

## Introduction

La lutte contre les discriminations raciales constitue l'un des domaines de compétence conférés à l'institution par la loi organique du 29 mars 2011, qui se décline en de nombreux enjeux, et notamment, celui de l'accès aux droits en lien avec la nationalité. Les problèmes d'accès aux droits des mineurs étrangers non accompagnés ou les questions d'accès aux prestations sociales et aux prestations familiales des enfants arrivant en France hors du regroupement familial restent des préoccupations centrales de son activité. Mais, dans cette édition du rapport de la CNCDH, il a souhaité mettre l'accent sur les développements récents relatifs aux discriminations fondées sur l'origine et la religion, réelles ou supposée, qui montrent à quel point ces discriminations sont graves et se diffusent toujours dans tous les domaines du quotidien.

Les saisines reçues, les instructions menées et les décisions prises par le Défenseur des droits en 2018 témoignent de la persistance des discriminations raciales. Sur l'ensemble des 94.000 dossiers reçus en 2018, 14% des réclamations concernent le champ des discriminations. **L'origine est invoquée dans 13,7% des saisines pour discrimination**, soit le deuxième critère de discrimination après le handicap (23,4%). La nationalité représente 12,5% des saisines et les convictions religieuses 3,1%.

L'étude financée par le Défenseur des droits, le Commissariat à l'égalité des territoires (CGET) et la région Île-de-France sur [la perception des discriminations en Ile-de-France](#), publiée par l'équipe de Mireille Eberhart et Patrick Simon en décembre 2017, confirme l'importance de ces discriminations. La comparaison avec les résultats de l'enquête TeO (2008-2009) montre une permanence des niveaux de discriminations ethno-raciales et, d'autre part, une forte augmentation des discriminations religieuses déclarées par les musulmans<sup>1</sup>.

Les travaux du Défenseur contribuent à saisir le déploiement des discriminations raciales et leurs mécanismes en donnant notamment à voir la porosité des critères de discrimination prohibés par le droit français et leur interaction avec les violences ordinaires. Comme en rendaient déjà compte les situations décrites au travers de [l'appel à témoignage sur les discriminations à l'embauche de 2016](#)<sup>2</sup>, des discriminations fondées sur l'origine, n'interviennent pas de manière isolée et tendent souvent à se cumuler. Les témoignages confirment aussi la tendance à substituer le terme « musulman » pour évoquer de fait les personnes immigrées ou Arabes, confortant la nécessité d'une prise en compte du marqueur religieux dans l'analyse des discriminations raciales. Ainsi, parmi les personnes, femmes ou hommes, qui évoquent l'origine comme motif de la discrimination, deux tiers se réfèrent

---

<sup>1</sup> Au-delà des discriminations, l'enquête met au jour les formes plus discrètes ou anodines des désavantages auquel sont confrontés les groupes minorisés. La nécessité d'en faire plus pour pouvoir obtenir ce qui est donné à d'autres, l'évitement de certains lieux, l'auto-censure pour ne pas vivre l'échec provoqué par la discrimination ou les différentes stratégies de dissimulations volontaires (cacher sa religion ou son état de santé, changer volontairement de nom) ou imposées (se voir imposer un changement de patronyme).

<sup>2</sup> [Résultats de l'appel à témoignage des jeunes d'origine étrangère](#), Septembre 2016.

## RAPPORT SUR LA LUTTE CONTRE LE RACISME, L'ANTISEMITISME ET LA XENOPHOBIE 2018 – CONTRIBUTION DU DEFENSEUR DES DROITS

également au critère des nom et/ou prénom et un tiers à la couleur de peau ou aux convictions religieuses.

Pour apprécier l'ampleur des discriminations raciales, **l'analyse des discriminations fondées sur le critère de l'origine doit donc être complétée par l'analyse des discriminations liées à la nationalité, aux convictions religieuses, ainsi qu'aux critères plus récents de notre corpus que sont l'apparence physique (couleur de peau) et le patronyme.**

### Répartition des réclamations adressées au Défenseur des droits en 2018 dans le domaine de la lutte contre les discriminations

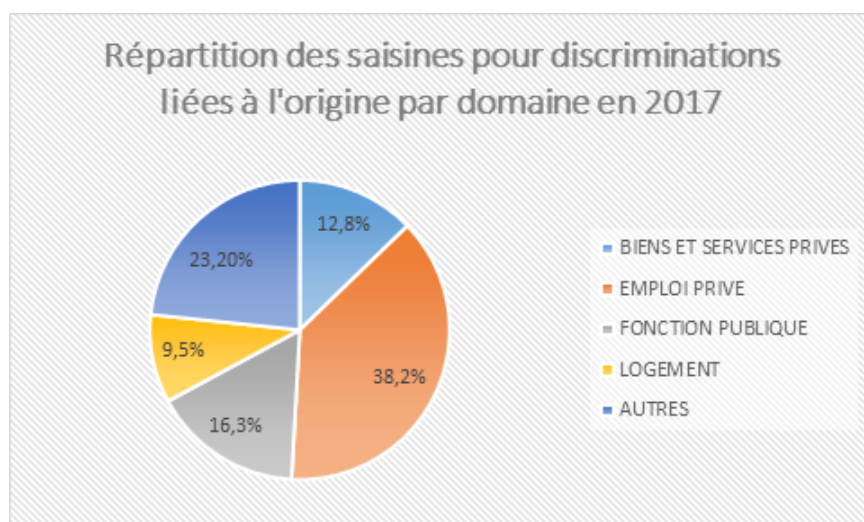
Critères	
Origine/race/ethnie	13.70%
Nationalité	12.50%
Convictions religieuses	3.10%
Apparence physique	2.30%
Patronyme	0.60%

*Lecture : 13,70 % des saisines reçues pour discriminations par le Défenseur des droits portent sur des discriminations fondées sur l'origine*

C'est pourquoi une approche intersectionnelle des situations s'impose : elle n'autonomise pas les différentes discriminations et reconnaît que ces situations se construisent à l'articulation des rapports culturels et sociaux de pouvoir dans la société et des différents critères de discrimination qui se combinent pour provoquer des difficultés spécifiques.

Elle met aussi en lumière la nécessité de systématiser une approche genrée des discriminations fondées sur l'origine, l'analyse des situations vécues révélant des problématiques spécifiques selon le genre, comme l'illustrent les situations de harcèlement sexuel, des situations où « l'humour » devient parfois arme de harcèlement discriminatoire.

Parmi les saisines reçues en 2018 pour **discrimination à raison de l'origine, l'emploi est le domaine le plus souvent invoqué** avec 38,2% des saisines reçues visant l'emploi privé et 16,3%, sur l'emploi public. Sont également invoqués l'accès aux biens et services privés (12,8%), le logement (9,5%) et les relations avec les forces de sécurité (3,9%).



*\*Autres : amendes et circulation, déontologie de la sécurité, droit des étrangers, éducation nationale et enseignement supérieur, fiscalité, justice, libertés publiques, protection de l'enfance, protection sociale et sécurité sociale, santé, services publics et vie privée.*

Les **discriminations liées à la nationalité** invoquées concernent d'abord la protection de l'enfance (36%), puis le droit des étrangers (18,3%), la protection sociale (11%) et l'accès aux biens et services privés (8,3%).

Quant aux **discriminations liées à la religion**, les réclamations visent l'emploi privé (28,3%), l'accès aux biens et services privés (17%), l'éducation nationale et l'enseignement supérieur (14,2%), les libertés publiques (10,4%) et la fonction publique (8,5%).

Pour répondre aux discriminations individuelles et structurelles identifiées dans le cadre du traitement des saisines, le Défenseur adopte des recommandations dont il s'attache à suivre la mise en œuvre par les organisations mises en cause. Toutefois, ces saisines, tout comme les recours devant la justice, ne représentent que la partie émergée de l'iceberg et ne reflètent pas l'ampleur réelle des discriminations raciales en France. Les études et recherches constituent donc des outils indispensables pour établir la nature et l'ampleur des discriminations en France.

L'enquête Accès aux droits du Défenseur des droits, publiée en 2017, a ainsi révélé que près de la moitié des personnes interrogées rapporte avoir été personnellement confrontée à une situation de discrimination dans les cinq dernières années<sup>3</sup> et près d'un quart des personnes, à au moins un acte de discrimination lié à leur origine<sup>4</sup>. Si ces expériences ne renvoient pas toutes à des discriminations reconnues en droit, il s'agit néanmoins de situations vécues comme telles qui pourraient, pour une large part d'entre elles, donner lieu à des démarches auprès de la justice, du Défenseur des droits ou d'associations.

Pour autant, dans l'enquête Accès aux droits, 80% des personnes ayant rapporté avoir été confrontées à une discrimination n'ont entrepris aucune démarche pour essayer de faire valoir leurs droits. C'est particulièrement le cas lorsqu'il s'agit de discrimination dans l'accès à l'emploi (93% de non recours) ou lorsque cette discrimination est vécue comme étant fondée sur l'origine (88% de non recours).

<sup>3</sup> Enquête auprès de 5117 personnes âgées de 18 à 79 ans résidant en France métropolitaine réalisée par téléphone du 19 février au 31 mai 2016.

<sup>4</sup> Défenseur des droits, [Rapport annuel d'activité](#), 2017.

