiffrées et distinguer la part d'influence de la dimension religieuse dans le jugement final ne peut être proprement détaché des données ethniques et raciales.

Les Maisons de la justice et du droit sont des éléments centraux d'un processus plus large de facilitation de l'accès à l'information sur les activités et ressources publiques en matière de justice. Elles sont destinées à améliorer la conscience que les citoyens ont de leurs droits. Elles emploient des médiateurs intervenant dans des disputes et conflits au niveau local.<sup>181</sup> La Commission européenne de lutte contre le racisme et l'intolérance soutient le développement d'initiatives améliorant la représentation des personnes issues de l'immigration dans la police, comme « officiers de sécurité adjoints » et encourage l'extension de celles-ci à d'autres secteurs.<sup>182</sup>

### 3.2 La protection contre la violence raciale et motivée par l'appartenance religieuse de la victime

Les incitations à la haine raciale sont punies par la loi,<sup>183</sup> avec une nuance selon qu'elles ont été ou non suivies de passage à l'acte, de violence. L'incitation n'est pas considérée légalement comme une discrimination en tant que telle, même si le racisme est un délit

<sup>179</sup> En juillet 2001, la Cour européenne des droits de l'homme reconnaît unanimement que les poursuites criminelles contre Dris Zannouti, qui ont duré cinq ans, dix mois et dix jours sont une violation de l'article 6.1 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement et dans un délai raisonnable, par un tribunal indépendant et impartial, établi par la loi, qui décidera, soit des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil, soit du bien-fondé de toute accusation en matière pénale dirigée contre elle. Voir *Report on France of the International Helsinki Federation*, 2002 (noté ci-après IHF Report 2002), p. 129, accessible à l'adresse : <<http://www.ihf.org>>, (visité le 1<sup>er</sup> octobre 2002).

<sup>180</sup> Voir IHF Report 2002, p. 129. Voir également Commission européenne de lutte contre le racisme et l'intolérance, *Rapport* 1999, parag. 30.

<sup>181</sup> Loi 98-1163 du 18 décembre 1998 (Art. 21) et décret n. 2001-1009 du 29 octobre 2001. Pour plus d'information sur ces maisons, voir : <<http://www.justice.gouv.fr/justorg/mjd.htm>>, (accès le 26 septembre 2002).

<sup>182</sup> Commission européenne de lutte contre le racisme et l'intolérance, *Rapport* 1999, parag. 32.

<sup>183</sup> Article 24 de la loi de 1881 ou article R 625-7 du Code Pénal.

sanctionné par la loi depuis 1972.<sup>184</sup> La protection juridique des victimes et l'appareil légal ne jouent pourtant que marginalement un rôle de dissuasion. Selon la Commission européenne de lutte contre le racisme et l'intolérance, il est « *généralement admis que le nombre de cas de ce genre aboutissant devant les tribunaux ne reflètent absolument pas l'étendue des phénomènes de discrimination et de racisme dans la société.* »<sup>185</sup>

Plusieurs organisations internationales ont exprimé leurs préoccupations vis-à-vis des effets des violences pratiquées par des acteurs publics et le déficit d'enquêtes suffisamment rigoureuses sur les plaintes pour mauvais traitement déposées par des prisonniers et détenus, en particulier originaires d'Afrique et d'Afrique du Nord.<sup>186</sup> Un rapport récent d'Amnesty International fait état des « *délais et obstacles aux procès d'officiers de police (qui) contribuent au climat d'impunité.* »<sup>187</sup>

La fréquence des violences perpétrées par des acteurs privés et motivées par le racisme est en nette progression entre 1999 et 2000. 146 faits graves (attentats, agression physique, dégradation de bâtiments) ont été commis en 2000 contre 40 en 1999.<sup>188</sup> 772 menaces et intimidations sont recensées en 2000 contre 149 l'année précédente.<sup>189</sup> Cette augmentation est souvent clairement liée à l'évolution de l'actualité internationale. En 2000, le pic de violences racistes intervient au moment de la reprise du conflit israélo-palestinien à partir de septembre 2000 avec le déclenchement de la seconde *intifada*. Le 11 septembre a produit des réactions similaires : association entre événements internationaux et musulmans de France, islam et terrorisme, intégrisme.... Et tandis que le racisme diminue en 2001 de manière générale,<sup>190</sup> il semble qu'une part importante de ces actes racistes est liée aux effets du 11 septembre. Le rapport de la

<sup>184</sup> La loi Pleven du 1<sup>er</sup> juillet 1972 sur les sanctions pénales contre la discrimination raciale (Law 72-546), accessible sur <<http://www.antisemitisme.info/lois/plevn.htm>>, (accès le 27 septembre 2002); des punitions plus graves pour racisme sont introduites en 1990. Loi Gayssot 90-615 du 13 juillet 1990, *Journal Officiel*, 14 juillet 1990, p. 8333 (NOR: JUSX9010223L). Voir sur <<http://www.jura.uni-sb.de/france/Law-France/190-615.htm>>, (accès le 27 septembre 2002).

<sup>185</sup> Commission européenne de lutte contre le racisme et l'intolérance, *Rapport* 1999, parag. 5.

<sup>186</sup> Commission européenne de lutte contre le racisme et l'intolérance, *Rapport* 1999, parag. 29-30; IHF 2002, pp. 129-130.

<sup>187</sup> Index Amnesty International, POL 10 janvier 2002.

<sup>188</sup> Le rapport 2001 de la CNCDH recense 116 faits graves contre des Juifs en 2000 (9 sont enregistrés en 1999) soit 80% des actes racistes commis. Voir le rapport de la Commission nationale consultative sur les droits de l'homme (publié en mars 2002), sur : <<http://www.commission-droits-homme.fr>>, (accès le 27 septembre 2002).

<sup>189</sup> Voir le rapport 2001 de la CNCDH.

<sup>190</sup> 67 actions racistes sont relevées en 2001, contre 146 en 2000. Voir le rapport 2001 de la CNCDH.

Commission nationale consultative des droits de l'homme (ci-après CNCDH) pour 2001 (publié en mars 2002) explique que plus de 68% des violences racistes<sup>191</sup> et xénophobes autres qu'antisémites et 63% des menaces enregistrées durant l'année 2001 se sont produits entre septembre et décembre 2001.<sup>192</sup> Ces résultats ne tiennent pas compte de la violence antisémite dont le rapport nous dit par ailleurs qu'elle a été plus importante en 2001 qu'au cours de ces dix dernières années.<sup>193</sup>

Sur 163 actes d'intimidation de caractère raciste et xénophobe, 115 visaient des Maghrébins. Les cibles de ces violences sont d'une manière générale les communautés arabo-musulmanes (pas seulement les maghrébins), mais il est difficile de déterminer avec précision la part du religieux dans ce racisme français. Cette violence raciste dont une part des motivations est peut-être liée au religieux, est à la fois antisémite et anti-arabe dans ses traits dominants (sondage L. Harris, mars 2001).<sup>194</sup> Les bâtiments visés par les attentats, jets de pierre, dégradation et incendies sont très souvent des lieux de culte, mosquées et synagogues.

Leila Babès, professeur de sociologie à l'Université catholique de Lille exprime, à la suite des événements du 11 septembre, sa crainte d'un impact psychologique sur les communautés musulmanes de France : « *lorsqu'on évoque des groupuscules terroristes, le mot « islam » est récurrent dans les discours. Cette polarisation est effrayante. Nous redoutons une recrudescence de la haine au quotidien et un changement dans le regard des autres.* »<sup>195</sup> Dans un sondage récent, à la question de savoir si la participation de la France à une action militaire menée contre un État islamique entraînerait des incidents graves entre les différentes communautés sur le territoire, la majorité des personnes

<sup>191</sup> Jusqu'au rapport publié en 2002, les violences racistes recensées ne prenaient en considération que les agressions ayant entraîné un arrêt de travail de huit jours (ou moins). Désormais, quelle que soit la durée de l'interruption temporaire de travail, tous les actes graves contre les biens et les personnes sont recensés.

<sup>192</sup> *Le Monde*, 22 mars 2002, *La Croix*, 22 mars 2002. Le même constat est dressé à propos de l'antisémitisme : 29 actes de violence antisémite ont été recensés contre des synagogues, des écoles ou des personnes. Autre point marquant de ce rapport 2002 : les auteurs de ces actes de violence ne seraient plus uniquement liés à l'extrême droite, et impliqueraient de plus en plus des jeunes issus de l'immigration.

<sup>193</sup> *Le Monde*, 22 mars 2002; *La Croix*, 22 mars 2002.

<sup>194</sup> Le rapport 2001 de la CNCDH recense 116 faits graves contre des Juifs en 2000 (9 en 1999) soit 80% des actes racistes commis. Voir également le sondage Louis Harris sur l'attitude des Français face au racisme, mars 2001.

<sup>195</sup> Entretien avec Leila Babès, professeur de sociologie à l'Université catholique de Lille, *Témoignage chrétien*, 27 septembre 2001.

interrogées, de l'échantillon musulman d'un côté, français de l'autre, répond par l'affirmative.<sup>196</sup>

### 3.3 Les droits des minorités

La France a signé mais n'a pas ratifié la *Charte des langues régionales ou minoritaires*, et elle a refusé de signer la *Convention cadre de l'Europe pour la protection des minorités nationales*. Le Conseil d'État rend un avis en juillet 1995, à la demande du Premier ministre, qui précisait alors clairement son interprétation du concept de minorité dans le contexte français :

*« les principes fondamentaux du droit français, tels qu'ils sont inscrits dans la Constitution, interdisent toute distinction entre les citoyens en fonction de leur origine, de leur race ou de leur religion. L'existence de droits exercés collectivement, fondés sur de telles considérations, ne saurait donc être reconnue en France où le respect des caractéristiques de chaque groupe – religieux, culturel, linguistique ou autre – est assuré par la protection des individus membres de ces groupes. »*<sup>197</sup>

Les réactions à la signature par le gouvernement française (à l'époque, Lionel Jospin est Premier ministre) de la Charte le 7 mai 1999 ont été fortes.<sup>198</sup> Dans ce climat très houleux, le Conseil constitutionnel est saisi par le Président de la République et se prononce le 15 juin 1999.<sup>199</sup> La Charte comporte, dit le Conseil d'État, des clauses

<sup>196</sup> 78% de la population d'origine musulmane et 84% des Français interrogés pensent qu'un conflit international de cette nature pourrait déboucher sur un conflit inter-ethnique en France. *Le Point*, 5 octobre 2001, n. 1516, p. 75.

<sup>197</sup> Avis du Conseil d'État, n. 357.466, *Rapport annuel*, p. 397.

<sup>198</sup> La protestation des groupes régionalistes est immédiate devant les réserves émises par la France lors de la signature. Politiquement, les positions sont très variées et contradictoires. Ancien ministre de l'Intérieur, J-P. Chevènement dénonce la « balkanisation » du pays si la France ratifie la Charte et accorde un statut aux langues minoritaires, tandis que Lionel Jospin et Jacques Chirac, entre autres, se rangent du côté des langues minoritaires. Sur ces différentes positions, voir O. Cohen, « Of linguistic jacobinism and cultural balkanisation », *French Politics, Culture and Society*, vol. 18, n. 2, été 2000, pp. 21–48, plus particulièrement pp. 21–27.

<sup>199</sup> Texte de la déclaration du Président J. Chirac, du Premier ministre L. Jospin et du ministre des Affaires étrangères H. Védrine, sur l'interprétation par le gouvernement français de la Charte européenne en vue de sa ratification éventuelle. Décision n. 99-412 DC, 15 juin 1999. Voir <<http://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/1999/99412/decl.htm>>, (accès le 26 septembre 2002).

contraires à la Constitution,<sup>200</sup> dont « *les principes fondamentaux (qui) s'opposent à ce que soient reconnus des droits collectifs à quelque groupe que ce soit, défini par une communauté d'origine, de culture, de langue ou de croyance* » et précisent « *que les particuliers ne peuvent se prévaloir d'un droit à l'usage d'une langue autre que le français, ni être contraints à un tel usage.* »<sup>201</sup> La reconnaissance par la Charte d'un « *droit imprescriptible* » de pratiquer une langue régionale ou minoritaire dans la vie privée et publique est identifiée par le Conseil d'État comme une attaque des principes constitutionnels d'indivisibilité de la République, de l'égalité de tous devant la loi et de l'unité du peuple français.

