

Note d'information de la FRA : Les crimes motivés par la haine et les préjugés au sein de l'UE

Situation sur le terrain selon les données de la FRA

Malgré les efforts mis en œuvre par les États membres de l'UE pour lutter contre la discrimination et l'intolérance, les données collectées par la FRA montrent invariablement que la violence et les crimes motivés par le racisme, la xénophobie, l'intolérance religieuse ou par le handicap, l'orientation sexuelle ou l'identité de genre d'une personne – souvent désignés comme « crimes de haine » – sont une réalité quotidienne dans l'UE.

Les résultats des enquêtes de la FRA montrent que :

- entre 16 et 32 % des Roms ayant participé à l'enquête EU-MIDIS (23 500 répondants au total dans l'UE-27, issus de divers groupes de minorités ethniques et d'immigrés) ont été victimes d'agression, de menaces ou de harcèlement grave à caractère raciste dans les 12 mois qui précédaient l'enquête, en prenant en compte les États membres de l'UE placés dans le « top dix » de ceux avec les taux les plus élevés de ce type de crime ;¹
- entre 19 et 32 % des personnes d'origine africaine ayant participé à l'enquête EU-MIDIS ont été victimes d'agression, de menaces ou de harcèlement grave à caractère raciste dans les 12 mois qui précédaient l'enquête, en prenant en compte les États membres de l'UE placés dans le « top dix » de ceux avec les taux les plus élevés de ce type de crime ;
- un quart des 93 000 LGBT interrogés dans les 27 pays de l'UE et en Croatie ont subi des violences dans les cinq années précédant l'enquête, ce chiffre s'élevant à un sur trois pour les personnes transgenres ;²

- jusqu'à un tiers des Juifs ayant participé à une autre enquête (5 900 répondants au total dans neuf États membres de l'UE) ont subi personnellement des violences verbales ou physiques à caractère antisémite.³

Les résultats des enquêtes de la FRA montrent également que souvent, les victimes et les témoins de crimes ne les signalent pas, que ce soit aux services répressifs, au système pénal, aux organisations non gouvernementales (ONG) ou aux groupes de soutien aux victimes. Plus particulièrement, les résultats des enquêtes de la FRA montrent que :

- entre 57 et 74 % des cas d'agression ou des menaces subis par les membres issus d'une minorité ou de l'immigration dans l'UE n'ont pas été signalés à la police par leurs victimes (EU-MIDIS) ;
- entre 75 et 90 % des cas de harcèlement grave n'ont pas été signalés à la police (EU-MIDIS) ;
- huit LGBT sur dix dans l'UE et en Croatie ayant été victimes de crimes motivés par la discrimination ou les préjugés ne les ont pas signalés à la police ;
- trois quarts des personnes juives ayant déclaré avoir été victimes de harcèlement antisémite ne l'ont pas signalé à la police ni à une autre organisation.

Les motifs principaux pour lesquels les Juifs, les Roms, les personnes d'origine africaine ou les LGBT n'ont pas signalé ces crimes sont notamment que « rien ne changerait » à la suite du signalement, que « ces incidents se produisent tout le temps » ou qu'ils « ne font pas confiance à la police ».

Cadre juridique

Les victimes de crimes motivés par la discrimination ou les préjugés sont souvent incapables d'obtenir réparation de leurs agresseurs ou sont réticentes à le faire. En conséquence, beaucoup de ces crimes ne sont pas signalés et restent impunis et, par conséquent, invisibles. Dans ces cas, les

¹ Voir *EU-MIDIS: Enquête de l'Union européenne sur les minorités et la discrimination*, disponible sur le site : <http://fra.europa.eu/en/survey/2012/eu-midis-european-union-minorities-and-discrimination-survey>.

² Les résultats de l'enquête LGBT de la FRA seront publiés en mai 2013.

³ Les résultats de l'enquête de la FRA sur les expériences et les perceptions des personnes juives de l'antisémitisme seront publiés en automne 2013.

États membres de l'UE ne s'acquittent pas toujours de leurs obligations envers les victimes. En outre, ces crimes affectent la mesure dans laquelle les personnes dans l'UE peuvent jouir du respect de leurs droits fondamentaux à la dignité humaine et à la non-discrimination.