## RAPPORT SUR LA LUTTE CONTRE LE RACISME, L'ANTISEMITISME ET LA XENOPHOBIE 2018 – CONTRIBUTION DU DEFENSEUR DES DROITS

Pour répondre aux discriminations appréhendées dans leur dimension collective et systémique, et favoriser l'accès aux droits des personnes exposées, l'Institution déploie une politique de promotion de l'égalité et de l'accès aux droits. Au-delà des études et enquêtes qui permettent d'affermir la connaissance des discriminations et leurs mécanismes, cette politique de prévention consiste tout d'abord à faire connaître les droits et les voies de recours à travers des initiatives pour informer et sensibiliser les personnes concernées et à produire des outils encourageant une évolution des pratiques des acteurs et actrices concernées. Elle consiste, enfin, à émettre des avis et des propositions de réformes à caractère législatif et réglementaire afin de faire évoluer les cadres normatifs et de contribuer à lutter contre les discriminations.

Le Défenseur des droits anime le [site Égalité contre le racisme](#), un centre de ressources en matière de connaissances juridiques et de moyens d'action pour les victimes et témoins de racisme, mais également pour les personnes et organisations qui souhaitent s'engager. Créé en 2015 et actualisé en permanence, il centralise les informations et propose des réponses adaptées, couvrant les différentes manifestations du racisme. Cette plateforme répond à l'ambition de faire mieux connaître les dispositifs de recueil et de traitement des plaintes relatives aux actes et propos racistes, de favoriser l'émergence d'actions nouvelles dans ce domaine et de valoriser les pratiques les plus efficaces pour faire face au racisme et aux discriminations raciales. Fondé sur une démarche partenariale, elle fédère plus d'une cinquantaine de partenaires, organisations publiques et privées, collectivités, institutions et entreprises autour de l'enjeu de la lutte contre le racisme. Elle a permis une mobilisation des acteurs et actrices qui a mené à la publication en novembre 2018 du guide de l'AFMD sur « Le racisme et la discrimination raciale au travail » réalisé avec l'appui de Patrick Simon, directeur de recherche de l'INED, et le concours du Défenseur des droits.

La discrimination peut s'exprimer et entraver les démarches quotidiennes les plus banales. Elle vient aussi menacer l'insertion professionnelle, le droit à l'éducation et au logement. Présente dans l'accès aux biens et services (I), avec notamment des problématiques récurrentes pour l'accès de femmes voilées aux salles de sport, elle menace l'accès à l'éducation, s'agissant par exemple de la scolarisation des enfants de bidonville ou en hôtel social, et de l'accès à la formation professionnelle (II). Mais l'emploi reste le domaine où les saisines sont les plus importantes : (III) ces situations graves de harcèlement fondées sur l'origine et/ou la religion réelle ou supposée ne sont pas rares. Elles s'immiscent dans les détails du quotidien et constituent des formes de discrimination souvent mal gérées qui doivent être identifiées et sanctionnées. Enfin, la déontologie de la sécurité, qui fait partie des cinq missions relevant des compétences du Défenseur des droits, n'est pas exempte de discriminations raciales. Notamment, les contrôles d'identité au faciès continuent à préoccuper l'institution (IV).

### **I. Les discriminations raciales dans l'accès aux biens et services**

#### ***A. Accès aux biens et services privés***

En 2018, les saisines adressées au Défenseur des droits montrent la persistance des discriminations fondées sur la nationalité, l'origine et/ou la religion en matière d'accès aux biens et services privés du quotidien, tels que les services bancaires ou l'accès à une salle de sport. Elles naissent souvent des interprétations abusives dont font de plus en plus l'objet les principes de laïcité et de neutralité particulièrement quand les clients, les usagers et les salariés sont identifiés comme musulmans. Les stéréotypes discriminatoires fondés sur l'origine peuvent également intervenir dans la relation au patient de certains médecins.

## RAPPORT SUR LA LUTTE CONTRE LE RACISME, L'ANTISEMITISME ET LA XENOPHOBIE 2018 – CONTRIBUTION DU DEFENSEUR DES DROITS

### • **Services bancaires et accès au crédit**

La mobilisation de préjugés et stéréotypes, parfois inconsciente et qui ne traduit donc pas toujours une intention délibérée de discriminer, peuvent conduire à des discriminations directes et indirectes liées à l'origine dans l'accès aux services bancaires et au crédit. Le [testing](#) réalisé par la ville de Villeurbanne en 2017 et soutenu par le Défenseur des droits avait mis en évidence la prise en compte de critères de discrimination interdits, et notamment ceux de la nationalité, de l'origine, du lieu de résidence et de la couleur de peau, dans l'évaluation par les banques du risque d'emprunt<sup>5</sup>. Les saisines du Défenseur des droits mettent en lumière chaque année de telles situations.

Pour exemple, l'institution a instruit cette année la situation d'une réclamante qui s'est vue refuser un prêt étudiant par un établissement de crédit au motif que la personne se portant caution pour elle résidait à Mayotte. Le testing réalisé par les agents du Défenseur des droits dans le cadre de l'instruction de ce dossier a confirmé qu'il n'était pas possible de souscrire des prêts à la consommation à Mayotte auprès de cet établissement. Le Défenseur des droits a informé l'établissement de crédit qu'un tel comportement relevait de l'infraction prévue à l'article 225-2 4° du code pénal et lui a demandé de modifier sa pratique. Dans sa décision n°2018-144, le Défenseur des droits a pris acte de la modification des procédures d'octroi des crédits de l'établissement de crédit et demandé l'indemnisation de la réclamante victime de discrimination. L'établissement a procédé à la signature d'un accord transactionnel avec la réclamante et a renforcé les procédures de formation de ses collaborateurs en charge du montage des dossiers de crédit en ce qui concerne les personnes demeurant à Mayotte<sup>6</sup>.

Les différences de traitement explicitement fondées sur la nationalité persistent également dans les services bancaires. S'agissant de l'ouverture d'un compte, Le Défenseur des droits a dû intervenir pour rappeler que la multiplication des pièces demandées pour justifier de son identité, sans fondement juridique ni nécessité objective, pouvait être considérée comme discriminatoire<sup>7</sup>. Le Défenseur a par exemple été saisi d'une réclamation relative à un refus de délivrance d'une carte bancaire sollicité par un ressortissant algérien en raison de sa nationalité<sup>8</sup>.

Dans une autre affaire, le Défenseur des droits a été saisi d'une réclamation relative à un refus d'ouverture d'un compte bancaire au motif que le réclamant de nationalité américaine ne s'exprime pas assez bien en français. L'agence estime que son niveau de français ne lui permettait pas de comprendre la portée de son engagement juridique. Or, un tel comportement désavantage les personnes d'origines étrangères qui sont dans l'incapacité de s'exprimer en français ou qui rencontrent des difficultés à s'exprimer dans cette langue. Si l'objectif poursuivi par l'agence apparaît légitime, à savoir s'assurer du consentement du client, en l'espèce, les moyens mis en place ne semblent pas proportionnés, de telle sorte que le refus opposé au réclamant relève de la discrimination indirecte fondée sur l'origine. Afin de prévenir le

---

<sup>5</sup> Ville de Villeurbanne, [Testing \(tests de discrimination\) sur l'accès au prêt immobilier et au prêt à la création d'entreprise réalisé par la ville de Villeurbanne : Rapport final](#) (septembre 2017)

<sup>6</sup> Défenseur des droits, [Décision 2018-144 du 11 mai 2018 relative aux difficultés rencontrées par une personne d'origine mahoraise en raison du lieu de résidence de sa caution \(Mayotte\) dans le cadre de l'examen de sa demande de prêt étudiant](#)

<sup>7</sup> Règlement amiable RA-2017-162 du 14 novembre 2017 relatif à un refus d'ouverture d'un compte bancaire.

<sup>8</sup> Défenseur des droits, [Décision 2018-152 du 19 juin 2018 prenant acte d'un accord transactionnel régularisé entre les parties suite à l'intervention du Défenseur des droits \(refus délivrance de carte bancaire\)](#)

## RAPPORT SUR LA LUTTE CONTRE LE RACISME, L'ANTISEMITISME ET LA XENOPHOBIE 2018 – CONTRIBUTION DU DEFENSEUR DES DROITS

renouvellement des discriminations, le Défenseur des droits a adressé des recommandations au groupe bancaire<sup>9</sup>.

### • **Loisirs**

L'accès aux services et aux loisirs suscite également de nombreuses discriminations raciales. Le Défenseur des droits est régulièrement saisi de refus d'accès en discothèque ou dans des lieux de villégiature. En 2018, il s'est saisi d'office après avoir eu connaissance par voie de presse des pratiques discriminatoires qui seraient mises en œuvres par un restaurant parisien et qui consisteraient à refuser la clientèle d'origine maghrébine et africaine ainsi que les femmes portant le voile. L'instruction est en cours.

Par ailleurs, le **Défenseur des droits est fréquemment saisi par des femmes qui se voient refuser l'accès à une salle de sport en raison de leur voile** : une femme musulmane portant un foulard ne pouvait plus accéder au club de sport auquel elle était abonnée compte tenu d'un nouveau règlement intérieur interdisant le port de tout couvre-chef (Décision 2018-080 du 8 mars 2018). Ces situations récurrentes laissent apparaître depuis plusieurs années une discrimination particulière à l'encontre des femmes musulmanes qui portent le voile en matière d'accès au sport. À cet égard, le Défenseur des droits rappelle depuis plusieurs années aux mis en cause que toute femme a le droit d'accéder aux activités sportives de son choix, quelle que soit sa confession religieuse et que le principe de laïcité ou de neutralité ne saurait être invoqué à l'encontre des personnes clientes et usagères de tels biens et services.