La question du droit des musulmans ne se pose donc pas en termes de « droits des minorités », même dans la bouche des leaders associatifs :

*« Le terme de minorité est étranger à la France mais il y a un glissement médiatique. En France, on ne parle pas de minorité même si on l'emploie à l'échelle européenne. Aux populations nouvellement installées, on doit donner les moyens d'expression qui sont dans l'esprit européen, dans l'esprit laïc et républicain. Je me retrouve dans une logique de citoyenneté et je ne me considère pas comme minoritaire. »*<sup>202</sup>

### 3.3.1 La religion

La liberté religieuse et la protection contre la discrimination religieuse sont garanties par la loi, à différents niveaux.<sup>203</sup> La loi affirme aussi la séparation de l'État et de l'Église, la laïcité (la neutralité de l'État vis-à-vis des religions) et le respect de la liberté de conscience.<sup>204</sup> Toutefois, s'il existe une législation des cultes, il n'existe pas de statut des cultes.

<sup>200</sup> Décision n°99-412 DC : Charte européenne des langues régionales ou minoritaires. – NOR : CSCX9903612 S. Une décision similaire avait déjà été prononcée par le Conseil d'État en septembre 1996. Sur le rôle du Conseil d'État dans ce débat, voir L. Pinto, « Les excès du Conseil constitutionnel », *Le Monde*, 24 janvier 2001.

<sup>201</sup> *L'actualité juridique. Droit administratif*, 20 juillet-20 août 1999, p. 628.

<sup>202</sup> Entretien avec le directeur de la *Médina*, Saint-Denis, 14 mai 2002.

<sup>203</sup> La liberté religieuse (art. 10, déclaration des droits de l'homme et du citoyen), la liberté de conscience (art. 1, loi du 9 décembre 1905), la liberté des cultes (art. 1, loi de 1905) et la liberté d'association culturelle ou non (loi du 1<sup>er</sup> juillet 1901 et du 2 janvier 1907), interdiction de discrimination dans l'emploi en raison des croyances religieuses (Préambule de la Constitution de 1946 et dispositions dans le Code du travail), la liberté de manifestation des convictions (art. 10, Déclaration de 1789 ; art. 9 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales de 1950), le respect des croyances de chacun par la République française (art. 2, Constitution 1958).

<sup>204</sup> J. Robert, « La liberté religieuse », *Revue internationale de droit comparé*, 1994, 2, pp. 629-644.

La Loi du 9 décembre 1905 et le droit local culturel alsacien-mosellan (1802) sont les deux piliers principaux de la législation sur les cultes.

La Loi Combes assure la liberté de conscience et garantit le libre exercice des cultes. Elle affirme également la neutralité de l'État : la République ne reconnaît, ne salarie ni ne subventionne aucun culte (avec des dérogations pour le cas particulier des aumôneries dans les écoles, les hôpitaux et les prisons).<sup>205</sup> La loi a en particulier organisé le transfert des biens propriétés des établissements publics culturels aux « associations culturelles », qui deviendront par la suite les interlocuteurs de l'État pour les questions relatives à chaque culte. La loi Combes stipule également l'usage gracieux des édifices du culte (église, synagogues) qui appartiennent aux collectivités publiques (État, départements, communes). La loi interdit la présence d'emblèmes religieux dans les édifices publics et proscriit l'instruction religieuse pendant les heures de classe. Les dispositions de la loi Combes continuent aujourd'hui de définir le concept de laïcité et sa mise en pratique. Selon ses prescriptions, l'État peut légitimement organiser le cadre de régulation juridique des cultes, mais ne peut intervenir dans leurs affaires intérieures. Un régime des cultes différent du reste du territoire n'en est pas moins maintenu dans les trois départements de l'Est, attestant d'un certain degré de pluralisme légal dans ce domaine.<sup>206</sup>

Suite à l'adoption de la loi Combes, différents cultes présents en France à cette époque se sont organisés de manière à adapter leur statut aux exigences de la nouvelle loi.<sup>207</sup> En s'organisant de cette manière, ils ont pu bénéficier d'un certain nombre d'avantages, sur le plan fiscal (les édifices religieux affectés aux associations culturelles sont par exemple exonérés de certaines taxes) dont d'autres groupes religieux (dont les musul-

<sup>205</sup> La loi Combes est connue comme Loi sur la séparation des Églises et de l'État. Elle est adoptée le 9 décembre 1905 et publiée dans le *Journal Officiel* du 11 décembre 1905. Elle entre en vigueur le 16 mars 1906 (*Journal Officiel*, 17 mars 1906). Voir G. Bedouelle, J.-P. Costa, *Les laïcités à la française*, Paris, PUF (Politique d'aujourd'hui), 1998, p. 51.

<sup>206</sup> L'Alsace-Moselle se compose de trois départements (Bas-Rhin, Haut-Rhin et Moselle); Ce sont les seuls où la laïcité n'est pas appliquée, et dans lesquels la religion et les cultes sont administrés selon le régime antérieur à la loi Combes, c'est-à-dire le système concordataire (*Convention entre le gouvernement français et Sa Sainteté Pie VII*) conclu le 15 juillet 1801 entre le gouvernement français (Bonaparte) et la Papauté. Sur l'histoire de cette situation particulière de l'Alsace-Moselle, voir G. Bedouelle, J.-P. Costa, *Les laïcités à la française*, Paris, PUF (Politique d'aujourd'hui), 1998, en particulier pp. 143–150. Les situations dans les départements et territoires d'outre-mer sont elles-aussi distinctes du système général appliqué en métropole.

<sup>207</sup> Les cultes protestant et juif ont ainsi immédiatement créé des associations culturelles. Ce processus de séparation introduit par la loi Combes est aussi le résultat de négociations entre l'État et les catholiques qui a conduit à plusieurs accords qui ont progressivement accompagné la mise en place et la consolidation de la laïcité tout au long du 20<sup>ème</sup> siècle.

mans) qui sont majoritairement organisés sous la forme d'associations (loi de 1901 ouverte aux étrangers en 1981) ne sont pas titulaires :

*« (...) en raison de l'histoire, les diocèses catholiques, et dans une moindre mesure, les Églises protestantes réformées et luthériennes ainsi que la religion juive, bénéficient au titre de la continuité entre deux systèmes (culte reconnu (1801–1905) et séparation (1905-...)) de l'ensemble des avantages et soutiens prévus par la législation culturelle. Pour les autres religions l'accès à l'une des composantes ou aux composantes du régime des cultes est soumis à autant de procédures de « reconnaissance » qu'il existe de mécanismes de soutien. L'acquisition du statut d'association culturelle, conformément à la loi du 9 décembre 1905, semble toutefois constituer une première et incontournable étape à la « reconnaissance » par l'État. »<sup>208</sup>*

Le Haut conseil à l'intégration, dans son rapport sur l'islam, reconnaît que la loi Combes est directement responsable de certaines inégalités de traitement entre les cultes.<sup>209</sup> Sur la question des biens immobiliers par exemple, les cultes protestant et juif, à la différence d'une partie des catholiques<sup>210</sup>, ont accepté la loi de 1905 et immédiatement créé des associations culturelles (1906) ce qui leur a permis de rester propriétaires de leurs édifices religieux. Par ailleurs, le maintien d'un régime des cultes particulier dans les trois départements d'Alsace-Moselle une claire exception à la notion même d'égalité de tous devant la loi. En outre, la jurisprudence est plutôt allée dans le sens d'une reconnaissance des religions minoritaire.<sup>211</sup> Les musulmans ont été encouragés officiellement en France à désigner un représentant unique de leurs intérêts pour permettre des négociations plus faciles entre les communautés religieuses et l'État (voir la section 4.1). Mais de nombreuses résistances continuent de se manifester face à l'hypothèse d'une reconnaissance et de la mise en place de droits spécifiques aux musulmans au niveau local,<sup>212</sup> et la laïcité est de plus en plus problématisée en termes de valeurs républicaines et non plus seulement de principes constitutionnels, politisant les représentations sociales de l'islam et des musulmans.

Dans l'ensemble, la laïcité est a priori perçue par les musulmans et les responsables associatifs comme un cadre favorable à l'expression du pluralisme religieux et de la

<sup>208</sup> F. Messner, « Les relations entre les communes et les religions », in F. Frégosi, J.-P. Willaime, eds., *Le religieux dans la commune*, 2001, Genève, Labor et Fides, p. 45.

<sup>209</sup> « Alors que la loi de 1905 était censée créer un statut unique pour toutes les religions sur l'ensemble du territoire, sa mise en œuvre s'est traduite historiquement par des différences de fait et de droit entre les cultes. » Rapport du HCI sur l'islam, 2001, p. 23.

<sup>210</sup> L'Église catholique n'accepte pas dans un premier temps le cadre légal de 1905 proposant la création d'associations culturelles, et ne s'y rallie qu'en 1924.

<sup>211</sup> La laïcité est aujourd'hui suffisamment investie par les tribunaux pour fournir l'occasion d'une discussion en termes de pluralité des ordres juridiques

<sup>212</sup> F. Messner, *op. cit.*, p. 93.

liberté individuelle en matière de foi.<sup>213</sup> Mais la validité du cadre ne signifie pas l'application des principes dans la pratique. « *Les musulmans ont tous leurs droits mais le problème se pose au niveau de la pratique.* »<sup>214</sup> De fait, ni le dispositif juridique, ni l'administration publique ne sont parvenus à formuler des réponses satisfaisantes à plusieurs questions directement liées à la présence de l'islam dans l'espace public.<sup>215</sup> Des problèmes particuliers ont émergé autour de la question de l'accès à la protection sociale des autorités musulmanes (voir section 3.1.4.), de la construction des lieux de culte, des carrés musulmans dans les cimetières municipaux et de l'abattage rituel.

Au fondement de ces problèmes sociaux et politiques particuliers se trouve la tension inévitable entre, d'une part une approche de la laïcité qui, tout en considérant qu'elle incarne la neutralité de l'État, la définit implicitement et plus largement comme le cadre d'une adhésion loyale du citoyen aux valeurs de la République, et d'autre part la réalité de la présence légitime et permanente, sur le territoire français, de groupes qui assument – et revendiquent une reconnaissance publique de – la part religieuse de leur identité, sans que cela ne constitue pour eux une contradiction avec leur engagement politique comme citoyen français.

### *La construction des lieux de culte*

Les demandes de construction de lieux de culte de la part des musulmans sont une source constante de controverse aux niveaux local et national. Les débats se font le plus souvent autour de la question du soutien financier par les États d'origine ou d'autres États musulmans,<sup>216</sup> plaçant la discussion sur le terrain de la politique étrangère. Du côté des musulmans, l'argument des lieux de culte symbolise une aspiration inassouvie à une plus grande visibilité et reconnaissance publique.

On recense 1550 « lieux de culte » musulmans sur l'ensemble du territoire dont la taille et les conditions de salubrité sont très variables.<sup>217</sup> Plus des deux tiers de ces lieux de

<sup>213</sup> 82% des personnes musulmanes interrogées déclarent être d'accord avec l'affirmation suivante : « On doit pouvoir vivre en France en respectant toutes les prescriptions de l'islam ». Sondage septembre 2001, IFOP-*Le Monde*.

<sup>214</sup> Entretien avec le directeur de l'école *La Réussite*, 21 mai 2002.