La Cour européenne des droits de l'homme (CouEDH) a statué que les États sont obligés de « démasquer » la motivation des crimes racistes ou des crimes fondés sur les convictions religieuses ou politiques de la victime. Si la CouEDH insiste autant sur les motivations discriminatoires des crimes de haine, c'est parce qu'un délinquant qui prend pour victime une personne sur la base de ce qu'elle est ou semble être, envoie un message particulièrement humiliant. Le délinquant démontre que, parce qu'une certaine caractéristique peut être attribuée à une victime, les droits de la victime ont moins d'importance.

Le message véhiculé par le délinquant envoie un signal non seulement à la victime prise isolément, mais aussi à d'autres personnes qui ont le sentiment qu'elles courent le risque d'être cataloguées et traitées comme la victime. En outre, ce délit motivé par la discrimination, lorsqu'il est compris comme une prise de position à l'égard des personnes qui présentent (ou sont supposées présenter) certaines caractéristiques, peut potentiellement inciter d'autres personnes à en faire de même. En ce sens, l'impact des crimes de haine va bien au-delà du délinquant et de la victime, créant des fractures et des écarts sociaux.

Parallèlement aux normes établies par la CouEDH, la législation de l'UE doit guider les États membres. Actuellement, les réponses juridiques et politiques à la lutte contre le crime de haine varient d'un État membre à l'autre, comme l'a établi la FRA dans son rapport sur « Mettre en évidence les crimes de haine dans l'Union européenne : reconnaître les droits des victimes » (*Making hate crime visible in the European Union: acknowledging victims' rights*). La décision-cadre 2008/913/JAI du Conseil du 28 novembre 2008 sur la lutte contre certaines formes et manifestations de racisme et de xénophobie au moyen du droit pénal permet cette diversité et laisse ouvertes les possibilités pour les législateurs de lutter contre les crimes de haine dans leurs codes pénaux.

La décision-cadre est limitée à la race, la couleur, la religion, l'ascendance ou l'origine nationale ou ethnique. De nombreux États membres de l'UE ont néanmoins choisi d'inclure d'autres motifs, tels que l'antisémitisme, l'orientation sexuelle ou le handicap, dans les définitions pénales de protection contre la discrimination. Dans un esprit de non-discrimination, il est préférable d'élargir les dispositions juridiques pour y inclure également tous les motifs de discrimination couverts par l'article 14 de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH) ou l'article 21 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

L'article 8 de la décision-cadre de 2008 dispose que les enquêtes sur les crimes ou la poursuite de leurs auteurs

ne dépendent pas d'une déclaration ou d'une accusation émanant de la victime. Cependant, à moins que les victimes ne soient convaincues que le système pénal sera attentif à leurs droits et besoins, elles ne seront pas susceptibles de signaler de tels incidents à la police. L'efficacité du système pénal dépend dès lors de l'incitation des victimes à signaler les incidents à la police et à appuyer les poursuites de leurs auteurs en rendant compte de ce qu'elles ont subi. Il est donc important de promouvoir activement des politiques et des pratiques qui facilitent les déclarations des crimes de haine.

La décision-cadre de 2008 prête peu d'attention aux droits des victimes de bénéficier d'une aide avant, pendant ou après les poursuites pénales. En outre, la décision-cadre 2001/220/JAI du Conseil du 15 mars 2001 relative au statut des victimes dans le cadre de procédures pénales – qui concerne aussi les victimes de crimes de haine – se limite à demander aux États membres de l'UE de soutenir l'intervention de services d'aide aux victimes dans son article 13. Par contraste, la directive 2011/36/UE du Parlement européen et du Conseil du 5 avril 2011 concernant la prévention de la traite des êtres humains et la lutte contre ce phénomène ainsi que la protection des victimes oblige clairement et sans équivoque les États membres de l'UE à prendre les mesures nécessaires pour qu'une assistance et une aide soient apportées aux victimes.

Lacunes dans la collecte des données

Les différences observées en ce qui concerne les dispositions des législations nationales des États membres relatives aux crimes de haine ont un effet direct sur la manière dont les services répressifs et les systèmes pénaux de l'UE traitent ce type de criminalité. Les définitions juridiques étroites de ce qui relève d'un « crime de haine », par exemple, peuvent entraîner un recensement insuffisant des incidents, qui se traduit par un nombre restreint de poursuites pénales, ce qui laisse aux victimes des crimes moins de possibilités d'obtenir réparation. En outre, les États membres de l'UE qui disposent de mécanismes habilitant les victimes à signaler les incidents facilitent le travail du système pénal pour les poursuites.