### • **Professionnels de santé**

Les discriminations peuvent venir menacer l'effectivité de droits fondamentaux quand elles interviennent pour mettre en cause l'accès à la santé. Or, **les professionnels de santé, à l'instar du reste de la population, ne sont pas dénués de tout stéréotype essentialisant les personnes en fonction de leur origine ou de leur religion réelle ou supposée.**

En mars 2017, le Défenseur des droits a publié les résultats d'une étude financée en partenariat avec le Fonds CMU-C sur « [Les pratiques médicales et dentaires, entre différenciation et discriminations. Une analyse de discours de médecins et dentistes](#) » réalisée sous la Direction de Caroline DESPRES et Pierre LOMBRAIL du Laboratoire LEPS de l'Université Paris XII. Cette étude concernant la prise en charge des patients en situation de précarité, celles et ceux vivant sous le seuil de pauvreté et éligibles à des prestations sociales telles que la CMU-C, l'ACS ou encore l'AME, montre que la construction de catégories médicales constitue un passage légitime et obligé pour affiner le diagnostic et le traitement proposé. Néanmoins, l'étude indique que cette différenciation pouvait être problématique quand, en lieu et place d'une prise en compte des patients et patientes dans leur globalité et singularité, la prise en charge s'appuie uniquement sur une catégorisation mobilisant des stéréotypes, et aboutit à des inégalités dans les soins proposés et prodigués.

Les réclamations reçues par le Défenseur des droits font ainsi parfois état d'attitudes, de propos et de comportements discriminatoires de médecins ou d'autres professionnels de santé dans leurs interactions avec les patients, quand des jugements de valeurs fondés sur des stéréotypes discriminatoires fondés sur l'origine et même la pratique religieuse des patients sont portés.

Le Défenseur a été ainsi saisi de la réclamation d'une patiente enceinte de son 4<sup>e</sup> enfant qui, confrontée à des questions et réflexions déplacées en lien avec ses origines, a dû quitter

---

<sup>9</sup> Défenseur des droits, [Décision 2017-242 du 9 novembre 2017](#) sur un refus d'ouverture de compte pour défaut de maîtrise du français.



## RAPPORT SUR LA LUTTE CONTRE LE RACISME, L'ANTISEMITISME ET LA XENOPHOBIE 2018 – CONTRIBUTION DU DEFENSEUR DES DROITS

le cabinet médical précipitamment. Après son instruction, le Défenseur des droits a conclu pour la première fois à l'existence d'une situation de harcèlement discriminatoire en matière de biens et services au sens de la loi du 27 mai 2008 amendée suite à l'adoption de la loi de modernisation de la justice du 21<sup>e</sup> siècle en 2016.

La loi n°2008-496 du 27 mai 2018 reprenant les définitions des directives 2000/43 et 2000/78 assimile en effet les comportements de harcèlement aux discriminations et interdit « *Tout agissement lié à l'un des motifs [prohibés] (...) ayant pour objet ou pour effet de porter atteinte à sa dignité ou de créer un environnement intimidant, hostile, dégradant, humiliant ou offensant* », considérant qu'un seul agissement peut suffire à caractériser cette discrimination.

L'institution a estimé que le comportement du médecin, que celui-ci qualifiait de maladresse, était constitutif d'un harcèlement fondé sur l'origine de la patiente <sup>10</sup>.

Afin de lutter contre les discriminations dans le domaine de la santé, le Défenseur des droits a publié fin 2018 une **fiche pratique spécifiquement rédigée à l'attention des professionnels de santé leur rappelant leurs obligations en matière de refus de soins discriminatoires ainsi qu'un dépliant à destination du grand public**. Ce travail a associé les principaux acteurs concernés : trois ordres de professionnels de santé, le Fonds CMU-C, des associations membres des comités d'entente santé et handicap du Défenseur des droits et l'Assurance maladie.

### ***B. Logement et hébergement***

Le logement est le premier domaine invoqué par les personnes victimes de discriminations en matière d'accès aux biens et services : près de **9,5% des saisines reçues par l'institution en 2018 pour discrimination fondée sur l'origine visent le domaine du logement**.

Le [volume 5 de l'enquête Accès aux droits](#) publié en 2017 constitue une source de données à laquelle l'institution se réfère systématiquement pour alimenter ses analyses sur la perception et l'expérience de discrimination lors de la recherche d'un logement.

Parmi les personnes ayant recherché un logement au cours des cinq dernières années, soit 24% de la population dans l'enquête, 14% rapportent une expérience de discrimination dans le cadre de leur recherche. Ce pourcentage masque des inégalités selon les groupes concernés. Les personnes perçues comme non-blanches sont particulièrement exposées aux discriminations lors de la recherche d'un logement : toutes choses égales par ailleurs, ces personnes ont une probabilité cinq fois plus élevée que les autres d'avoir connu une expérience de discrimination lors de leur recherche d'un logement à louer. Les discriminations ainsi mises en lumière par l'enquête du Défenseur des droits ont de multiples conséquences : outre les freins importants à des besoins de mobilité résidentielle fortement exprimés dans l'enquête, elles entretiennent la ségrégation résidentielle régulièrement dénoncée et combattue, et contribuent à nourrir les stéréotypes négatifs associés notamment aux « jeunes des cités » <sup>11</sup>.

Les réclamations traitées par le Défenseur des droits illustrent ces difficultés. Si les discriminations les plus explicites tendent à disparaître, l'institution doit parfois intervenir pour des offres de location qui mentionnent des critères de discrimination parmi les conditions

---

<sup>10</sup> Défenseur des droits, Décision 2018-239 du 26 septembre 2018 relative à des propos discriminatoires adressés par un médecin à sa patiente à l'occasion d'une consultation.

<sup>11</sup> Défenseur des droits, [Enquête sur l'accès aux droits. Volume 5 : Les discriminations dans l'accès au logement](#), décembre 2017.

posées par le propriétaire. Son attention a par exemple été attirée sur une annonce discriminatoire qui imposait des conditions de locations supplémentaires aux candidats et candidates étrangères<sup>12</sup>.

Selon l'étude « Accès aux droits », **seules 11% des personnes concernées par une discrimination lors de leur recherche de logement entreprennent des démarches pour faire reconnaître leurs droits**. Or, en 2018, le Défenseur des droits a publié un [dépliant d'information](#) à l'intention du grand public pour favoriser l'accès aux droits ainsi que deux guides « Louer sans discriminer » à l'usage des [propriétaires](#) et des [professionnels de l'immobilier](#) pour outiller les acteurs et actrices souhaitant s'engager dans une démarche de lutte contre les discriminations. Cette mobilisation contre les discriminations au logement se poursuit avec des travaux sur la formation des professionnels de l'immobilier.

Des difficultés et discriminations peuvent également être relevées en matière d'accès à l'hébergement. Le Défenseur des droits a notamment été saisi d'une réclamation relative à la demande faite aux personnes se présentant dans un centre d'hébergement et de réinsertion sociale de ne porter aucun signe religieux et au refus de traiter les dossiers et d'accorder des solutions d'hébergement aux personnes qui arboreraient de tels signes<sup>13</sup>.

## **II. Éducation et formation professionnelle**

En 2018, le Défenseur des droits continue à être saisi de situations de discrimination en matière d'éducation et de formation, notamment de refus de scolarisation, de suppression de menus de substitution et de difficultés d'accès à la formation professionnelle.

- ***Refus de scolarisation***

**Malgré un cadre juridique clair et une jurisprudence constante depuis 2012 garantissant le droit à l'éducation, des refus de scolarisation fondés sur l'origine persistent** en 2018 malgré les nombreuses décisions les dénonçant. La décision du 5 décembre 2017 du Comité européen des droits sociaux, suivant les observations du Défenseur des droits<sup>14</sup>, a ainsi retenu une violation par la France de l'article 17 §2 de la Charte sociale européenne, lequel consacre le droit fondamental d'accès à l'enseignement primaire et secondaire<sup>15</sup>.

Face à la multiplication des refus opposés par des maires d'inscrire à l'école certains enfants résidant sur leur commune<sup>16</sup>, le Défenseur a adopté le **7 décembre 2017 des recommandations générales** à l'attention du président de l'association des maires de France et des présidents d'intercommunalité (Décision 2017-342 du 7 décembre 2017). Le Défenseur des droits rappelle aux maires l'obligation de scolariser tous les enfants sur le territoire de leur commune et que les seuls documents qu'ils sont fondés à demander pour une inscription scolaire sont, à l'exclusion de tout autre, un document d'identité, un document attestant que l'enfant a subi les vaccinations obligatoires pour son âge et un justificatif de résidence pour la commune, étant précisé que la preuve peut se faire par tout moyen. Le président de

---

<sup>12</sup> Défenseur des droits, [Décision 2018-020 du 9 mars 2018](#).

<sup>13</sup> Défenseur des droits, [Décision 2018-070 du 23 février 2018](#).

<sup>14</sup> Défenseur des droits, [Décision MSP-MLD-MDE-2016-184 du 13 juillet 2016 relative à une tierce intervention concernant la situation des familles Rom vivant dans les bidonvilles devant le CEDS](#)

<sup>15</sup> Comité européen des droits sociaux, [décision du 5 décembre 2017, Forum européen des Roms et des Gens du Voyage \(FERV\) c. France](#), Réclamation n°119/2015.

<sup>16</sup> Défenseur des droits, [Décision 2017-342 du 7 décembre 2017 relative à une recommandation générale relative à la scolarisation des enfants sans discrimination à l'attention du président de l'association des maires de France et des présidents d'intercommunalité](#)



## RAPPORT SUR LA LUTTE CONTRE LE RACISME, L'ANTISEMITISME ET LA XENOPHOBIE 2018 – CONTRIBUTION DU DEFENSEUR DES DROITS

l'association des maires de France et des présidents d'intercommunalité a diffusé cette recommandation par voie électronique et les communes tendent à se conformer à ses recommandations.