<sup>215</sup> « *Les musulmans manquent de mosquées, de cimetières, de lieux d'instruction religieuse, et d'un accès plus facile à l'emploi et au logement* » Entretien avec le directeur de *La Réussite*, 21 mai 2002.

<sup>216</sup> C'est particulièrement vrai pour les mosquées de taille importante. A Lyon, l'Arabie saoudite a financé à hauteur de 90% la mosquée centrale.

<sup>217</sup> Elles sont enregistrées sous la loi 1901. La construction d'une « véritable » mosquée (i.e. disposant des attributs extérieurs d'une mosquée : coupole, minaret) implique de négocier avec les autorités locales afin d'obtenir les permis (et dans certains cas le terrain) nécessaires. Ces bâtiments ne sont alors pas considérés comme des édifices religieux dans la mesure où l'islam n'est pas organisé dans le cadre d'une association culturelle.

culte sont en fait des salles de prière de très petite taille, c'est-à-dire pouvant accueillir moins de 150 fidèles. Ces sites sont de surcroît rarement aux normes de sécurité et détournés de leur vocation d'origine. La situation des lieux de culte s'est cependant améliorée depuis le début des années 1980. Si les lieux ne sont pas toujours appropriés, la majorité des salles de prière sont tout à fait décentes.

Dans les grandes villes<sup>218</sup>, l'alternative est souvent entre un soutien privilégié aux lieux de culte de proximité (la mosquée dite de quartier) et la promotion d'un lieu central de culte (dite « mosquée cathédrale », qui soit à la fois une référence pour la communauté et remplisse une fonction symbolique dans l'espace urbain).<sup>219</sup> La mairie de Strasbourg a ainsi voté la construction d'une mosquée centrale en 1999. Deux projets entrent alors en concurrence, soumis par deux groupes d'associations concurrents. En septembre 2002, le maire de la ville a donné son autorisation pour commencer les travaux de la future mosquée centrale.<sup>220</sup>

Comme ailleurs, la jurisprudence semble aller dans le sens d'une reconnaissance des religions minoritaire, à travers l'adoption de dispositions pragmatiques au niveau local. Mais en l'absence d'une représentation institutionnelle de l'islam et d'un discours officiel de l'État sur la question, les administrations locales ne sont pas contraintes de procéder ainsi. Et de fait, la volonté de compenser les inégalités de traitement de l'islam en France par des arrangements locaux n'est pas une position unanime des autorités locales. Le directeur de l'école la Réussite donne un exemple classique de tentative de négocier avec la municipalité et finalement de recours à la justice :

*« Le maire de la ville nous a refusé le permis de construire et c'est seulement après six années de bataille juridique pendant lesquelles j'ai été traîné devant les tribunaux que, le 25 juillet 1998, la justice nous a donné raison. (...) Depuis, le maire a présenté ses excuses à l'association et se considère comme un ami mais il n'a toujours pas autorisé de mosquée. »<sup>221</sup>*

Les municipalités ne sont pas autorisées à subventionner toute forme de culte et ne peuvent donc pas participer directement au financement de la construction d'une mosquée.<sup>222</sup> Il n'existe pas d'autres contraintes en matière d'ouverture de lieux de culte

<sup>218</sup> La municipalité de Strasbourg a voté en 99 en faveur d'une mosquée centrale, et deux projets sont aujourd'hui en concurrence.

<sup>219</sup> Autour de ces mosquées des grands centres urbains se pose ensuite la question de la représentation signalétique sur les plans de la ville à usage public.

<sup>220</sup> Voir J. Fortier, « Feu vert pour la construction d'une mosquée à Strasbourg », *Le Monde*, 6 septembre 2002, <<http://www.lemonde.fr/article/0,5987,3226--289357-00.html>>, (accès le 28 septembre 2002).

<sup>221</sup> Entretien avec le directeur de *La Réussite*, 21 mai 2002.

<sup>222</sup> Les activités non culturelles peuvent par contre être financées par les communes (le caritatif, la musique...).

que le respect du droit commun de l'urbanisme. Les communes peuvent décider d'octroyer un bail emphytéotique (le loyer étant fixé au prix du marché), ou de céder un terrain (vente au prix du marché).

Les conflits sont souvent le résultat de la résistance des riverains dont le soutien est devenu une condition nécessaire et indispensable dans ces dossiers.<sup>223</sup> Le directeur de *La Medina* (magazine des musulmans francophones) souligne toutefois l'insuffisance de ces arrangements et des soutiens obtenus du côté des autorités municipales :

*« Nous n'avons rien reçu. Les dirigeants de ce pays (...) et qui peuvent donner des subventions sont parfois musulmans, arabes mais ils sont en réalité des « laïcards ». Ainsi, toute expression religieuse est à rejeter chez eux et ils bloquent toute volonté d'aider les musulmans. 90% des associations musulmanes aujourd'hui ne reçoivent aucune subvention bien qu'elles effectuent un travail culturel (comme le soutien scolaire). »<sup>224</sup>*

La médiatrice auprès du ministre de l'Éducation nationale, confirme la pertinence de cette remarque dans son commentaire du rapport du HCI sur l'islam :

*« Le HCI a mis l'accent sur la faiblesse quantitative et qualitative des lieux de culte musulman. Il n'est pas rare que certains musulmans doivent prier dans des locaux non destinés à recevoir du public, des garages par exemple. Nous avons souligné que certains élus locaux refusaient de délivrer des permis de construire pour empêcher que des mosquées s'installent sur leur commune, alors que rien, dans la loi de 1905, qui affirme la neutralité de l'État par rapport aux religions, n'autorise pareil refus. »<sup>225</sup>*

La Consultation, qui vise à résoudre le problème de l'absence de représentation de l'islam, souhaite fixer le droit de construire et d'obtenir la reconnaissance des mosquées comme édifices religieux tels que définis dans la section V de la loi Combes. Cela affecterait largement, on s'en doute, le paysage religieux dans la mesure où cela permettrait effectivement à l'islam de « sortir » des caves, garages, appartements privés et autres espaces inappropriés dans lesquels il est actuellement pratiqué, et l'installerait de droit dans le cadre républicain.

<sup>223</sup> Localement plusieurs acteurs sont impliqués : la préfecture, la région, les communes, les départements, mais aussi les partis politiques et certains partenaires sociaux.

<sup>224</sup> Entretien avec le directeur de la Médina, le 14 mai 2002.

<sup>225</sup> Entretien avec Hanifa Chérifi, « Les musulmans, victimes de discriminations. Une inégalité entre les religions », Jean-Michel Blier, Solenn de Royer, *Discriminations raciales, pour en finir*, 2001, Paris, éditions Jacob-Duvernet, pp. 52–53, p. 52.

### *Cimetières*

En France, les cimetières sont déconfectionnalisés depuis la loi du 14 novembre 1881 sauf en Rhin et Moselle.<sup>226</sup> Il est interdit de séparer des espaces pour des raisons confessionnelles. Dans la pratique musulmane, le corps du défunt doit reposer sans cercueil ni tombeau, posé sur le côté droit, le cœur tourné vers La Mecque, ce qui, a priori, ne s'oppose pas au cadre de la loi Combes.<sup>227</sup> Toutefois, la pratique effective de ces dispositions a révélé un certain nombre de problèmes en termes de santé publique. L'adoption d'une circulaire en 1975 est une première tentative de répondre aux questions des rituels funéraires musulmans dans l'espace républicain : elle autorise la création de carrés musulmans.<sup>228</sup> La question est par ailleurs évoquée dans le texte adopté le 28 janvier 2000 dans le cadre de la Consultation (voir Section 4.2).

Plus près de nous, en 1991, une circulaire du ministère de l'intérieur donne aux maires la compétence et l'autorité pour décider de l'ouverture de carrés musulmans (en fait des regroupements de sépultures) dans les cimetières communaux.<sup>229</sup> Les maires n'utilisent pourtant pas tous cette possibilité. Ainsi, le maire de Toulon a-t-il refusé d'accorder une concession à une femme maghrébine au motif qu'elle est « *arabe et n'a qu'à être chrétienne* ». <sup>230</sup>

Le problème principal concerne l'exhumation et le déplacement des os en ossuaires une fois la concession arrivée à son terme. Les concessions sont en effet dans la plupart des cas limitées dans le temps, principalement en raison du manque d'espace. La municipalité conserve ainsi un droit d'usage de l'espace funéraire en cas de besoin pour une autre personne, au terme d'une concession, dans le cas de l'octroi d'un espace à titre gratuit ou si certaines sépultures sont laissées à l'abandon. Il est par ailleurs possible d'obtenir une concession pour une durée plus ou moins longue à des prix fixés par la municipalité. Au-delà du coût financier de cet investissement (alors que dans le pays d'origine, ce serait gratuit), l'islam interdit l'exhumation des corps. Les musulmans procèdent donc, soit à

<sup>226</sup> Loi du 15 novembre 1881. Loi sur la neutralité des cimetières, *Bulletin des lois de la République française*, 1981, p. 957.

<sup>227</sup> La loi Combes autorise par exemple la présence de signes religieux sur les tombeaux. Voir l'article 28 de la loi Combes.

<sup>228</sup> Circulaire du gouvernement, 28 novembre 1975. Cette mesure constitue une adaptation aux besoins de la population musulmane qui est, à strictement parler, illégale dans la mesure où l'article 97-4 de la Loi communale (aujourd'hui Art. 2213-9 du Code général des collectivités territoriales) précise que le maire n'est pas autorisé à établir des distinctions ou à fixer des régimes particuliers en relation avec le croyance ou la foi du défunt. Rapport du HCI sur l'islam, 2001, pp. 57-59.

<sup>229</sup> Circulaire du ministre de l'Intérieur, 14 février 1991.

<sup>230</sup> F. Frégosi, citant un article paru dans *Libération*, 21 octobre 1998, in F. Frégosi, J-P. Willaime, *op. cit.*, p. 20.

des rapatriements des défunts pour être enterrés au pays d'origine (opération coûteuse), soit à des arrangements avec les municipalités qui concèdent des espaces si disponibles. Aucune solution n'a jusqu'à présent été trouvée à ce problème sensible qui ne peut, dans les années à venir, que croître en importance.<sup>231</sup>

### *L'abattage rituel*

L'implication de l'État est inévitable sur la pratique de l'abattage rituel dans la mesure où elle pose des questions d'hygiène, d'ordre et de santé publics. L'abattage rituel est un sujet géré de plus en plus localement et qui ne peut se concevoir indépendamment de la réglementation européenne.<sup>232</sup> Le préfet peut également intervenir si nécessaire. Le nombre et la distribution des abattoirs sont insuffisants au regard des besoins des musulmans. Cette carence a parfois donné lieu à des abattages hors des sites autorisés, provoquant une attention médiatique soutenue notamment à l'occasion de fêtes comme au moment du *Aïd el Kebir*.

Les autorités municipales et différents partenaires négocient chaque année les conditions du bon déroulement de l'abattage, par création de sites provisoires, réouverture de vieux abattoirs pour l'occasion, publication de listes officielles de lieux d'abattage. Le problème central reste celui du nombre et de l'emplacement : en Ile-de-France par exemple, on recense six abattoirs officiels soit quatre en Seine et Marne, un dans les Yvelines, et un dans le Val d'Oise. Il n'en existe aucun dans les départements où les musulmans sont plus nombreux (Val de Marne, Seine Saint Denis, Hauts de Seine, Essonne).

Les ministères de l'Agriculture et de l'Intérieur ont tenté de régler une partie de ces difficultés en publiant une circulaire le 1<sup>er</sup> mars 2001 qui autorise la création de sites dérogatoires. Or, cette décision va à l'encontre de la réglementation communautaire qui interdit l'abattage rituel en dehors des abattoirs. En 2001, l'épidémie de fièvre aphteuse avait permis de renforcer les contrôles sur ces pratiques.<sup>233</sup> En octobre 2001, par un arrêt du Conseil d'État, les juges administratifs ont annulé la circulaire de mars 2001 et le gouvernement français, en accord avec Bruxelles, prévoit de faire disparaître d'ici à 2004 les sites dérogatoires qui ont été mis en place.