Cependant, peu d'États membres de l'UE disposent de mécanismes en place pour enregistrer de manière exhaustive les crimes de haine. De tels mécanismes peuvent fournir des données précieuses sur les crimes de haine qui peuvent aider les décideurs politiques à aborder ce problème de manière plus efficace et plus effective. En revanche, on peut dire que les États membres dont la collecte de données est limitée (peu d'incidents signalés, enregistrés et donc jugés) manquent à leur devoir de lutter contre les crimes de haine.

Actuellement, quatre États membres mettent en œuvre des mécanismes de collecte de données exhaustifs, où une série de motivations discriminatoires, de types de crimes et de caractéristiques des incidents sont enregistrées et dont les

données sont toujours publiées: la Finlande, les Pays-Bas, la Suède et le Royaume-Uni.

Dix États membres de l'UE mettent en œuvre des mécanismes de collecte de données corrects, où une série de motivations discriminatoires sont enregistrées et dont les données sont généralement publiées: l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, le Danemark, l'Espagne, la France, la Lituanie, la Pologne, la République tchèque et la Slovaquie.

Treize États membres de l'UE mettent en œuvre des mécanismes de collecte de données limités, où peu d'incidents et une série réduite de motivations discriminatoires sont enregistrés et dont les données ne sont généralement pas publiées: la Bulgarie, Chypre, l'Estonie, la Grèce, la Hongrie, l'Irlande, l'Italie, la Lettonie, le Luxembourg, Malte, le Portugal, la Roumanie et la Slovaquie.

Le plus souvent, dans les 27 États membres de l'UE, des données officielles sont collectées sur les crimes racistes/xénophobes (25 États membres), suivis par les crimes anti-sémites (12), les crimes motivés par l'orientation sexuelle de la victime (8), les crimes extrémistes (7), les crimes motivés par les convictions religieuses (6) et les crimes islamophobes/anti-musulmans (6). Quatre États membres enregistrent chacun des données sur les crimes motivés par l'identité de genre d'une personne, l'origine rom ou le handicap.

Dans ce contexte, les données officielles de la justice criminelle qui sont actuellement collectées dans l'UE ne fournissent qu'une image fragmentaire de la prévalence et de la nature de ce type de crime. Si les systèmes de recensement des crimes de haine sont inadéquats, les États membres de l'UE pourraient se trouver dans l'incapacité de remplir les obligations des instruments juridiques nationaux et internationaux auxquels ils sont parties et d'offrir aux personnes la protection qui leur est garantie.

Actions requises

L'UE et ses États membres peuvent et doivent lutter contre les crimes de haine et s'attaquer aux violations des droits fondamentaux qui en découlent en les rendant plus visibles et en veillant à ce que leurs auteurs répondent de leurs actes. Cela suppose d'encourager les victimes et les témoins à signaler les crimes et les incidents tout en renforçant leur foi en la capacité du système pénal de traiter ce type de criminalité.

Cela implique également que les États membres doivent élargir l'étendue de leur collecte officielle de données sur le crime de haine afin de rendre ce type de crime visible à travers l'UE et de garantir que les États membres de l'UE répondent de manière efficace aux crimes de haine en tant que violation des droits fondamentaux. Dès lors, des actions doivent être menées à trois niveaux.

- Au niveau législatif, cela signifie reconnaître les crimes de haine, les motivations discriminatoires sous-jacentes et les effets de ces crimes sur les victimes.
- Au niveau politique, cela signifie mettre en œuvre des politiques qui mèneront à une collecte de données fiables sur les crimes de haine qui feront état, au minimum, du nombre d'incidents de crimes de haine signalés par le public et recensés par les autorités; du nombre de condamnations des délinquants; des motifs pour lesquels ces infractions ont été jugées discriminatoires; et des sanctions infligées aux délinquants.
- Au niveau pratique, cela signifie mettre en place des mécanismes en vue d'encourager les victimes et les témoins à signaler les incidents de crimes de haine ainsi que des mécanismes qui montreraient que les autorités prennent au sérieux les crimes de haine.

Avis de la FRA

Ces avis sont extraits du rapport de la FRA sur « Mettre en évidence les crimes de haine dans l'Union européenne : reconnaître les droits des victimes ».