Le Défenseur des droits continue à être saisi de situations de refus de scolarisation opposés par des mairies à des enfants appartenant à la communauté des gens du voyage ou des enfants Roms et résidant dans des campements ou des hôtels<sup>17</sup>. À l'issue de ses enquêtes, le Défenseur des droits a conclu à l'existence d'une **discrimination fondée sur l'origine, le lieu de résidence et de la particulière vulnérabilité résultant de leur situation économique** et systématiquement rappelé aux maires concernés leurs obligations en matière de scolarisation des enfants quels que soient leur droit au séjour ou mode d'habitat sur le territoire de la commune. La chambre criminelle de la Cour de cassation en février 2018 a conclu qu'il s'agissait d'un refus discriminatoire du bénéfice d'un droit de la part du maire sanctionné par l'article 432-7 du Code pénal<sup>18</sup>.

Les saisines du Défenseur des droits relatives à la situation des gens du voyage et des Roms illustre le rapport des services publics et de l'Etat aux droits de ces communautés vulnérables et stigmatisées. Pour étayer son argumentaire, le Défenseur des droits mobilise le droit de la non-discrimination mais également les cadres juridiques relatifs aux droits des enfants, à la déontologie de la sécurité ou aux relations des administrés avec les services publics.

**Au-delà des refus de scolarisation, les structures éducatives peinent en France à s'adapter à la réalité complexe des migrations et de l'itinérance.** Le système éducatif français comptabilise chaque année plus de 50 000 enfants et jeunes désignés comme « élèves allophones nouvellement arrivés » (EANA) et pour lesquels l'apprentissage du français est un enjeu majeur. Selon la Cour des comptes, la population des enfants du voyage pourrait être estimée, par extrapolation, à environ 80 000 personnes en France, une estimation à prendre avec beaucoup de précaution.

Le Défenseur a souhaité soutenir une étude pour mieux connaître les conditions de scolarisation de ces enfants accueillis dans un dispositif commun. L'enquête quantitative et qualitative, que le Défenseur des droits a choisi de financer, vise à identifier les freins et leviers d'un parcours scolaire réussi en s'intéressant au ressenti des EANA et des élèves issus de familles itinérantes et de voyageurs (EFIV) ainsi qu'au point de vue des familles.

### **Étude sur le dispositif de scolarisation des élèves nouvellement arrivés en France et des enfants issus de familles itinérantes et de voyageurs**

Cette étude, réalisée sous la direction de Maïtena Armagnague-Roucher et d'Isabelle Rigoni<sup>19</sup>, comprend trois axes de recherche : approfondir la connaissance sur les conditions effectives de scolarisation ; rassembler des informations sur les pratiques pédagogiques mises en œuvre et évaluer les performances des élèves, enfin mesurer la qualité de l'intégration des élèves dans leur établissement.

Les équipes de recherches ont notamment été amenées à interroger les pratiques professionnelles et la pertinence d'un dispositif commun pour des publics aux problématiques différenciées (ENAF, Gens du voyage, Rom migrants). L'étude publiée fin 2018 met en avant des modalités et conditions de scolarisation inégales sur le territoire,

<sup>17</sup> Défenseur des droits, [Décision 2018-005 du 25 janvier 2018 relative à un refus de scolarisation opposé par une mairie à des enfants Roms](#)

<sup>18</sup> [Cour de Cassation, Chambre criminelle, 23 janvier 2018, n° 17-81369](#)

<sup>19</sup> L'équipe de recherche regroupe Maïtena Armagnague-Roucher, Alexandra Clavé-Mercier, Claire Cossée, Sandrine Garcia, Marion Lièvre, Gaëlla Loiseau, Catherine Mendonça Dias, Karine Million Fauré, Anne-Claudine Oller, Isabelle Rigoni, Claire Schiff et Simona Tersigni.

sources d'inégalités entre élèves et de frustrations pour les professionnels. Pour exemple, les délais d'affectation pour les EANA, vont de deux semaines à un an, ce qui représente un frein considérable à la scolarisation. Des jeunes de plus de 16 ans sont touchés par une non-scolarisation non souhaitée. Pour les EFIV, l'accès à la scolarisation est également très contrasté selon les territoires. La plupart des enseignants s'accordent à regretter le peu d'indications sur les contenus à enseigner. La distribution de manuels scolaires ordinaires aux élèves, au fil de l'année, reste restreinte et de nombreux jeunes passent l'année sans aucun manuel. Les défauts d'inclusion scolaire sont observés bien récurrents dans le second degré, ce qui complique l'orientation.

L'accès des professionnels aux formations continues, notamment celles organisées par les centres académiques dédiés à la scolarisation de ces enfants (CASNAV), s'avère inégal et s'appuie sur des **moyens très hétérogènes selon les académies**. Les moyens consacrés à l'interprétariat ou à la coopération avec l'ensemble des acteurs éducatifs non scolaires font largement défaut, même si là encore tous les territoires en sont pas logés à la même enseigne.

**Ces situations caractérisent un point de rupture dans le principe d'égalité d'accès à l'éducation et semblent *in fine* renforcer les discriminations systémiques fondées sur l'origine réelle ou supposée qui frappent les personnes migrantes, les gens du voyage et les populations Roms.**

Plusieurs mesures sont proposées par les chercheuses pour mettre en place un véritable pilotage des dispositifs qui permette une prise en charge scolaire des EANA/EFIV conforme aux droits de l'enfant : le renforcement de l'autonomie des CASNAV, la réduction des délais de prise en charge, et un meilleur accompagnement à la scolarisation. Certaines préconisations concernent les responsables d'établissements et les équipes pédagogiques et de vie scolaire et ciblent les ressources et les temps de formation qui doivent être notamment systématisés pour les équipes.

**La stabilité du lieu de résidence constitue un enjeu majeur pour la scolarisation des enfants et l'absence de rupture dans l'année.** A cet égard, le manque d'aires d'accueil et d'effectivité de la loi Besson continue d'être relevé par le Défenseur des droits. A l'occasion de la discussion d'une proposition de loi visant à renforcer et rendre plus effectives les sanctions en cas d'installations illégales, il a rappelé certaines de ses recommandations. Il a estimé que l'extension et la simplification des droits d'expulsion des maires ou présidents d'établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) étaient malvenues considérant l'impact sur l'intérêt supérieur de l'enfant et les ruptures de scolarité voire de déscolarisation qu'entraînent bien souvent ces expulsions sommaires ([Avis n°17-11 du 16 octobre 2017](#)). La proposition de loi en cause a fait l'objet d'un examen commun avec une autre proposition et a donné lieu à la nouvelle Loi relative à l'accueil des gens du voyage et à la lutte contre les installations illicites n°2018-957 du 7 novembre 2018.

- **Suppression des menus de substitution dans les cantines scolaires**

**Si les communes n'ont pas l'obligation de proposer des menus de substitution aux plats contenant du porc, elles ne peuvent les supprimer sous prétexte de préserver la laïcité et la neutralité du service public. Seuls des motifs d'organisation générale du service des cantines peuvent justifier la suppression des menus de substitution.** Or, en 2018, le Défenseur des droits a été saisi de plusieurs réclamations pointant la suppression de ces menus comme des discriminations liées à la religion.

Par exemple, le Défenseur des droits a été saisi par un tribunal administratif d'une demande d'observation dans le cadre d'un recours pour excès de pouvoir introduit par une association

## RAPPORT SUR LA LUTTE CONTRE LE RACISME, L'ANTISEMITISME ET LA XENOPHOBIE 2018 – CONTRIBUTION DU DEFENSEUR DES DROITS

à l'encontre d'une délibération d'un conseil municipal relative à la suppression des menus de substitution dans les cantines scolaires<sup>20</sup>. En l'espèce le conseil municipal fondait sa décision portant suppression de la pratique des menus de substitution en place depuis une trentaine d'années sur le principe de laïcité et de neutralité du service public. Or, le Défenseur des droits a rappelé que ces principes ne font pas obstacle à la mise en place de menus de substitution aux plats contenant du porc : la neutralité n'interdit pas que certains aménagements puissent être apportés au fonctionnement du service afin d'assurer le respect des croyances et des cultes comme l'avait rappelé le tribunal administratif de Grenoble le 7 juillet 2016 (req n°1505593). En outre, l'institution a relevé que le conseil municipal ne justifiait pas sa décision par des motifs liés à des troubles à l'ordre public ou à une désorganisation du service des cantines scolaires. Au contraire, le maire avait annoncé cette décision dans la presse et visé la pratique de la religion musulmane en particulier. Ainsi, au regard du contexte dans lequel la suppression des menus de substitution a été décidée, le Défenseur des droits note que le maire a voulu lui donner une signification particulière en visant les personnes de confession musulmane. La décision présente donc un caractère discriminatoire à raison de l'appartenance religieuse. Le tribunal administratif de Dijon, dans son jugement du 28 août 2017, n'a pas retenu l'existence d'une discrimination, mais a jugé que la décision et la délibération avaient été prises en méconnaissance de l'intérêt supérieur de l'enfant, et les a annulées pour ce motif. La cour administrative d'appel de Lyon a confirmé le jugement ce 23 octobre 2018 confirmant que le fait de fournir des menus de substitution n'est pas illégal et considérant qu'en se fondant sur les principes de laïcité et de neutralité du service public pour décider de mettre un terme aux menus sans porc, le maire et le conseil municipal concernés ont entaché d'erreur de droit leurs décisions<sup>21</sup>.

Ces décisions, très politiques, ont été prises par d'autres communes et renvoient au climat délétère actuel à l'endroit des personnes de confession musulmane. Le Défenseur des droits s'est prononcé sur plusieurs autres cas similaires.