<sup>231</sup> Il existe un cimetière musulman à Bobigny, en banlieue parisienne. Créé en 1931 en raison de la proximité de l'hôpital franco-musulman, des problèmes ont là aussi commencé à apparaître avec la nécessité de déplacer certaines tombes.

<sup>232</sup> La protection des animaux au moment de la mise à mort est garantie par le décret 97-903 du 1<sup>er</sup> octobre 1997 transposant la directive 93/119/CE. Le décret du 16 avril 1964 est relatif à la protection de certains animaux domestiques et aux conditions d'abattage. L'arrêté du 28 novembre 1970 octroie à la commission rabbinique intercommunautaire d'abattage rituel la compétence pour désigner les personnes chargées du sacrifice.

<sup>233</sup> *Le Monde*, 22 février 2002.

### 3.3.2 La langue

Le français est l'unique langue officielle de la République.<sup>234</sup> Plus, la langue française est considérée comme le réceptacle symbolique de la conscience nationale<sup>235</sup> et le moyen de transmission de la culture, de l'histoire, des traditions.<sup>236</sup> Dans cette perspective, les propositions de reconnaissance des langues régionales ou minoritaires ont été rejetées par la France car jugées contradictoires à la Constitution et à l'unité de la République.<sup>237</sup>

La Charte sur les langues régionales et minoritaires ne fait que protéger des langues sans donner de droits subjectifs aux locuteurs. Le malaise demeure : donner le droit de pratiquer une langue minoritaire, n'est-ce pas *in fine* reconnaître l'existence de minorités linguistiques ?<sup>238</sup> En fait, la partie II de la Charte associe explicitement les langues minoritaires et régionales au territoire sur lequel elles sont parlées, ouvrant à terme de nouveaux risques de aux revendications communautaires. Les commentateurs de la Charte ont noté que le terme groupe (et non minorité) utilisé dans celle-ci ne fait référence en français qu'à un ensemble d'individus et non à une entité distincte de ceux qui la composent.<sup>239</sup> La principale objection émise vis-à-vis de la Charte se fonde sur

<sup>234</sup> La première phrase de l'article 2 de la Constitution dit : « *La langue de la République est le français* .» Voir le texte complet de la Constitution et son histoire sur <<http://www.assemblee-nat.fr/connaissance/constitution.asp>>, (accès le 26 septembre 2002). Lors des modifications constitutionnelles permettant de ratifier le Traité de Maastricht en 1992, l'article 2 de la Constitution est amendé. Loi constitutionnelle 92-554 du 25 juin 1992. Voir <[http://www.legisnet.com/france/constitutions/v\\_republique\\_les\\_revisions.html](http://www.legisnet.com/france/constitutions/v_republique_les_revisions.html)>, (accès le 26 septembre 2002). La France est, avec l'Espagne, le seul pays de l'Union européenne à faire une référence explicite dans sa Constitution à une langue officielle exclusive. Certains États candidats à l'entrée dans l'Union, comme la Roumanie et la Bulgarie, font de même. N. Rouland, « Les politiques juridiques de la France dans le domaine linguistique », *Revue française de droit constitutionnel*, 1998, 35, pp. 517–562, p. 549, note 128.

<sup>235</sup> F. Rohmer-Benoît, « Les langues officieuses de la France », *Revue Française de Droit Comparé*, 2001, mai, pp. 3–29.

<sup>236</sup> Le français est la seule langue utilisée dans les documents officiels depuis l'ordonnance de Villers-Cotterêt en 1539.

<sup>237</sup> Il existe 75 langues régionales en France (la plupart sont parlées dans les départements et territoires d'outre-mer). Rapport Cerquiglini, *Les Langues de la France, rapport au ministre de l'Éducation nationale, de la Recherche et de la Technologie*, Avril 1999. Voir également *Langues et cultures régionales*, La Documentation française, 1998.

<sup>238</sup> « Commentaires des décisions du Conseil constitutionnel », *L'actualité juridique. Droit administratif*, 20 juillet-20 août 1999, p. 577.

<sup>239</sup> « Commentaires des décisions du Conseil constitutionnel », *L'actualité juridique. Droit administratif*, 20 juillet-20 août 1999, p. 574.

l'argument de l'unicité du peuple français et de l'indivisibilité de la République. Conférer des droits collectifs y compris linguistiques reviendrait à les menacer directement. Les différents gouvernements se sont systématiquement opposés aux obligations prévues par certains articles de la Charte permettant l'utilisation des langues minoritaires dans les interactions avec les autorités publiques et dans le système juridique, y compris dans les tribunaux.

La partie III de la Charte qui s'attache à l'enseignement des langues régionales et minoritaires est moins problématique.<sup>240</sup> L'enseignement dans d'autres langues que le français est en effet possible sous certaines conditions dans les écoles primaires ou secondaires, s'il n'est pas obligatoire et ne soustrait pas les enfants aux droits et obligations applicables à l'ensemble des usagers des établissements qui assurent le service public d'enseignement.<sup>241</sup> Plusieurs hommes politiques ont cependant exprimé des craintes face à certaines dispositions prévues dans la Charte comme la diffusion d'émissions en langues régionales, expression dans le cadre des activités des équipements culturels (bibliothèques, vidéothèques, centres culturels...). Les risques de sur-interprétation de ces droits ne sont certainement pas étrangers à la méfiance politique diffuse en France vis-à-vis de la Charte. Ainsi, le maire du 11<sup>ème</sup> arrondissement de Paris exprime-t-il ses craintes de voir la Charte donner de nouvelles perspectives à d'autres langues non moins minoritaires comme l'arabe, révélant une France communautaire loin de l'idéal républicain.<sup>242</sup>

L'enseignement des langues des immigrés a pourtant fait partie des initiatives prises par l'État français, souvent en collaboration avec les États d'origine, dans les années 70. Les ELCO (Enseignement de langues et cultures d'origine) datent de 1973<sup>243</sup> et sont alors destinés à assurer une meilleure insertion de ces enfants tout en préservant les possibilités d'un retour au pays.<sup>244</sup> On trouve en premier lieu l'enseignement du portugais en 1973, puis en 1974 aux enfants italiens et tunisiens, espagnols et marocains en 1975, yougoslaves en 1977, turcs en 1978 et algériens en 1981.

<sup>240</sup> L'État a progressivement soutenu l'enseignement en langues régionales. La Loi Deixonne du 11 janvier 1951 a autorisé le recours aux parlers locaux dans les écoles maternelles et primaires. Le 30 décembre 1983, la circulaire 83-547 pose les premiers jalons d'un enseignement bilingue dans certaines écoles publiques. La loi d'orientation sur l'éducation du 10 juillet 1989 et la circulaire Bayrou du 7 avril 1995 (95-086) réaffirment l'engagement de l'État en faveur de l'enseignement des langues régionales.

<sup>241</sup> Déc. N. 96-373 du 9 avril 1996, cons. 92

<sup>242</sup> Voir *Le Monde*, 19 juin 1999.

<sup>243</sup> Les Centres d'étude, de formation et d'information pour la scolarisation des enfants de migrants (CEFISEM) ont été créés en 1975 pour aider les enseignants à intégrer les élèves non francophones présents dans les écoles, les collèges et les lycées.

<sup>244</sup> HCI, *Liens culturels et intégration*, La Documentation française, juin 1995.

L'enseignement est intégré aux écoles françaises pour les enfants dont les parents en ont fait la demande. Les pays d'origine prennent en charge la presque totalité du coût, l'administration française met ses locaux à disposition.

La fréquentation des ELCO est en diminution constante, notamment pour les langues portugaises, italiennes. En 1993-94, seuls 99.184 enfants suivaient ces enseignements, principalement dans les écoles primaires. Pourtant, la demande d'enseignement des arabes dialectaux est en sensible augmentation. Parmi les arguments en faveur du maintien de ces cours de langues d'origine et de la formule ELCO, l'État exprime le souhait de ne pas voir ces enfants se tourner vers des associations hostiles aux valeurs républicaines et donc de garder le contrôle sur l'offre. D'autres avancent l'argument du contrôle de qualité et du suivi des contenus des enseignements, facilité par une politique de soutien des États à l'enseignement des langues étrangères.

La question du religieux au sein de ces enseignements a fait l'objet de quelques débats plus ou moins virulents.<sup>245</sup> Le reproche fait à l'enseignement de l'islam dans ce cadre consistait principalement en un violent réquisitoire contre les personnes chargées de l'enseignement et agissant dans les intérêts des pays d'origine plus que dans ceux des élèves et contre la laïcité. Il paraît surtout évident que cette formule des ELCO doit être repensée pour probablement évoluer vers un enseignement de type langue étrangère intégré aux écoles publiques. Proposer l'enseignement de l'arabe dans les collèges et lycées pourrait être un moyen d'organiser un enseignement de l'islam dont le contenu serait davantage contrôlable.

L'enjeu normatif autour de la maîtrise du français est central dans le processus d'intégration individuel. Il est un critère d'évaluation du candidat à la naturalisation.<sup>246</sup> Plusieurs signes attestent de l'utilisation croissante du français parmi les citoyens français musulmans et les communautés immigrées. Des événements intervenant dans des mosquées ou des réunions publiques de musulmans (comme les rencontres annuelles des musulmans de France au Parc des expositions du Bourget) se déroulent dans deux langues, en français et en arabe. Même pour des questions religieuses ou théologiques, le français est de plus en plus présent dans les cercles de l'islam de France.

### 3.3.3 Education

Pour les musulmans, la question de l'éducation recouvre deux aspects. D'un côté, il s'agit de la formation des élèves, musulmans et non-musulmans (connaissance de

<sup>245</sup> F. Lorcerie, « L'Islam dans les cours de langue et culture d'origine : le procès », *Revue européenne des migrations internationales*, 1994, vol. 10, n. 2, pp. 5-43.

<sup>246</sup> Les services chargés des entretiens avec les candidats à la naturalisation doivent spécifier le niveau de maîtrise du français dans leur rapport sur le dossier.

l'islam, cours d'instruction religieuse, écoles confessionnelles). De l'autre se pose la question de la formation des imams et du personnel enseignant.

Dans une enquête récente, 85,7% des élèves musulmans qualifient les convictions religieuses d'« importantes » ou de « très importantes », cela n'impliquant aucunement une pratique soutenue quotidiennement.<sup>247</sup> Face à ce type d'auditoire se pose la question de savoir s'il faut, ou non, réintroduire un enseignement historique des religions (dont une histoire de l'islam) dans l'école publique.<sup>248</sup> Pour l'heure, l'éducation religieuse des jeunes musulmans est assumée soit par les familles, à domicile, soit par les associations et mosquées, dans le cadre des cours coraniques, indépendamment et hors des heures d'école obligatoire.

Depuis le début des années 90, la question de l'insuffisance du personnel enseignant et de la nécessité de former des imams adaptés aux demandes d'une audience musulmane de France est récurrente. Plusieurs structures existent, proposées par des associations musulmanes pour mettre en place des institutions de formation des imams adaptées au contexte de vie. L'Institut européen des sciences humaines a ouvert ses portes en 1992 à Saint-Léger-de-Fougeret près de Château-Chinon (Nièvre) aux jeunes femmes et hommes désireux de recevoir une formation d'imams et d'éducateurs religieux. Cet institut d'enseignement de théologie musulmane a été créé pour « *donner à l'islam des structures stables répondant aux besoins des musulmans tout en prenant en compte les spécificités de la réalité environnante* »<sup>249</sup> Ils sont 160 à suivre les cours de l'Institut et ne sont pas seulement d'origine française mais viennent de différents pays européens. L'ensemble des locaux et le parc sont la propriété de l'Union des organisations islamiques de France (UOIF). Financièrement, les aides viennent surtout des États de la péninsule arabique. La formation complète dure 6 ans (8 ans pour les convertis qui doivent apprendre l'arabe et prennent plus de temps) et coûte 2000€ par an.<sup>250</sup> Il est par ailleurs possible de fréquenter l'Institut pour des formations plus courtes,

<sup>247</sup> Entre 2000 et 2001, 494 collégiens et lycéens (dont 42% de musulmans) des trois villes choisies pour l'étude ont été interrogés. V. Geisser, K. Mohsen-Finan, *L'islam à l'école. Une analyse sociologique des pratiques et des représentations du fait islamique dans la population scolaire de Marseille, Montbéliard et Lille*, Rapport de l'IHESI, 2001.