- ***Formation du personnel de l'Education nationale et de l'enseignement supérieur***

Dans le cadre de la convention signée en 2014 avec l'École supérieure de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche (ESENESR), le Défenseur des droits développe des actions de formation sur la prévention des discriminations dans le cadre de l'éducation en direction du personnel d'encadrement (chefs et cheffes d'établissement et inspecteurs et inspectrices de l'Education nationale notamment). Ces formations abordent la « fabrique » des discriminations pour ensuite appréhender les politiques de lutte contre les discriminations dans l'institution scolaire et savoir reconnaître et traiter des discriminations à l'école.

Si le ministère de l'Education a élaboré de nombreuses productions pour outiller les enseignants qui souhaitent aborder les thématiques du racisme et des discriminations, notamment via son portail Canopé, ces ressources restent encore trop peu connues et mobilisées. Le déploiement de la seconde étape du plan national de lutte contre le racisme et l'antisémitisme pour 2018–2020 doit permettre de mieux former le personnel, notamment en favorisant la mobilisation des ressources existantes.

- ***Discrimination dans l'accès à la formation professionnelle***

L'accès à la formation professionnelle, initiale ou continue, constitue un enjeu majeur pour garantir l'égalité dans l'insertion professionnelle et l'évolution de carrière. **En 2018, les**

---

<sup>20</sup> Défenseur des droits, [Décision 2017-132 du 7 avril 2017 relative à la suppression des menus de substitution dans les cantines scolaires](#)

<sup>21</sup> CAA de Lyon, 23 octobre 2018, n° 17LY03323 et 17LY03328.

**réclamations adressées au Défenseur des droits témoignent des discriminations subies par des jeunes femmes musulmanes qui portent le voile dans l'accès à la formation professionnelle.** En effet, certains établissements imposent des codes vestimentaires ou interdisent le port du couvre-chef ou du foulard.

Dans sa [décision 2018-013](#)<sup>22</sup>, le Défenseur des droits a conclu à l'existence d'une discrimination fondée sur la religion en raison de l'interdiction de porter des signes religieux ostentatoires opposée à une étudiante musulmane voilée dans le cadre de sa formation dispensée par un institut privé de formation professionnelle, installé dans un établissement scolaire privé catholique, alors que cette interdiction n'était applicable ni aux étudiants considérés comme « religieux », ni aux ministres du culte ni aux élèves de l'établissement scolaire. En l'espèce, le Défenseur des droits a recommandé à l'établissement de supprimer l'interdiction du port de signes religieux.

De même, le Défenseur des droits a été saisi par une stagiaire en formation professionnelle exclue de deux sorties pédagogiques du fait du port du voile. L'absence totale de transparence concernant les raisons pour lesquelles la réclamante n'a pas pu participer à ces sorties pédagogiques, qui n'a pas été dissipée lors de l'enquête, a amené le Défenseur des droits à conclure que la réclamante avait été victime de discrimination fondée sur sa religion<sup>23</sup>. A la suite de l'intervention du Défenseur des droits, le règlement intérieur a été modifié et prévoit désormais expressément que « *les stages et sorties sont accessibles à tous et ne peuvent pas être refusés par l'école sur le seul fondement du port de signes religieux* ».

### **III. Discriminations et emploi : l'enjeu du harcèlement discriminatoire**

L'ampleur des discriminations fondées sur l'origine, qui constitue le 1<sup>er</sup> motif de saisine du Défenseur dans l'emploi privé, est attestée par de nombreuses études.

Un tiers de la population active (34%) rapportait avoir personnellement fait l'objet de discriminations dans le cadre de la [10<sup>e</sup> édition du Baromètre de la perception des discriminations dans l'emploi](#)<sup>24</sup> publiée en 2017 par le Défenseur des droits et l'Organisation internationale du Travail (OIT).

La recherche d'emploi est un moment particulièrement propice aux discriminations. En 2015, 85% des demandeurs et demandeuses d'emploi déclaraient que les discriminations étaient fréquentes<sup>25</sup>. L'[appel à témoignage sur les discriminations dans l'accès aux stages et à l'emploi fondées sur l'origine](#) du Défenseur des droits donnait aussi à voir les refus de stage et d'embauche ainsi que les stages et les premiers postes médiocres, décorrélés des études en cours ou réalisées, auxquels les jeunes perçus comme non blancs pouvaient être confrontés. Les récentes études commandées par les pouvoirs publics ont également permis de pointer la persistance de certains obstacles dans l'accès à l'emploi public pour les jeunes

---

<sup>22</sup> Défenseur des droits, [Décision 2018-013 du 6 mars 2018 relative à l'interdiction discriminatoire de porter des signes religieux ostentatoires opposée à une étudiante musulmane voilée dans le cadre de sa formation](#)

<sup>23</sup> Défenseur des droits, [Décision 2018-126 du 11 mai 2018 relative à l'exclusion d'une stagiaire en formation professionnelle de deux sorties pédagogiques du fait du port du foulard](#)

<sup>24</sup> Défenseur des droits, Organisation internationale du Travail, [10e Baromètre de la perception des discriminations dans l'emploi](#)

<sup>25</sup> Défenseur des droits, Organisation internationale du Travail, [8e Baromètre sur la perception des discriminations dans l'emploi : Zoom "Demandeurs d'emploi d'origine étrangère"](#)

## RAPPORT SUR LA LUTTE CONTRE LE RACISME, L'ANTISEMITISME ET LA XENOPHOBIE 2018 – CONTRIBUTION DU DEFENSEUR DES DROITS

hommes et femmes d'origine extra-européenne<sup>26</sup>. **Le Défenseur considère que cette question de l'insertion professionnelle est primordiale : il existe des discriminations systémiques qui font qu'au bout du parcours, compétences et expériences de certains groupes sociaux sont amoindries et leurs capacités de réalisation entravées.**

Néanmoins, dans l'accès à l'emploi, rares sont les personnes à faire des démarches pour faire valoir leurs droits, y compris auprès du Défenseur, et, faute de preuve, il reste souvent difficile de caractériser juridiquement la discrimination en raison de l'origine, tant pour le Défenseur que pour les juges.

Au-delà de l'insertion professionnelle, **plus de trois réclamations sur cinq pour discrimination dans l'emploi que reçoit le Défenseur ont trait au déroulement de carrière (refus de promotion, retard ou absence d'évolution mais aussi aux décisions et réponses quotidiennes des managers aux demandes des salariés).** Le Défenseur des droits a ainsi été saisi par des salariés qui se sont vus opposer un refus de passage à temps plein en raison de leur origine<sup>27</sup>. Il s'est aussi prononcé sur des refus discriminatoires, sans lien avec les nécessités du service, d'accorder à un agent des autorisations spéciales d'absence pour fêtes religieuses<sup>28</sup>. Le Défenseur des droits a recommandé à l'administration mise en cause de rappeler à ses services les principes tendant à éviter l'adoption, à l'égard de ses agents et agentes, de mesures qui seraient discriminatoires à raison, notamment, de leur religion en méconnaissance de l'article 6 de la loi du 13 juillet 1983. A la suite à cette recommandation, une note de service a été diffusée auprès de l'ensemble du personnel en ce sens.

La discrimination raciale s'inscrit également dans le quotidien de nombreux salariées et salariés exposés à la dévalorisation et au racisme de leurs collègues, de leurs responsables, de leur clientèle, des usagers ou encore des prestataires.

**Pour sa 11<sup>ème</sup> édition publiée en septembre 2018, le Baromètre des discriminations dans l'emploi public et privé montre l'exposition importante de la population active aux propos et comportements sexistes, homophobes, racistes, liés à la religion, handiphobes ou liés à l'état de santé, au travail.**

Près d'une personne sur quatre déclare avoir déjà fait l'objet de ce type de propos ou comportements, cette exposition étant équivalente dans le secteur public (27% des agents concernés) et le secteur privé (25% des salariés concernés). **14% des personnes interrogées déclarent avoir au moins une fois été confrontées à des propos ou comportements sexistes depuis les cinq dernières années, 9% à des propos ou**

---

<sup>26</sup> Voir le [premier rapport sur les discriminations dans l'accès à la fonction publique](#) commandé à l'issue du comité interministériel à l'égalité et à la citoyenneté du 6 mars 2015, et s'appuyant sur une campagne de testing, qui a permis de mettre à jour des discriminations à l'embauche liées à la réputation du lieu de résidence et à l'origine dans la fonction publique territoriale et dans le secteur hospitalier (Rapport L'Horty, Les discriminations dans l'accès à l'emploi public, juin 2016). Le [rapport Rousselle sur les écoles de service public et la diversité](#), réalisé à la demande du Premier ministre en février 2017, montre, notamment à partir de suivi de cohortes (enquête PISA 2012), une surreprésentation des enfants de fonctionnaires et parallèlement une relative fermeture aux personnes descendantes d'immigrées. Une nouvelle campagne de testing a donné lieu à [un rapport en juillet 2018](#) et montre une tendance à la diminution des discriminations qui reste à confirmer.