<sup>248</sup> La Commission européenne de lutte contre le racisme et l'intolérance a par exemple « *encouragé les autorités françaises à s'assurer que l'éducation civique (apprentissage de la tolérance, respect des différences) devienne un élément pédagogique central ... de plus, la Commission européenne de lutte contre le racisme et l'intolérance considère qu'il serait extrêmement utile de développer, au sein des programmes d'histoire actuels, une section consacrée aux apports de la population immigrée à la France.* » Commission européenne de lutte contre le racisme et l'intolérance, Rapport 1999, parag. 20.

<sup>249</sup> Voir le texte de présentation sur le site web : <<http://www.iesh.org>>, (accès le 20 septembre 2002).

<sup>250</sup> *Le Monde*, 7 février 2002.

notamment en langue arabe. Depuis janvier 2000, l'Institut a ouvert une antenne en région parisienne (à Saint-Denis). On peut encore citer les discussions intervenues il y a quelques années autour de la proposition d'établissement, à Strasbourg, d'une faculté musulmane de théologie à l'image des facultés de théologie protestantes ou catholiques.<sup>251</sup>

Ces structures de formation n'ont pas bénéficié d'un soutien financier suffisant et ne satisfont ni les musulmans, ni les pouvoirs publics. La Consultation prévoit d'améliorer les opportunités de formation. De telles initiatives contribueraient certainement à l'émergence d'un groupe d'imams, non seulement connaisseurs compétents de l'Islam, mais également sensible au contexte français. Plus largement, elles participeraient certainement à une plus grande connaissance et à une meilleure compréhension de l'Islam en France. Le ministre de l'Intérieur s'est récemment déclaré favorable à la création d'un institut universitaire de théologie musulmane, financé en partie par des fonds publics, de sorte à former des autorités religieuses pour l'Islam.<sup>252</sup>

Il existe en France une école sous contrat avec l'État depuis 1990 (la médersa *Taalim oul Islam* de Saint Denis de la Réunion),<sup>253</sup> et plusieurs projets d'école privée islamique dont l'une à l'initiative d'une association de la banlieue parisienne, la Réussite.<sup>254</sup> Depuis septembre 2001, une classe de sixième est en expérimentation.<sup>255</sup> Ils suivent l'enseignement agréé par l'éducation nationale mais ont en plus une heure d'éducation religieuse non obligatoire. L'école est actuellement en période d'observation de trois ans pour passer éventuellement par la suite sous contrat d'association avec l'État et résoudre les difficultés actuelles de financement.

### 3.3.4 Les médias

Il n'existe pas, en France, de médias musulmans soutenus par l'État, même si plusieurs radios privées et journaux visent expressément ou non un public musulman. L'emploi d'autre langue que le français dans les médias n'est pas limité,<sup>256</sup> en dépit de la loi de 1994 plus connue sous le nom de Loi Toubon (du nom du ministre de la Culture et de

<sup>251</sup> La spécificité de la région Alsace-Moselle explique pour partie que les discussions sont intervenues prioritairement à Strasbourg. Voir la section 3.3.1.

<sup>252</sup> *Le Monde*, 17 septembre 2002. Voir <<http://www.lemonde.fr>>, (accès le 20 septembre 2002).

<sup>253</sup> Voir la section 3.1.1.

<sup>254</sup> Il existe deux autres projets d'école confessionnelle musulmane: l'école *Avenir* à La Courneuve et *La Maison des enfants* à Villepinte.

<sup>255</sup> Entretien avec le directeur, Aubervilliers, 21 mai 2002.

<sup>256</sup> Depuis la loi du 29 juillet 1982, la langue d'expression dans les médias est libre.

la Francophonie de l'époque). Celle-ci précise que l'utilisation du français dans les activités commerciales doit être au moins aussi fréquente que celle de n'importe quelle autre langue. Elle interdit en outre l'emploi de termes étrangers dans certains domaines pour protéger le français d'une anglicisation.<sup>257</sup>

Il existe une catégorie de radios privées (catégorie A dans les listes établies par le Conseil supérieur de l'audiovisuel) estimées à environ 600 en janvier 2002. On trouve parmi elles des radios communautaires.<sup>258</sup> Laïque et indépendante, Beur FM se définit comme une radio communautaire (« radio des maghrébins de France ») à vocation généraliste. Elle déclare s'adresser à l'ensemble des minorités présentes en France.<sup>259</sup> L'islam n'est pas un enjeu de mobilisation central pour Beur FM, même si son président, Nacer Kettane, prend souvent parole sur ce sujet. Il est par ailleurs à l'initiative de l'Union professionnelle des radios thématiques (UPRAT), née en février 1999, qui réunit onze radios à vocation communautaire (dont plusieurs radios juives, africaines, maghrébines). Une autre radio touche une audience de musulmans, Radio Orient, qui s'adresse moins aux « beurs » qu'à une classe moyenne arabophone.

Chaque dimanche matin, les chaînes de radio et de télévision publiques retransmettent les programmes religieux des différents cultes présents en France.<sup>260</sup> Il existe depuis 1983 un programme consacré à l'islam intitulé *Connaître l'Islam* et rebaptisé *Islam* plus récemment. Il consiste principalement en une présentation de commentaires du Coran et des discussions sur les interprétations de certains textes.

La presse écrite semble être devenue le type de média le plus investi par les musulmans. *La Medina* (mensuel) et *Islam* (trimestriel) sont tous deux publiés en français sous la responsabilité éditoriale de Hakim el Ghissassi. Depuis 1999, *La Medina* se présente comme un magazine de culture et de société. Le journal traite des arguments variés rattachés à la situation des musulmans en France ou à des événements internationaux. *Islam* est davantage un journal d'histoire et de théologie créé en 2002. De nouveau, au-delà des discussions purement religieuses, les thèmes récurrents sont souvent centraux pour les musulmans vivant en Europe (cadres légaux, régulation juridique). Il existe aussi un magazine musulman féminin, *Hawwa*, publié depuis 1999 par un groupe de jeunes femmes.

<sup>257</sup> Loi Toubon sur la défense de la langue française, Loi n. 94-88 (1<sup>er</sup> février 1994), *Journal Officiel*, 2 février 1994, p. 1800.

<sup>258</sup> Voir <[http://www.ddm.gouv.fr/radio/dossiers\\_thematiques/panoradios.html](http://www.ddm.gouv.fr/radio/dossiers_thematiques/panoradios.html)>, (accès le 25 septembre 2002).

<sup>259</sup> Voir <<http://www.beurfm.net>>, (accès le 17 août 2002).

<sup>260</sup> G. Bedouelle, J.-P. Costa, *Les laïcités à la française*, Paris, PUF (Politique d'aujourd'hui), 1998, pp. 71-74.

### 3.3.5 Participation à la vie publique

Le cadre républicain ne reconnaît aucun droit politique particulier à aucun groupe minoritaire.

L'accès à la citoyenneté est ouvert à tous les individus qui choisissent de devenir français. Il existe cependant quelques cas avérés et jugés de difficultés rencontrées dans les dossiers de naturalisation, le fait d'être musulman(e) pouvant être interprété comme contradictoire avec le fait de vouloir devenir français. Il semble bien que quelques dossiers ont été rejetés dans un premier temps sur la base de tels raisonnements. Un premier exemple est celui d'une jeune femme dont la demande de naturalisation a été refusée sur la seule appréciation négative par le ministre chargé du dossier du comportement vestimentaire de la jeune femme, jugement révisé en appel.<sup>261</sup> Autre illustration d'un refus de naturalisation explicitement fondé sur un critère religieux, celui exposé par une autre jeune femme en 1994 au Conseil d'État qui, statuant au contentieux, annule le décret ayant refusé la nationalité française à la plaignante.<sup>262</sup> (Voir également la section 2).

<sup>261</sup> Le procès verbal de la requête n°98.80 du tribunal administratif de Nantes précise : « Considérant que, pour rejeter la demande de naturalisation présentée par Madame A., de nationalité marocaine, le ministre s'est fondé sur le fait que le comportement, notamment vestimentaire de Mme A. traduisait un refus d'intégration dans la communauté française ; que le ministre a, en réalité, fondé son appréciation sur un seul élément, qui est que l'intéressée porte quotidiennement le voile islamique dit « hidjâb » lui couvrant entièrement la chevelure ainsi que le cou et les épaules et que le ministre estime révélateur en lui-même d'un système de pensée contraire aux valeurs de la république française ; qu'il soutient, en effet, que le port du « hidjâb » par Mme A. constitue le symbole de la soumission de la femme et de la négation de l'un des principes de base de la laïcité et constitue un signe d'allégeance aux prescriptions politique-religieuses des mouvements islamistes et traduit un rejet des valeurs fondamentales d'un pays prônant le respect des valeurs démocratiques, de l'état de droit, de la laïcité et de l'égalité des sexes ; que, toutefois, il ne ressort des pièces du dossier que le fait de porter le voile islamique soit de nature à établir un refus d'adhésion de Mme A. aux valeurs de la république française et donc un refus d'intégration ; qu'ainsi, la décision attaquée est entachée d'une erreur manifeste d'appréciation ; qu'elle doit, dès lors, être annulée sans qu'il soit besoin de statuer sur les autres moyens de la requête (...). »

<sup>262</sup> « Considérant que si Mme B., de nationalité marocaine, s'affirme comme musulmane de stricte observance et porte le voile islamique, il ne ressort des pièces du dossier ni que ces faits et circonstances, ni qu'aucun autre élément invoqué par l'administration et relatif au comportement de l'intéressée sont de nature à révéler un défaut d'assimilation ; qu'ainsi le gouvernement n'a pu légalement fonder sur ce motif une opposition à l'acquisition de la nationalité française de Mme B. ; que, par suite, Mme B. est fondée à demander l'annulation du décret (...) lui refusant l'acquisition de la nationalité française ». Conseil d'État statuant au contentieux, n°161251, séance du 25 novembre 1998 (lecture du 3 février 1999).

Quelques déclarations indiquent l'émergence d'un électorat musulman, pris en considération comme tel par certains politiciens. Nicolas Sarkozy, ministre de l'Intérieur depuis juin 2002, s'est engagé pendant la campagne législative à poursuivre le chantier de la Consultation lancé par son prédécesseur dans un climat électoral où « *chaque voix compte.* »<sup>263</sup> La désillusion massive parmi les personnes issues de l'immigration et les musulmans vis-à-vis de l'absence de résultats concrets de la politique du gouvernement socialiste (et de la gauche en général) dans les domaines les touchant directement a incité les partis de droite et quelques uns de leurs candidats à mobiliser ces électeurs musulmans. La séduction de l'électorat nord-africain pendant la présidentielle de 2000 est passée par des prises de positions affirmées sur la situation au Moyen-Orient par exemple.<sup>264</sup> Les partis de droite ont de surcroît présenté un nombre croissant de candidats d'Afrique du nord sur leurs listes. Mais les communautés musulmanes n'ont a posteriori pas exercé d'impact particulier sur les élections de 2002.