<sup>27</sup> Défenseur des droits, [Décision 2017-131 du 30 mars 2017 relative à des refus de passage à temps plein opposés à un salarié à temps partiel en raison de l'origine](#)

<sup>28</sup> Défenseur des droits, [Décision 2017-066 du 14 décembre 2017 relative à des refus d'accorder à un agent des autorisations spéciales d'absence pour fêtes religieuses](#)

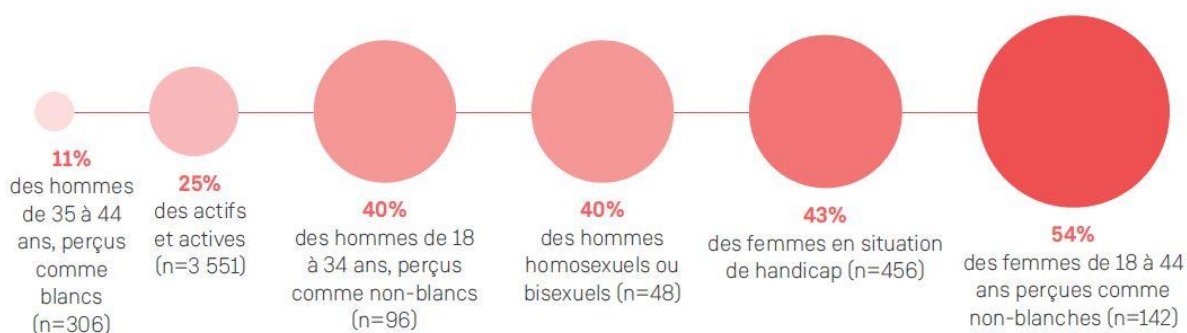


**comportements racistes**, 5% à des propos ou comportements liés à leur handicap ou état de santé, 5% à leur religion, et 3% à des propos ou comportements homophobes. **Toutefois, cette exposition varie fortement selon les caractéristiques des personnes interrogées :**

- **33 % des personnes perçues comme non-blanches déclarent avoir subi des attitudes racistes pour 6% des personnes perçues comme blanches.**
- **22% des personnes de confession musulmane déclarent des propos ou comportements en lien avec leur religion pour 3% des personnes de confession chrétienne.**

Ces catégories ne sont pas homogènes. De nouveaux écarts apparaissent lorsqu'elles sont croisées avec d'autres caractéristiques sociodémographiques. Une **analyse intersectionnelle** du phénomène, tenant compte des multiples aspects de l'appartenance sociale des personnes interrogées (sexe, âge, orientation sexuelle, couleur de peau etc.) permet d'appréhender de manière plus fine les résultats de l'enquête.

**Répartition des expériences de propos et comportements sexistes, racistes, homophobes, liés à la religion, handiphobes ou liés à l'état de santé au travail, pour certains groupes sociaux**



Ces fortes disparités illustrent le fait que les propos et comportements agissent comme une assignation à des catégories discriminées. L'assignation fonctionne comme un mécanisme de dévalorisation des individus via l'attribution, par autrui, d'une identité sociale dévalorisée dans un contexte donné. Ce processus de stigmatisation s'appuie sur les représentations négatives associées à certaines catégories de population (personnes perçues comme non-blanches, femmes, etc.).

L'enquête met également en évidence une **imbrication des propos et comportements stigmatisants avec des expériences de discrimination et des situations de dévalorisation du travail**. Le fait d'avoir été confronté à un propos ou comportement en lien avec un critère de discrimination multiplie par quatre le risque d'être confronté à une situation de dévalorisation du travail, selon un ordonnancement des groupes les plus exposés comparable à celui déjà mis en évidence dans le 10e Baromètre sur les discriminations dans l'emploi, embauche comprise.

Le risque de subir des discriminations et propos et comportements racistes ou liés à la religion n'épargne aucune profession et n'est pas limité aux personnes salariées comme le montre [l'enquête sur les conditions de travail et expériences des discriminations dans la](#)

[profession d'avocat en France](#) publiée par Défenseur des droits en mai 2018 avec le partenariat de la Fédération Nationale des Unions de Jeunes Avocats (FNUJA)<sup>29</sup>.

Les expériences de discriminations dans les 5 dernières années sont rapportées par 38% des avocats interrogés (53% des femmes et 21% des hommes). Ces expériences qui viennent freiner les parcours professionnels varient fortement selon les caractéristiques sociales des avocats, et notamment le sexe, le fait d'avoir des enfants, l'origine perçue et la religion déclarée.

**66% des hommes de 30-49 ans perçus comme noirs ou arabes déclarent avoir été confrontés à des discriminations et 74% des femmes de 30-49 ans de religion musulmane.** De même, celles et ceux qui sont perçus comme noirs, arabes ou asiatiques subissent beaucoup plus fréquemment des propos ou actes racistes : 19,9% rapportent vivre fréquemment ces situations au travail, contre 2,3% de l'ensemble des avocats. Il en est également de même s'agissant des blagues, propos ou comportements liés à la religion, qui touchent 5,9% des avocates et avocats. Celles et ceux qui se disent de religion musulmane se déclarent beaucoup plus souvent touchés, puisque 24,2% se disent confrontés fréquemment à des actes ou propos hostiles relatifs à leur religion. Ce pourcentage est de 12,5% pour les personnes de religion juive. Mis en perspective avec les données de l'Observatoire du Conseil national du barreau et du ministère de la Justice, les résultats de l'enquête apportent des éléments utiles pour identifier les axes d'une politique de lutte contre les discriminations et de promotion de l'égalité professionnelle.

Les études du Défenseur des droits révèlent donc que les phénomènes de harcèlement discriminatoire sont loin d'être isolés et ces situations de cumul de discrimination sont visibles au travers des saisines du Défenseur des droits.

D'après la loi, le harcèlement discriminatoire est en effet l'une des formes de la discrimination et se définit par trois éléments cumulatifs (art. 1<sup>er</sup> de la loi n°2008-496 du 27 mai 2008) :

- un agissement à l'encontre d'une personne salariée ou agent public
- lié à un motif prohibé par la loi
- qui a pour objet ou effet de porter atteinte à la dignité, ou de dégrader l'environnement de travail (« *environnement intimidant, hostile, dégradant, humiliant ou offensant* »).

A ce titre, le Défenseur des droits est compétent pour traiter les saisines mettant en lumière des situations de harcèlement discriminatoire, et notamment les situations de harcèlement moral liées à un critère prohibé tel que l'origine ou la religion et il est saisi très régulièrement pour ce type de situation tant dans l'emploi public que privé.

**Or, selon le Défenseur des droits, le harcèlement discriminatoire tel que prohibé par la loi du 27 mai 2008 peut non seulement prendre la forme d'actes ouvertement liés à un critère de discrimination, mais aussi s'alimenter d'un continuum de dévalorisations et de comportements hostiles simultanés.** Il peut s'agir de blagues ou plaisanteries racistes, de propos déplacés, incivilités, brimades, mise à l'écart du collectif, changement d'affectation inexplicable, reproches sans lien avec le travail effectué, fixation d'objectifs irréalisables,

---

<sup>29</sup> L'enquête a été conduite par internet auprès d'un échantillon constitué à partir d'une base de contacts initiale permettant d'interroger les avocats exerçant en France (DOM inclus) et disposant d'une adresse électronique professionnelle, soit 44 458 contacts. Ces contacts comprenaient les noms, prénoms, emails et barreaux d'appartenance des avocats. Sur cette base, ont été envoyés des messages électroniques d'invitation personnalisés indiquant un lien pour répondre de façon volontaire, confidentielle et anonyme à l'enquête en ligne. Au total, 7 138 questionnaires ont été complétés. La collecte des données a été effectuée entre le 2 juin 2017 et le 9 juillet 2017.

## RAPPORT SUR LA LUTTE CONTRE LE RACISME, L'ANTISEMITISME ET LA XENOPHOBIE 2018 – CONTRIBUTION DU DEFENSEUR DES DROITS

surcharge de travail ou sous-occupation, attribution de travail inutile ou sans lien avec les compétences de la personne, dévalorisation du travail... etc.

**Le harcèlement discriminatoire, à l'instar des différentes formes de discrimination, peut être constitué sans avoir à démontrer le caractère intentionnel** du comportement de l'auteur, contrairement à ce qui est exigé d'un demandeur dans une procédure pénale : le harcèlement discriminatoire peut donc être reconnu même si l'auteur des faits n'a pas agi avec l'intention de nuire. La blague ou l'humour potache, définis par l'auteur comme portant peu à conséquence et n'offensant pas autrui, doivent toujours s'analyser au regard de la perception et du ressenti provoqués chez celui ou celle qui les reçoit.

Le Défenseur des droits cherche à mieux faire connaître et reconnaître cette forme de discrimination auprès des actrices et acteurs de l'emploi mais également par la construction de la jurisprudence par le biais de ses observations devant les juridictions. La Cour d'appel de Rennes a ainsi, le 10 décembre 2014, considéré qu'un acte unique grave pouvait permettre de caractériser le harcèlement discriminatoire. Dans le sillage de cette jurisprudence qui reste à consolider, le Défenseur des droits considère que les agissements n'ont pas besoin d'être répétés pour qu'une situation puisse être qualifiée de harcèlement discriminatoire<sup>30</sup>.

Sans reprendre l'ensemble des saisines et décisions concernées, quelques exemples peuvent illustrer ces situations de harcèlement discriminatoire et l'enjeu pour les organisations employeuses de mieux appréhender ces situations et protéger le personnel.

Le Défenseur des droits a par exemple été saisi par un salarié dont les collègues de travail tenaient régulièrement à son encontre des propos racistes<sup>31</sup>. Ces propos étaient minimisés par son employeur qui les présentait comme « *un mode de communication habituel* », sous le couvert de l'humour. Or, cette justification est inopérante. Le Défenseur des droits a considéré que ces propos racistes ont créé pour le réclamant un climat de travail hostile, humiliant, dégradant et offensant constitutif de harcèlement discriminatoire.

Autre exemple, le Défenseur des droits a considéré que des propos à caractère raciste proférés par des conseillers municipaux à l'encontre d'un agent d'une commune constituent des faits de harcèlement discriminatoire, qui engagent la responsabilité de la commune en tant qu'employeur<sup>32</sup>. Les observations du Défenseur des droits ont également été suivies par le tribunal administratif, qui a condamné la commune le 14 mai 2018 à verser 15 000 euros à l'agent, en réparation du préjudice subi<sup>33</sup>.