Plusieurs partis, syndicats et organisations de la société civile ont exprimé un intérêt croissant pour les questions et enjeux posés par les communautés musulmanes à la laïcité ou le cadre républicain, mais aussi pour le problème de la discrimination et de l'inégalité de traitement entre les cultes. Plusieurs associations civiques ont établi des groupes de travail sur la laïcité, questionnant de manière très explicite la place de la religion dans l'espace public, en particulier dans l'éducation.<sup>265</sup>

Peu de musulmans ont atteint des positions de pouvoir ou de responsabilité politique. Il existe toutefois des signes indiquant l'émergence d'une nouvelle classe moyenne de Français musulmans repérable dans les milieux économiques, universitaire, et notamment actifs dans les réseaux associatifs mais pas nécessairement musulmans (voir la section 4.2). Cette classe moyenne définit ses intérêts avant tout en termes économiques, plus que sur le terrain de la défense des intérêts des communautés musulmanes, même si elles ont su se mobiliser autour des questions de racisme, de discrimination, en particulier dans la sphère de l'emploi.

On distingue une tendance croissante à la représentation des intérêts des musulmans dans les structures politiques locales, au sein des syndicats ou des partis politiques. Dans de nombreux cas, ces associations agissent pour promouvoir le pluralisme et la diversité plus que pour défendre les intérêts propres des musulmans. Ainsi, les Etudiants musulmans de France ont-ils remporté 7% des voix aux élections du CROUS. L'association est née en 1989, et nie toute velléité de représentation communautaire des étudiants et se présente comme une association à vocation générale. Dans le même ordre d'idée, des initiatives

<sup>263</sup> Voir *Libération*, 30 mai 2002, *Le Monde*, 6 juin 2002.

<sup>264</sup> Déclaration de N. Djennar, chargé des programmes sur les élections sur Beur FM, cité dans *Libération*, 29 janvier 2002.

<sup>265</sup> Voir par exemple la *Ligue de l'enseignement* ou la *Ligue des droits de l'homme*.

comme le Parti pour une France plurielle de Tawfik Mathlouthi s'énonce comme parti républicain « *veillant au respect de la diversité des cultures et à la préservation de l'unicité et de l'intégrité de notre patrie* ».

La Consultation sur l'islam de France, soutenue par l'État, offre un canal de participation à la vie publique pour certains représentants musulmans. Certains observateurs n'ont toutefois pas manqué de noter que cette organisation « par le haut » de la Consultation a éveillé les soupçons sur la véritable intention du projet. S'agit-il de contrôler et de diriger les communautés musulmanes ou de créer un mécanisme facilitant leur implication et leur participation dans la vie publique (voir la section 4.1) ?

#### 4. LES INSTITUTIONS DE PROTECTION DES MINORITÉS

Il n'existe pas d'institution nationale spécialement chargée de la protection contre les discriminations et d'assistance aux victimes de celles-ci, comme l'exigerait la Directive sur l'égalité des races l'Union européenne.<sup>266</sup> Il y a cependant en France différentes institutions plus ou moins exclusivement dédiées à la lutte contre les discriminations, comme le Fonds d'action et de soutien pour l'intégration et la lutte contre les discriminations (FASILD) et la Direction de la population et des migrations (DPM).

Ce cadre institutionnel ne fait cependant que traiter la discrimination sur un plan général; il n'existe aucune agence spécialisée dans les questions auxquelles la population musulmane est confrontée de manière plus spécifique. La Consultation à laquelle participe de nombreux représentants des communautés musulmanes est peut-être la tentative officielle la plus claire de doter le pays d'un cadre permettant échanges et discussions sur la question d'une représentation optimale des intérêts des musulmans.

---

<sup>266</sup> Directive du Conseil 2000/43/EC, Art. 13. Elle exige des États membres qu'ils désignent une ou des agences assurant la promotion de l'égalité de traitement des personnes sans discrimination à raison de la race, des origines ethniques, et capable de fournir une assistance indépendante aux victimes de discrimination, de conduire des enquêtes indépendantes sur le sujet, de publier des rapports et de faire des recommandations sur tous les sujets liés aux discriminations. Le GELD est ce qui s'y apparente le plus.

## 4.1 Les agences officielles

### 4.1.1 Le Médiateur de la République française (Ombudsman)

Le Médiateur de la République française (Ombudsman) a été créé en 1973.<sup>267</sup> Il s'agit d'une autorité indépendante qui est habilitée à recevoir des plaintes concernant les opérations réalisées par des administrations publiques, des autorités locales, des agences gouvernementales et l'ensemble des services publics dans leur relation avec le public. Le Médiateur est nommé pour six ans par le Conseil des ministres. Il nomme et coordonne un réseau de délégués régionaux. Le Bureau du Médiateur peut faire des recommandations si nécessaire pour résoudre des plaintes ou des questions qui lui sont transmises, ou dans le cas où l'application d'une loi ou d'un règlement provoque une injustice. Il peut alors intervenir et suggérer des recommandations conduisant à plus d'équité dans le traitement du cas concerné.

En 2000, 53.706 plaintes ont été adressées au Bureau du Médiateur, soit 4,7% de plus qu'en 1999.<sup>268</sup> En 2000, le Parlement a voté une loi lui conférant de nouveaux pouvoirs. Elle étend notamment les compétences du Médiateur en matière de référence aux recommandations et pratiques de ses équivalents étrangers et de l'Ombudsman européen.

De façon générale, le Médiateur travaille à l'amélioration et au respect des droits des citoyens dans de multiples secteurs, et à la résolution des conflits entre citoyens et services publics. Le Bureau conduit des enquêtes dans cinq secteurs : l'administration générale, le service public/retraite, les finances/la fiscalité, la justice et les services sociaux. Les droits des étrangers et les questions liées à la religion entrent dans le secteur de l'administration générale.<sup>269</sup>

Depuis novembre 1994, Hanifa Cherifi travaille comme médiatrice au sein du ministère de l'Education nationale. Elle est plus particulièrement chargée de la médiation dans les affaires du voile, dont plusieurs centaines se sont déclarées depuis son entrée en fonction. Le Médiateur national pour l'Education nationale est assisté de médiateurs académiques et de correspondants départementaux. Les médiateurs, qui

<sup>267</sup> Loi 73-6, 3 janvier 1973.

<sup>268</sup> 5.278 étaient destinés au Bureau du Médiateur (bureaux parisiens) et 48.428 aux délégués régionaux. *Le Médiateur de la République. Rapport annuel 2000*, La Documentation française, Paris, 2001.

<sup>269</sup> Qui inclut aussi les affaires étrangères, l'agriculture, les autorités locales, le commerce, l'éducation, l'industrie, les affaires intérieures, la jeunesse et le sport, les transports et les télécommunications, les entreprises publiques.

sont aussi des fonctionnaires du ministère, peuvent intervenir dans des conflits concernant les services d'instruction publique, et impliquant des parents, des élèves ou le personnel enseignant et administratif.

#### 4.1.2 Les agences de lutte contre la discrimination

Le rapport Belorgey établit un certain nombre de propositions recommandant la création d'agences officielles facilitant la lutte contre la discrimination. Le *Groupe d'intérêt public* (GIP) – *Groupe d'étude des discriminations* (GED, devenu le GELD pour *Groupe d'étude et de lutte contre les discriminations* le 19 mai 2000) et les Commissions d'accès à la citoyenneté (CODAC)<sup>270</sup> ont tous deux été mis en place en 1999, à la suite du rapport.

##### *Les Commissions d'accès à la citoyenneté (CODAC)*

Les CODAC constituent des instruments d'action de l'État au niveau départemental pour promouvoir l'accès égalitaire à la citoyenneté. Elles coordonnent les activités des différentes administrations impliquées dans la lutte contre la discrimination au niveau régional, conseillant les jeunes dans la recherche d'un emploi et intervenant directement sur certains cas de discrimination.<sup>271</sup>

Les CODAC assurent également la traduction juridique des appels reçus au 114,<sup>272</sup> qui fonctionne comme un espace de discussion. Le 114 relaie les demandes d'information et de conseils auprès des autorités compétentes, gratuitement. La transmission aux autorités départementales des plaintes recueillies par téléphone n'intervient qu'à la condition que l'interlocuteur révèle son identité et exprime le souhait que soit établie une fiche pour le suivi ultérieur par la CODAC responsable du département concerné. Le dossier est ensuite administré par des référents (personnes désignées par le préfet), qui peuvent être soit un fonctionnaire soit un responsable associatif.

Dans les faits, rares sont ceux qui, ayant appelé le 114, souhaitent révéler leur identité pour entamer une procédure. Le 114 est, dans la pratique, devenu un espace officiel de discussion et de parole mais garantissant l'anonymat. Entre le 16 mai 2000 et le 31

<sup>270</sup> Les CODAC sont une initiative de Jean-Pierre Chevènement.

<sup>271</sup> Pour plus d'informations sur les CODAC et une évaluation de leur activité, voir : <[http://www.social.gouv.fr/htm/pointsur/discrimination/01\\_526ta1.pdf](http://www.social.gouv.fr/htm/pointsur/discrimination/01_526ta1.pdf)>, (accès le 28 septembre 2002).

<sup>272</sup> Le 114 opère sur la base de l'article 9 de la loi sur la lutte contre les discriminations du 16 novembre 2001. Ce numéro d'appel gratuit a été géré par la Direction de la population et des migrations (DPM) en collaboration avec le ministère de l'Intérieur puis par le GELD depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2001.

décembre 2001, il a enregistré 71.473 appels directement relatifs à la discrimination.<sup>273</sup> L'emploi (34%) et l'accès aux biens et services(18,6%) représentent les premiers secteurs de discrimination dénoncés dans les signalements.<sup>274</sup> Femmes et hommes sont apparemment victimes de discriminations différentes dans la forme comme dans les secteurs.

Le 114 est peu connu du grand public : seuls 13% affirment connaître son existence, bien peu si on compare aux 73% qui connaissent SOS enfance maltraitée ou 63% pour SOS Amitié.<sup>275</sup> Au fondement de la discrimination, l'origine compte plus que la nationalité. 55% des 9920 appelants ayant demandé à ce que leur signalement aboutisse à un traitement par les CODAC<sup>276</sup> citent leur « origine réelle ou supposée » comme motif de la discrimination. Soit 1 sur 10 pour couleur de la peau, 2% pour leur nom, plus de 20% parlent d'un cumul entre couleur de la peau et origine. 2,2% mentionnent d'autres causes liées à l'appartenance culturelle réelle ou supposée et 9,3% parlent d'une combinaison de motifs cumulés (origine, patronyme, couleur de peau et autres causes).<sup>277</sup>

### *Le Groupe d'études et de lutte contre les discriminations (GELD)*

Depuis octobre 1999, le GELD fonctionne à la fois comme observatoire national et structure opérationnelle de coordination, d'information, de soutien, de formation et de communication dans la lutte contre les discriminations. Comme indiqué dans la section 3.1, plusieurs recommandations du GELD ont été intégrées dans la loi anti-discrimination adoptée en 2001, notamment la nouvelle législation sur la gestion de la preuve, la protection des témoins et des plaignants contre les représailles, l'élargissement des pouvoirs d'enquête de l'inspection du travail en matière de lutte contre les discriminations.

<sup>273</sup> 62% des appels sont le fait d'hommes, aux deux-tiers français. Un sur sept est témoin et non victime directe de la discrimination dénoncée. Dans 20% des appels, le correspondant n'est pas la victime. Il s'agit d'adultes de 26 à 59 ans pour 67,6% des appels, pour 21% de jeunes de moins de 25 ans.

<sup>274</sup> Entre le 16 mai 2000 et le 31 décembre 2001, une moyenne de 30 fiches a été quotidiennement transmise aux CODAC, avec des disparités régionales (34% du total des appels viennent de la région parisienne). 37% des appels concernent l'emploi, la vie professionnelle, la formation, puis 13% pour l'accès aux lieux de loisirs ou de vacances, 11% concernent le logement, la vie sociale, le voisinage, 6% l'éducation, 2% la santé.

<sup>275</sup> Etude sur les services de téléphonie à caractère social réalisée par le CREDOC en décembre 2001.

<sup>276</sup> Sur un total de 71,473 appels entre le 16 mai 2000 et le 31 décembre 2001.

<sup>277</sup> *Rapport d'activités 2001*, GIP-GELD-114, Conseil d'orientation du mardi 30 avril 2002, pp. 23-24.

Le GELD propose la mise en place d'une politique dynamique de lutte et de prévention de la discrimination, qui associe de manière inédite l'État, les partenaires sociaux et le mouvement associatif.<sup>278</sup> Plusieurs suggestions ont été faites par des membres du comité de pilotage du GELD de travailler à l'évaluation de la discrimination religieuse. Elles n'ont jusqu'à présent pas été suivies d'effets.

### *L'agence pour le développement des relations interculturelles (ADRI)*

L'Agence pour le développement des relations interculturelles (ADRI) est devenue *Groupe d'intérêt public* (GIP) en novembre 1998. Le GIP-ADRI est un centre de ressources nationales<sup>279</sup> travaillant à la reconnaissance officielle de la discrimination raciale et facilitant la mise en place d'une politique dynamique de lutte contre la discrimination. Son Comité de pilotage rassemble des représentants de l'État, des partenaires sociaux dont des ONG, des associations de migrants. L'ADRI travaille aussi avec des experts pour la commande d'études particulières (accès aux soins, à l'aide sociale, discrimination des jeunes issus de l'immigration dans la recherche d'emploi).

### *Le Fonds d'action et de soutien pour l'intégration et la lutte contre les discriminations (FASILD)*

Le FASILD a élargi son champ d'action<sup>280</sup> à la lutte contre les discriminations raciales et a cessé de se focaliser sur la seule intégration<sup>281</sup> en se fixant un objectif de dépassement de l'opposition entre modèle républicain et alternative communautariste. « *L'intégration à la française doit être conçue comme un processus effectif de réciprocité qui oblige la société française à aller de l'avant, à se mettre en mouvement, à s'ouvrir et se métisser, afin de se mobiliser pour un avenir commun* »<sup>282</sup>.

C'est dans ce cadre qu'ont été mises en place des CRIPI, les Commissions régionales pour l'intégration des populations immigrées comme relais du FASILD, où seront discutés les programmes régionaux. Dans ses nouvelles missions, le FASILD s'attache autant à la prise en charge des intérêts des populations discriminées qu'aux acteurs discriminants. La lutte contre les discriminations, s'adresse en tout premier lieu à l'ensemble de la société afin que celle-ci prenne conscience des effets néfastes que

<sup>278</sup> *Rapport d'activités*, 2001, p. 6.

<sup>279</sup> Voir leur site sur <<http://www.adri.fr>>, (visité le 26 septembre 2002).

<sup>280</sup> Anciennement le Fonds d'action sociale pour les travailleurs immigrés et leurs familles (FASTIF). La loi 2001-1066 du 16 novembre 2001 modifie à la fois le nom et la mission du FASTIF. Note du FAS, mars 2002.

<sup>281</sup> Décret n°2002-302 du 28 février 2002.

<sup>282</sup> Note du FAS du 25 mars 2002.

provoquent des situations de relégation, ainsi que les représentations négatives à l'égard des populations immigrées ou supposées telles.<sup>283</sup>

Cette nouvelle orientation du FAS passe par des axes prioritaires d'action comme l'amélioration des conditions d'accueil des nouveaux arrivants, le soutien aux anciens en favorisant les trajectoires d'intégration, la lutte contre les processus de ségrégation, une sensibilisation de l'ensemble de la société à la lutte contre les discriminations raciales. Il faut penser la politique d'intégration et la lutte contre les discriminations ensemble.

#### *Autres organes*

Le Haut conseil à l'intégration (HCI) a été créé en 1989 par décret ministériel.<sup>284</sup> Il est chargé de faire des propositions sur demande du Premier ministre ou du Conseil interministériel à l'intégration.<sup>285</sup> Il agit comme conseiller du Premier ministre sur un certain nombre de dossiers « sensibles », dont l'islam récemment.

La Commission nationale consultative pour les droits de l'homme existe depuis 1984. Elle publie des rapports annuels sur le racisme, la xénophobie et la discrimination. Elle est avant tout un forum d'échange où interviennent des représentants d'ONG, de confédérations syndicales, d'experts, de députés.

### 4.1.3 La Consultation sur l'islam de France

Les questions religieuses sont placées sous la responsabilité du Ministère de l'intérieur. Depuis 1990, plusieurs initiatives gouvernementales se sont succédées pour tenter d'établir une représentation officielle de l'islam.<sup>286</sup> Bien que représentant des positions politiques différentes, ces initiatives ont en commun le projet d'organiser une représentation centralisée, hiérarchique de l'islam.

Les politiques publiques se rapportent souvent implicitement, en matière religieuse, au modèle catholique retenu par l'État français comme référence également dans le projet d'organisation de la représentation des musulmans :

<sup>283</sup> « Campagne 2002 », *La lettre du FAS*, n. 56, août 2001, p. 1.

<sup>284</sup> Décret du Premier ministre, 19 décembre 1989 (89-912).

<sup>285</sup> Complété par le décret du 30 janvier 1984.

<sup>286</sup> Successivement, plusieurs ministres de l'Intérieur ont tenté d'identifier un partenaire avec lequel négocier. En 1989, Joxe crée le Conseil de réflexion sur l'islam en France (CORIF), puis Charles Pasqua établit le Conseil représentatif de l'islam de France et propose la rédaction d'une Charte du culte musulman en France. J-P. Chevènement en octobre 1999 lance la Consultation sur l'islam de France, proposant aux musulmans d'élire leurs représentants.

« (...) la construction institutionnelle rituelle que l'Église catholique incarne constitue la référence implicite de la construction institutionnelle rituelle de la République elle-même (...) Mais pour que ce système fonctionne au-delà du catholicisme, il est nécessaire que les institutions religieuses puissent entrer dans ce moule confessionnel. Il faut notamment qu'elles soient en mesure de mettre en avant, face à la puissance publique, des représentants qualifiés, susceptibles d'être reconnus par les fidèles comme fondés à s'exprimer légitimement en leur nom. »<sup>287</sup>

De fait, dans le débat public, l'islam est régulièrement dénoncé dans son incapacité à fournir à l'État un interlocuteur unique et unifié, empêchant ainsi son institutionnalisation. Plus, l'absence d'une instance représentative nuirait au dialogue entre l'islam et la République. La Consultation est dès lors supposée encourager ce que les gouvernements successifs considèrent comme le nécessaire processus de « standardisation » de la relation entre l'État l'islam en France.

En octobre 1999, J-P. Chevènement alors ministre de l'Intérieur ajoute la dernière pierre à l'édifice des tentatives précédentes en lançant une Consultation des musulmans de France (également appelée *Istichara*, consultation en arabe), initiative reprise par Nicolas Sarkozy, ministre de l'Intérieur du gouvernement actuel. J-P. Chevènement concluait la phase préliminaire de la Consultation en janvier 2000 en déclarant : « (...) les textes juridiques qui régissent les cultes et organisent la laïcité dans notre pays peuvent convenir aussi à l'islam et doivent donc permettre que se réalise à la fois l'intégration et l'organisation du culte musulman en France. »

Dans sa phase initiale, la Consultation rassemblait les représentants de cinq organisations – l'Union des organisations islamiques de France (UOIF), l'Institut musulman de la mosquée de Paris, la Fédération nationale des musulmans de France (FNMF), le *Tabligh* (mouvement piétiste d'origine pakistanaise) et la *Diyanet* (Bureau des affaires religieuses représentant l'État turc) –, réparties en deux collèges. Le premier regroupe les principales fédérations ayant une audience nationale, le second rassemble six grandes mosquées indépendantes présentes régionalement. A leurs côtés, six personnalités sont là pour conseiller les deux collèges et le ministre. Les participants étaient invités à formellement reconnaître les lois de la République afin « que soit publiquement affirmé qu'il n'existe pas de conflit de principe entre la tradition du culte musulman et l'organisation légale des cultes en France. »<sup>288</sup>

L'objectif de Chevènement est aussi de parvenir à produire un texte permettant aux Préfets d'aider les musulmans dans un certain nombre de revendications locales. Les

<sup>287</sup> D. Hervieu-Léger, « Le miroir de l'islam en France », *Vingtième siècle*, avril-juin 2000, pp. 79–89, p. 82.

<sup>288</sup> Signature des principes et fondements juridiques régissant les rapports entre les pouvoirs publics et le culte musulman en France.

participants à cette consultation dressent aussi la liste des principales questions appelant une solution concrète et rapide :

- la création d'associations cultuelles au titre IV de la loi de 1905,
- la création de nouveaux lieux de culte,
- un statut régulant les droits et besoins du personnel religieux musulman.

Dans un accord-cadre concernant la future organisation future du culte musulman, plusieurs représentants de l'islam de France participant à la Consultation (il ne s'agit donc pas de toutes les musulmanes de France) ont fixé les modalités d'émergence rapide d'une instance représentative du culte musulman.<sup>289</sup> Le choix se fera sur une base cultuelle : les élections interviendront dans les lieux de culte et édifices gérés par des associations déclarées.<sup>290</sup> La superficie des lieux de culte – et non leur fréquentation – servira à désigner les représentants nationaux, ce qui n'est pas sans poser plusieurs problèmes.<sup>291</sup> Cette méthode a été la cible de plusieurs critiques de la part des leaders associatifs, dans la mesure où elle ne s'appuie pas sur la réelle fréquentation des lieux de culte mais joue davantage sur la capacité financière à louer/acheter de grands espaces, ce que de plus petites associations (aux capacités différentes) n'ont pas. Le cas de la mosquée de Paris est à ce titre tout à fait parlant : s'il s'agit bien d'une des plus grandes en superficie sur Paris et sa région, elle n'est pas la plus fréquentée.

La Consultation a certainement ouvert des opportunités de dialogue et d'échange pour faciliter la résolution de questions problématiques. Le président de l'Association Avicenne parle à ce propos d'une « *initiative équilibrée* ». <sup>292</sup> D'un autre côté, certaines questions restent lettre morte.<sup>293</sup> En outre, elle ne rassemble pas l'ensemble des communautés présentes en France. Certains responsables associatifs se sentent même

<sup>289</sup> Accord cadre du 3 juillet 2001 entre les membres de la Consultation et le ministre de l'Intérieur représentant l'État. Pour un aperçu des différentes étapes de la Consultation et les déclarations du nouveau ministre de l'Intérieur à ce propos, voir: <[http://www.interieur.gouv.fr/rubriques/c/c1\\_le\\_ministre/c13\\_discours/comor](http://www.interieur.gouv.fr/rubriques/c/c1_le_ministre/c13_discours/comor)>, (accès le 4 octobre 2002).

<sup>290</sup> Initialement prévues pour le 26 mai 2002 et en raison du calendrier électoral national, les élections sont indéfiniment reportées.

<sup>291</sup> Les CORELEC sont les comités électoraux régionaux qui réunissent les représentants des grandes fédérations islamiques et ont déterminé le nombre de délégués des différentes associations en fonction d'un critère de superficie de leurs lieux de culte, par tranche de 100m<sup>2</sup>. Une mosquée de moins de 100M<sup>2</sup> aura un délégué. La Mosquée de Paris, la plus grande, en aura 18.

<sup>292</sup> Entretien avec le président de l'association *Avicenne*, Ecole de médecine, Paris, 24 mai 2002.