Les situations de harcèlement peuvent mener à l'éviction du salarié ou de la salariée concernée. Le Défenseur des droits s'est ainsi prononcé sur la situation de salariés victimes de harcèlement et d'un licenciement discriminatoires en raison de leur origine. Ces salariés d'origine maghrébine ont été sanctionnés pour avoir réalisé des gestes commerciaux alors que les salariés d'origine européenne réalisant les mêmes offres aux mêmes moments ne l'ont pas été. Les sanctions prises à leur encontre, dont leur licenciement pour faute, reposent sur des motifs infondés ou des fautes simplement alléguées mais non établies. Le Défenseur des droits a donc constaté que les réclamants ont fait l'objet d'une surveillance particulière de leur

---

<sup>30</sup> Décision du Défenseur des droits MLD-2013-98 et MLD-2014-105, Cour d'appel de Rennes n° 14/00134, 10 décembre 2014.

<sup>31</sup> Défenseur des droits, [Décision 2017-336 du 30 novembre 2017](#)

<sup>32</sup> Défenseur des droits, [Décision 2017-005 du 5 janvier 2017 relative à des faits de harcèlement discriminatoire fondés sur l'origine et l'état de santé d'un fonctionnaire territorial](#)

<sup>33</sup> TA de Clermont-Ferrand, n° 1701134, 14 mai 2018.

## RAPPORT SUR LA LUTTE CONTRE LE RACISME, L'ANTISEMITISME ET LA XENOPHOBIE 2018 – CONTRIBUTION DU DEFENSEUR DES DROITS

activité professionnelle et de sanctions disciplinaires infondées constitutives de discriminations motivées par leur origine<sup>34</sup>.

Dernier exemple : Le Défenseur des droits a été saisi d'une réclamation relative à des faits de discrimination à raison de l'origine d'une salariée victime de propos et d'actes fondés sur son origine, confirmés par plusieurs attestations, ayant eu pour objet ou pour effet de porter atteinte à sa dignité et de créer un environnement intimidant, hostile, dégradant, humiliant ou offensant. L'instruction a permis de constater que l'employeur avait manqué à son obligation de sécurité de résultat au sens des articles L.4121-1 et suivants du code du travail, de par la survenance de ces faits et par l'absence de mesures prises par ce dernier malgré la dénonciation des faits, ayant mené à son inaptitude définitive à son poste de travail et à tout poste dans l'entreprise, et à son licenciement.<sup>35</sup> En première instance, la réclamante avait été déboutée mais dans son arrêt du 27 octobre 2017, la cour d'appel devant laquelle le Défenseur a présenté ses observations a infirmé le jugement, fait droit à l'ensemble des demandes de la requérante et retient l'existence de « faits de harcèlement moral fondés pour partie sur des motifs discriminatoires ayant conduit à sa déclaration d'inaptitude et à son licenciement pour impossibilité de reclassement ». La cour prononce la nullité du licenciement et condamne la société au versement de 11 000€ à titre de dommages et intérêts pour la perte d'emploi faisant suite au prononcé de l'inaptitude de la réclamante et au versement de 15 000 € pour le préjudice résultant du harcèlement moral et de la discrimination subis. La Cour souligne que la société « *a gravement manqué à son obligation de sécurité (...) puisqu'elle s'est non seulement abstenue de réagir pour faire cesser les agissements subis mais, a de surcroît, infligé à la réclamante un avertissement, ce, après que celle-ci a dénoncé les faits de discrimination et de harcèlement moral (...)* ». Ce faisant, la cour d'appel a repris l'intégralité des observations présentées par le Défenseur des droits

Ces réclamations illustrent les études qui montrent que lorsque les personnes sont assignées à une dimension dévalorisée de leur identité (leur origine, leur sexe, leur orientation sexuelle, etc...) comme c'est le cas lorsqu'elles sont discriminées ou victimes de propos ou comportements en lien avec ces critères, cela s'inscrit dans un contexte d'hostilité plus large.

Le Défenseur des droits a été confronté par exemple à une situation où un harcèlement à l'endroit d'une gardienne de la paix par ses collègues sous forme de blagues puis d'injures racistes, s'accompagnait de gestes sexuels qu'il a qualifié de harcèlement sexiste et sexuel<sup>36</sup>.

Pour l'employeur, **il convient donc d'agir. Il doit appréhender la prévention des risques psychosociaux, du harcèlement<sup>37</sup> et des discriminations au travail dans un ensemble cohérent** malgré la diversité des situations et qualifications juridiques auxquelles ces situations peuvent renvoyer.

Afin de **contribuer à la lutte contre le harcèlement discriminatoire, le Défenseur des droits a publié en 2018 une [fiche « Le harcèlement discriminatoire au travail »](#)** à destination des professionnels. Cet outil vise à faire connaître cette notion de harcèlement discriminatoire, à sensibiliser sur son contexte, à aider les employeuses et les employeurs à

---

<sup>34</sup> Défenseur des droits, [Décision 2017-130 du 30 mars 2017 relative au harcèlement et au licenciement discriminatoires de salariés en raison de leur origine](#)

<sup>35</sup> Défenseur des droits, [Résumé de la décision MLD-2016-327 du 19 décembre 2016 relative à des faits de discrimination à raison de l'origine d'une salariée.](#)

<sup>36</sup> Décision 2018-105 du 4 juin 2018 relative à des faits de harcèlement discriminatoires fondés sur l'origine et le sexe et de harcèlement sexuel.

<sup>37</sup> Rappelons que le Défenseur des droits n'est pas compétent en matière de harcèlement moral. Il n'est compétent qu'en cas de discrimination c'est-à-dire pour les situations de harcèlement moral fondé sur un critère de discrimination et pour les situations de harcèlement sexuel.

## RAPPORT SUR LA LUTTE CONTRE LE RACISME, L'ANTISEMITISME ET LA XENOPHOBIE 2018 – CONTRIBUTION DU DEFENSEUR DES DROITS

le reconnaître et à leur rappeler leurs obligations en la matière et les risques encourus au regard de leur obligation de sécurité de résultat.

La mise en place d'un plan d'actions visant à lutter contre les discriminations et/ou promouvoir l'égalité nécessite d'identifier au préalable les risques discriminatoires existant au sein de la collectivité, de l'établissement, de l'administration concernée, et d'en faire une analyse qui repose sur la connaissance des modes opératoires des comportements discriminatoires.

Par ailleurs, le Défenseur constate qu'en l'absence d'indicateurs liés à l'origine dans l'emploi privé et la fonction publique, les discriminations directes et indirectes fondées sur l'origine et leurs effets systémiques peuvent être difficiles à repérer et analyser, et la preuve des discriminations, notamment non intentionnelles, reste très difficile à établir en l'absence de violences ou propos avérés.

Dans la continuité de son action en faveur du développement des outils de mesure des discriminations<sup>38</sup>, **le Défenseur des droits demande, comme en matière d'égalité entre les hommes et les femmes, que les indicateurs extra-financiers des entreprises évoluent** pour intégrer un suivi pérenne des discriminations, notamment dans le sillage des indicateurs de performance qui se développent dans le cadre de la responsabilité sociale des entreprises (RSE).

L'institution a plaidé pour une évolution de la législation en ce sens dans le cadre de son avis n°18-20 sur le projet de loi Pacte du 30 août 2018, sans malheureusement être suivie.

Mais certaines entreprises sont déjà engagées dans la mise en place d'indicateurs, notamment sur la perception des salariés et il existe également des méthodes innovantes qui s'appuient sur le testing ou des panels de comparaison fondés sur l'âge, l'expérience et le niveau de formation, pour évaluer la mise en œuvre des pratiques dans l'entreprise. Le Défenseur appelle à la construction et au déploiement des outils d'évaluation et des indicateurs au sein des organisations pour soutenir la lutte contre les discriminations. Ils constitueraient de précieux outils pour évaluer les risques de discrimination et les progrès réalisés au sein de chaque entreprise, administration et service public, afin de mettre en place un véritable pilotage de la politique de lutte contre les discriminations dans l'emploi.

### **IV. Déontologie de la sécurité**

Un fort ressenti d'inégalités de traitement fondées sur l'origine avaient été mises en évidence eu égard aux pratiques policière dans l'enquête [Relations police/population : le cas des contrôles d'identité](#) publiée par le Défenseur des droits en 2017 <sup>39</sup>.

En matière de contrôle d'identité, **les jeunes hommes perçus comme noirs ou arabes estiment, toutes choses égales par ailleurs, avoir une probabilité vingt fois plus élevée d'être contrôlés par rapport à l'ensemble de la population.** Cette population spécifique témoigne également de relations plus dégradées avec les forces de l'ordre, elle rapporte davantage avoir été tutoyée (40% contre 16% de l'ensemble), insultée (21% contre 7% de l'ensemble), ou brutalisée (20% contre 8% de l'ensemble) lors du dernier contrôle<sup>40</sup>.