<sup>293</sup> Il s'agit par exemple de savoir comment traiter les États musulmans qui continuent d'être considérés par certains musulmans en France comme leur pays d'origine. Comment gérer la question de l'islam dans les conflits de droit privé par exemple ?

exclus du processus. Il n'a d'ailleurs pas été facile de motiver les musulmans à participer activement à l'initiative et l'intérêt du public reste relativement mineur en dépit d'une couverture médiatique régulière de l'avancée des travaux.

Cette Consultation ne fait pas l'unanimité chez les musulmans. Certains leaders y participent par peur d'en être exclus plus que par adhésion véritable au projet. De nombreuses voix (participants ou exclus de la Consultation) se sont élevées contre la participation de groupes jugés non représentatifs d'un islam modéré.<sup>294</sup> Ces critiques se sont encore accentuées depuis le 11 septembre. Dalil Boubakeur, recteur de la Mosquée de Paris, a par exemple dénoncé dans un grand quotidien la participation de ceux qu'il qualifie d'éléments radicaux (signifiant par là le *Tabligh*) à la Consultation.<sup>295</sup> Soheib Benschekh, porte parole de la Fédération nationale des musulmans de France (FNMF) dans le sud de la France, désigné mufti par la mosquée de Paris, évoque la consultation comme une « *méchouia (salade tunisienne) bureaucratique* », soulignant qu'il faut « *se débarrasser de cette approche post-coloniale. Le ministère de l'Intérieur a baptisé cette consultation istichara, avec une revue dont le titre est écrit en arabe ! Mais nous sommes en France. On dirait qu'on cherche la couleur locale, le folklore.* »<sup>296</sup> Les accusations de paternalisme sont les plus fréquentes : l'État se pose, à travers la Consultation, en contrôleur de la loyauté des musulmans *a priori* suspecte.

Il est pourtant clair que l'institutionnalisation de l'islam apporterait indéniablement certains bénéfices et faciliterait considérablement la résolution de certaines questions. Cela permettrait par exemple de régler la question du rôle des États musulmans en posant un interlocuteur officiel. Pour le moment, le rôle des États étrangers dans le financement des lieux de culte et dans la médiation de certaines controverses (cf. l'affaire du voile) montre l'incapacité de la politique française à traiter ces sujets.

## 4.2 La société civile

Il serait impossible de dresser une liste exhaustive de l'ensemble des ONG, des associations de musulmans et de migrants qui sont engagées dans la lutte contre les discriminations. Des organismes comme le GISTI (*Groupe d'information et de soutien des immigrés*) ou le MRAP (*Mouvement contre le racisme et pour l'amitié entre les peuples*)

<sup>294</sup> Les critiques sur la consultation viennent en particulier de certaines personnalités comme Soheib Benschekh, grand mufti de Marseille, de personnalités proches du RPR comme Hamlaoui Mekachera, président du Conseil national des Français Musulmans et Khadija Khali, présidente de l'association des femmes musulmanes de France qui dénoncent la présence à la table de la Consultation de l'Union des organisations islamiques de France (UOIF) et du *Tabligh*.

<sup>295</sup> *Libération*, 29 octobre 2001.

<sup>296</sup> *Libération*, 22 octobre 2001.

ont fait des discriminations une de leur priorité, que ce soit sous la forme de groupes de travail internes ou d'organisation de manifestations et d'événements publics.<sup>297</sup>

Si le concept de « minorité » n'est pas légitime dans le cadre républicain, un consensus émerge parmi les associations musulmanes pour dire que les musulmans sont, comme groupe, traités différemment des autres religions.<sup>298</sup> Plusieurs associations se sont rassemblées en fédérations pour identifier leurs intérêts communs. Ce sont ces fédérations qui, pour l'heure, restent les principaux acteurs de la communication entre l'État et les communautés musulmanes.

Plusieurs organisations nationales sont perçues par l'État comme représentant officiel des musulmans en France. C'est le cas de l'Union des organisations islamiques de France (UOIF), l'Institut musulman de la mosquée de Paris ou de la Fédération nationale des musulmans de France (FNMF).

La FNMF est créée en 1985 pour répondre aux besoins religieux, culturels, éducatifs, sociaux et humanitaires des musulmans. La Mosquée de Paris (1926) compte plus de 500 associations locales parmi ses membres. Jusqu'en 1993, elle était financée par l'Arabie saoudite. Elle est aujourd'hui financée par ses membres (dont une majorité sont d'origine marocaine) et est très étroitement associée au régime algérien. L'UOIF (créée en 1983), est la branche française de l'Union des organisations islamiques en Europe. Elle gère l'Institut européen des sciences sociales de Saint Léger de Fougeret (Nièvre). Le *Tabligh* – d'origine pakistanaise – est un autre acteur important en France. L'association « Foi et pratique » qui lui est attachée, est particulièrement active dans l'aide et les services aux résidents des quartiers dits difficiles.<sup>299</sup>

En dépit de leur présence forte sur le terrain local et régional, les groupes musulmans et les associations moins visibles que les précédentes ont été largement écartées de la Consultation jusqu'en juillet 2001, date à laquelle l'accord-cadre propose la création d'un Conseil régional des musulmans de France au côté de l'instance nationale.<sup>300</sup> Par l'intermédiaire de ces groupes locaux et régionaux, les revendications des jeunes générations (demande de reconnaissance publique de leurs rituels, combat pour plus d'égalité des citoyens indépendamment de leurs origines et de leur croyance) trouvent

<sup>297</sup> Voir pour le GISTI : <<http://www.gisti.org/doc/actions/2001/emplois/index.html>>, (accès le 2 octobre 2002) et pour le MRAP : <[http://www.mrap.asso.fr/rubrique.php3?id\\_rubrique=29](http://www.mrap.asso.fr/rubrique.php3?id_rubrique=29)>, (accès le 4 octobre 2002).

<sup>298</sup> Table-ronde de l'OSI, Paris, 28 juin 2002.

<sup>299</sup> La liste n'est pas exhaustive. On compte aussi des associations turques, africaines et plusieurs confréries.

<sup>300</sup> La majorité des associations sont d'abord organisées suivant des lignes ethniques, dans certains cas en relation avec les États dont sont originaires les primo-migrants (particulièrement vrai dans le cas des Turcs).

leur place aux côtés de demandes plus traditionnelles concernant les carrés musulmans, les nouveaux lieux de culte, le respect des interdits alimentaires dans les établissements publics, traduisant une volonté de la part des musulmans de voir l'État s'impliquer activement dans la recherche de solutions.

Ces groupes locaux, de par leur spécificité régionale, reflètent la diversité des communautés musulmanes, à la fois sur le plan du rapport à la foi, mais aussi au niveau des styles de leadership. La sensibilité de plusieurs municipalités aux questions posées par les musulmans est un bon indicateur de ces compétences locales des élites associatives. La conscience de la présence locale de communautés musulmanes appelant des modes de communication adaptés à leurs profils socio-économiques se repère dans certains initiatives commerciales. Par exemple, une chaîne de grande distribution a mis en place une section *halal* au rayon boucherie d'une de ses filiales marseillaises.

Les leaders des associations musulmanes locales utilisent de plus en plus leurs positions et le capital social dont ils disposent comme une ressource au service de leurs adhérents. Ils s'impliquent par exemple dans des institutions de lutte contre la discrimination, de promotion de l'intégration. R. Leveau et K. Mohsen-Finan proposent une réflexion stimulante en ouvrant la comparaison de la situation des associations et des élites musulmanes en France avec le passé colonial du pays. Les associations ont joué le rôle que des institutions comme l'école ou l'armée jouaient sous la III<sup>ème</sup> République : elles ont contribué à l'émergence de groupes d'individus fonctionnant en réseau, s'entraïdant, accédant à des positions de plus en plus élevées.<sup>301</sup> De nombreuses associations ont localement émergé comme partenaires fiables et efficaces pour les autorités locales.

Quelques associations de musulmans se plaignent de l'impact des politiques sécuritaires dont les services secrets et la police locale se font les relais sur le terrain, souvent de manière intrusive. Ainsi, beaucoup d'initiatives locales, d'activités associatives sont surveillées par les services qui quelquefois emploient des méthodes très discutables pour obtenir la coopération de la part de responsables ou d'adhérents d'associations. Les méthodes coercitives contraignant à la coopération sont en général plus à l'origine de nouvelles difficultés que de solutions, et exacerbent les tensions.

La perspective européenne n'est enfin pas complètement absente du discours des responsables associatifs.

*« Pour ce qui concerne la représentativité, le port du foulard, l'obtention de lieux de prière, il y aura un encouragement à réaliser toutes ces choses en France dans mesure où le cadre européen est propice.(...) La Cour européenne des droits de l'homme est un espoir pour les musulmans. Les musulmans ont connaissance de la*

<sup>301</sup> R. Leveau, K. Mohsen-Finan, « France-Allemagne : nouvelles perspectives, identités et sociétés », in R. Leveau, K. Mohsen-Finan, C. Wihtol de Wenden (dir.), *op. cit.*, pp. 9–15, p. 14.

*législation européenne mais pour le moment, ils ne voient pas la nécessité de faire appel aux instances de la communauté. Ils souhaitent d'abord régler les conflits sur le plan national. Grâce à l'Europe, les musulmans peuvent espérer être mieux compris et reconnus en France. »<sup>302</sup>*

## 5. RECOMMANDATIONS

### Au gouvernement français

#### *Discrimination*

- Affirmer l'engagement dans la lutte contre toutes les formes de discrimination, y compris religieuse ; créer une politique de communication officielle pour encourager une implication publique et officielle plus visibles dans la lutte contre les discriminations.
- Développer une politique publique anti-discrimination cohérente, exhaustive, identifiant des actions cibles qui doivent prévoir des moyens permettant d'assurer la réparation et la compensation systématiques des victimes de discrimination, sanctionnant les administrations dont les pratiques discriminatoires sont attestées.
- Envisager des mesures formelles complémentaires pour la lutte contre les discriminations en prévoyant des informations et des formations sur l'islam pour les non-musulmans, en particulier pour les fonctionnaires.
- Créer un bureau central pour mener des recherches et monitorer toutes les formes de discriminations (particulièrement dans l'éducation, l'emploi, le logement, les services publics) de manière continue ; établir un recueil de données statistiques sur la base des appartenances confessionnelles tout en respectant la discrétion en matière de protection de la vie privée des individus.
- Soutenir les recherches et les discussions sur les distinctions symboliques entre nationaux et non-nationaux ; dissocier clairement et de manière cohérente l'islam des enjeux migratoires : l'islam et les musulmans devraient être considérés comme partie intégrante de la société française et discutés en ces termes.
- Soutenir activement le développement et la mise en œuvre d'une campagne d'information publique pour lutter contre la diffusion de stéréotypes, en particulier dans les médias.

<sup>302</sup> Entretien avec le directeur de *La Réussite*, 21 mai 2002.

### *Droits des minorités*

- Assurer une formation adéquate et efficace aux fonctionnaires intervenant dans les écoles et au niveau local concernant les ressources à disposition pour la satisfaction des besoins des minorités religieuses, dont les musulmans.
- Identifier le besoin en formation d'instructeurs musulmans et d'imams, et soutenir leur formation si nécessaire.
- Assurer la qualité de l'enseignement de l'arabe comme langue étrangère pour satisfaire une demande croissante dans les écoles privées comme publiques (collèges et lycées).

### *Institutions*

- Mettre en place un Conseil supérieur des cultes pour promouvoir échange et partenariat entre les communautés religieuses.
- Encourager les associations et les représentants de l'islam de France à s'organiser au niveau européen.

## **A l'Union européenne**

- Mener des recherches approfondies et dresser des tableaux statistiques précis de la situation des musulmans en Europe.
- Développer des méthodes d'information à destination des musulmans concernant leurs droits et devoirs en tant que citoyens européens, en incluant des informations sur les mécanismes de recours légal dont ils disposent en cas de discrimination.
- Mettre en place des mécanismes facilitant la participation des musulmans au niveau européen.