Le Défenseur des droits a présenté des observations devant la Cour de cassation dans le cadre des pourvois relatifs au contentieux de treize demandeurs mettant en cause la

---

<sup>38</sup> Voir notamment Le [Guide CNIL/ Défenseur des droits « Mesurer pour progresser vers l'égalité des chances »](#)

<sup>39</sup> Défenseur des droits, [Enquête sur l'accès aux droits. Volume 1 : Relations police/population : le cas des contrôles d'identité](#), janvier 2017



## RAPPORT SUR LA LUTTE CONTRE LE RACISME, L'ANTISEMITISME ET LA XENOPHOBIE 2018 – CONTRIBUTION DU DEFENSEUR DES DROITS

responsabilité de l'État dans le cadre de contrôles d'identité discriminatoires en raison de l'origine mis en œuvre par les forces de police. Suivant les observations du Défenseur des droits (Décision 2016-132), la Cour de cassation avait estimé le 9 novembre 2016 que les contrôles d'identité « au faciès » constituent des mesures discriminatoires au regard de la Convention européenne des droits de l'homme, notamment du principe de non-discrimination consacré par l'article 14 de la Convention et de la liberté de circulation protégée par l'article 2 du Protocole n°4 et une faute lourde engageant la responsabilité de l'Etat sur le fondement de l'article L141-1 du code de l'organisation judiciaire. Sur le mode de preuve, reconnaissant la nécessité de mettre à disposition du justiciable un recours effectif au sens de l'article 13 de la Convention européenne des droits de l'homme faute d'obligation légale de traçabilité des contrôles d'identité permettant de dénoncer le caractère discriminatoire d'un contrôle et d'obtenir réparation du préjudice, la Cour de cassation confirme qu'un aménagement des règles de la charge de la preuve doit être appliqué, principe qui prévaut en matière de discrimination : « il appartient à celui qui se prétend victime d'apporter la preuve des éléments de faits de nature à traduire une différence de traitement et laissant présumer l'existence d'une discrimination, et le cas échéant, à l'administration de démontrer, soit l'absence de différence de traitement, soit que celui-ci est justifié par des éléments étrangers à toute discrimination. »

Ces arrêts ont constitué une avancée majeure pour la protection effective des individus contre les discriminations. Mais à ce jour, aucun dispositif permettant le suivi de ces contrôles n'a été mis en place et ces différences de traitements discriminatoires en matière de contrôle d'identité persistent.

Le Défenseur des droits a ainsi été amené à déposer ses observations dans le cadre d'une tierce intervention devant la Cour européenne des droits de l'Homme dans une affaire espagnole portant sur la question des contrôles d'identité discriminatoires. Il a également produit des observations dans **l'affaire des trois lycéens contrôlés à la Gare du Nord** (Paris) à leur retour d'un voyage scolaire réitérant les enjeux de la charge de la preuve face à l'effectivité du recours<sup>41</sup>. **L'extension des pouvoirs de police attribués aux forces de sécurité dans les transports emporte des problématiques identiques.**

### [Décision 2018-077 du 21 février 2018 relative aux termes « migrants, syriens, roms, SDF, quêtés, camelots, dealers, toxicomanes » employés par des agents de la régie autonome des transports parisiens \(RATP\) pour décrire leur mission concernant les personnes stationnant indûment dans les espaces \(PSIE\)](#)

Le Défenseur des droits a été saisi par Monsieur X des circonstances dans lesquelles il a été contrôlé, le 9 avril 2017, sur le quai de la ligne 12 à la gare Saint-Lazare. Le Défenseur des droits a sollicité la RATP afin d'obtenir des rapports de la part des agents intervenus lors du contrôle de Monsieur X. La réclamation de Monsieur X a été classée en l'absence d'éléments probants corroborant ses déclarations. Cependant, dans leurs rapports respectifs, deux des trois agents présents ont expliqué être en mission Vigipirate et PSIE « personnes stationnant indûment dans les espaces » précisant pour l'un « (migrants, syriens, roms, toxicomanes et dealers) » et pour le second « (migrants, ROMS, toxicomanes, camelots, quêtés, dealers, SDF).

Le Défenseur des droits constate que ces termes ne décrivent nullement des comportements objectifs, mais désignent des individus placés, nécessairement subjectivement, dans des catégories qui ne correspondent parfois à aucune réalité. Il rappelle que les agents et agentes doivent se fonder sur des comportements objectifs pour justifier les contrôles et évictions de personnes présentes dans les espaces de la RATP et que des contrôles d'usagers, motivés uniquement sur une caractéristique fondée sur leur

<sup>41</sup> Décision 2018-257, en attente du jugement du TGI de Paris.

origine, leur apparence physique, leur particulière vulnérabilité résultant de leur situation économique, apparente ou connue, de leurs mœurs, de leur appartenance vraie ou supposée à une ethnie, une nation, une race ou une religion déterminée, pourraient être qualifiés de discriminatoires.

Pour lutter contre ces discriminations, le Défenseur des droits développe des actions de formation. Dans le cadre de son partenariat avec le ministère de l'Intérieur, le Défenseur des droits déploie depuis avril 2015 des **actions de formation en direction des élèves gardiens de la paix formés dans les dix écoles nationales de la police** : Nîmes, Oissel, Périgueux, Roubaix, Saint-Malo, Sens, Chassieu, Montbéliard, Reims, Toulouse. D'une durée de deux heures chacune, ces sessions de formation portent sur la prévention des discriminations et la sécurisation des pratiques professionnelles au regard des règles juridiques et déontologiques.

Parallèlement à la formation initiale des élèves gardiens de la paix, le Défenseur des droits mène également, **depuis 2017, des actions de formation continue en direction des formateurs et référents déontologie de la police nationale**. Ainsi, de mai 2017 à janvier 2018, huit sessions de formation ont été réalisées auprès de 137 formateurs et référents dans les sept zones de défense et de sécurité que compte le territoire national. Hormis la connaissance du Défenseur des droits, ces sessions de formation apportent des éléments de connaissances sur : les discriminations directes et indirectes prohibées par la loi ; les modalités d'intervention du Défenseur des droits concernant le respect des règles de déontologie par les personnes exerçant des activités de sécurité, avec un regard particulier sur les contrôles d'identité ; la gestion des situations de discrimination ou de harcèlement auxquelles ces personnels peuvent être confrontés au titre d'encadrants.

Depuis février 2017, le Défenseur des droits développe le même type de formation auprès des agents, formateurs et des personnels de commandement de la sûreté de la SNCF adapté au contexte des interventions de ces derniers.

## **Conclusion**

Alors que les discriminations fondées sur l'origine et/ou la religion restent très importantes dans notre pays, les outils du contentieux, auxquels les personnes discriminées ont encore trop peu recours, ne peuvent constituer la seule voie de lutte contre ces discriminations.

Le plan interministériel 2015-2017, « Mobilisés contre le racisme et l'antisémitisme » a produit des premiers résultats. Son premier mérite est sans doute de redonner une visibilité à une politique publique qui s'attache à combattre le racisme dans toutes ses dimensions. Le plan national de lutte contre le racisme et l'antisémitisme 2018–2020 devra développer de nouveaux outils et d'accélérer le déploiement des politiques d'information, de sensibilisation et de formation prévues.

A cet égard, le **Défenseur estime que la vigilance quant à la banalisation des stéréotypes et la prévention des discriminations doit se faire précocement**, afin de bâtir des générations pour qui l'égalité se vit et doit se vivre concrètement, et de former une jeunesse qui soit actrice de la lutte contre les discriminations. Dans cet objectif, le Défenseur des droits a construit des ressources que chacun et chacune peut mobiliser.

### **Educadroit**

En septembre 2018, le programme d'éducation au(x) droit(s) du Défenseur des droits, Educadroit, a fêté sa première année d'existence. Educadroit a notamment pour objectif d'aider les jeunes à la compréhension des grandes règles de droit nécessaires au fonctionnement de

## RAPPORT SUR LA LUTTE CONTRE LE RACISME, L'ANTISEMITISME ET LA XENOPHOBIE 2018 – CONTRIBUTION DU DEFENSEUR DES DROITS

notre société dans un langage non académique. Concrètement, Educadroit s'articule autour de dix points clés (« C'est quoi le droit ? », « Qui crée le droit ? », « Tous égaux devant la loi ? », « Les droits sont-ils les mêmes dans tous les pays ? », etc.) et propose toute une série de ressources : parcours pédagogiques, centre de ressources adaptées, répertoire d'intervenants et un espace dédié à la formation présentant un manuel pédagogique et des modules de formation en ligne.

Autant d'outils pour permettre aux enseignants, éducateurs, animateurs, parents et professionnels du Droit dans les cadres scolaires, péri et extrascolaires, d'aborder avec les enfants et les jeunes, les grands sujets de notre société.

En particulier, le **point clé « Tous égaux devant la loi ? »** permet de mener des débats sur les discriminations liées à l'origine. Le centre de ressources offre la possibilité de sélectionner les outils selon des thématiques précises, dont le racisme et les discriminations notamment liées à l'origine.

De nombreux partenaires du programme Educadroit sont spécialisés dans la lutte contre les discriminations et le racisme. C'est le cas, entre autres, d'Amnesty International France, de la Cimade, de la Ligue des Droits de l'Homme ou bien des Jeunes Ambassadeurs des Droits pour l'Égalité, en mission de service civique auprès du Défenseur des droits.

Ce récent projet Educadroit est venu compléter le programme **JADE**, dispositif plus ancien du Défenseur des droits en faveur de **l'éducation des jeunes par des jeunes à leurs droits**. Le programme des Jeunes ambassadeurs des droits auprès des enfants et pour l'égalité (JADE) permet à des jeunes volontaires en service civique, âgés de 18 à 25 ans, de s'engager pour neuf mois auprès du Défenseur des droits afin de promouvoir les droits de l'Enfant auprès de jeunes au sein des classes, centres de loisirs, hôpitaux...

Les JADE ont d'abord eu pour mission de faire connaître aux plus jeunes leurs droits en partageant les valeurs de la Convention relative aux droits de l'enfant (CIDE). Depuis quatre ans, le Défenseur des droits a développé le programme en direction des jeunes lycéens et apprentis afin de les sensibiliser spécifiquement au droit de la non-discrimination et à la promotion de l'égalité - sachant que le principe de non-discrimination constitue l'un des grands principes transversaux de la CIDE.

Au-delà de l'égalité et de la lutte contre les discriminations, ces projets visent à faire connaître aux jeunes leurs droits, et à favoriser l'apprentissage de la contradiction et de l'analyse critique dans le respect des principes démocratiques.