Reconnaître les victimes de crimes de haine

Conformément à l'article 14 de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH) et à l'article 21 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, les dispositions du droit pénal relatives aux crimes de haine dans les États membres de l'UE devraient traiter tous les motifs de discrimination sur un pied d'égalité.

Une législation devrait être adoptée au niveau de l'UE et au plan national, qui obligerait les États membres de l'UE à collecter et publier des données concernant les crimes de haine. Cela contribuerait à la reconnaissance des victimes de crimes de haine, conformément à l'obligation pour les États membres de l'UE, qui découle de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, de démasquer les motivations discriminatoires des infractions pénales. Ces données ne permettraient pas d'identifier les individus mais seraient présentées comme des statistiques.

Au minimum, des données statistiques devraient être collectées et publiées sur le nombre d'incidents relatifs aux crimes de haine signalés par le public et enregistrés par les autorités; le nombre de condamnations des délinquants; les raisons qui ont poussé à qualifier ces délits de discriminatoires; et les sanctions prises à l'encontre des agresseurs.

Étant donné que le droit à la non-discrimination en vertu de l'article 14 de la CEDH est étroitement lié au droit à un recours effectif en vertu de l'article 13 de la CEDH, les victimes de crimes de haine devraient disposer de recours afin de leur permettre de faire valoir leurs droits en vertu de l'article 14 de la CEDH. Cela s'appliquerait à toute situation dans laquelle

les victimes estiment que le ministère public ou la cour pénale ne s'est pas suffisamment préoccupé de la violation de ce droit.

Afin d'encourager les victimes et les témoins de crimes de haine à signaler ceux-ci, il conviendrait de leur donner confiance dans le système pénal et répressif.

Garantir des enquêtes et des poursuites efficaces

Les services répressifs et les systèmes pénaux des États membres de l'UE devraient être attentifs à tout indice de motivation discriminatoire lorsqu'ils enquêtent sur les crimes et poursuivent leurs auteurs.

Les détails relatifs aux incidents de crimes de haine devraient être enregistrés afin de permettre d'identifier les motivations discriminatoires spécifiques, de manière à y donner suite lors de l'enquête et des poursuites.

Condamner les auteurs de crimes de haine

Il conviendrait que les législateurs étudient des modèles dans lesquels des sanctions plus sévères sont introduites pour les crimes de haine, afin de souligner la gravité de ces délits. Cela permettrait d'aller au-delà de l'introduction d'une motivation discriminatoire donnée parmi les circonstances aggravantes dans le code pénal. Cette dernière approche a un impact limité, car le risque est que la motivation discriminatoire ne soit pas prise en considération en tant que telle lors des poursuites pénales ou dans les rapports de police.

Les tribunaux qui rendent les jugements devraient aborder publiquement les motivations discriminatoires et indiquer ainsi clairement que celles-ci entraînent des sanctions plus sévères.

Accroître la visibilité des crimes de haine

Lorsque cela est possible en vertu du droit national, les données collectées sur les crimes de haine devraient être ventilées par genre, âge et autres variables, afin de permettre de mieux comprendre les schémas de victimisation et d'infraction.

Les mécanismes officiels de collecte des données relatives au crime de haine doivent être complétés par des enquêtes sur la victimisation qui englobent le crime de haine afin d'éclairer des aspects tels que la nature et l'étendue des crimes non signalés, les expériences des victimes par rapport à l'application du droit, les raisons de non-signalement et la connaissance des droits parmi les victimes de crime de haine.

Publications de la FRA

FRA (2009), *EU-MIDIS Données en bref, 1er rapport: les Roms*, Luxembourg, Office des publications de l'Union européenne (Office des publications).

FRA (2010a), *EU-MIDIS – Enquête de l'Union européenne sur les minorités et la discrimination: rapport sur les principaux résultats*, Luxembourg, Office des publications.

FRA (2010b), *EU-MIDIS Données en bref, 4e rapport: contrôles de police et minorités*, Luxembourg, Office des publications.

FRA (2011), *Homophobia, transphobia and discrimination on grounds of sexual orientation and gender identity in the EU Member States*, Luxembourg, Office des publications.

FRA (2012a), *Making hate crime visible in the European Union: acknowledging victims' rights*, Luxembourg, Office des publications.

FRA (2012b), *EU-MIDIS Data in Focus report 6: Minorities as victims of crime*, Luxembourg, Office des publications.

FRA (2012c), *Antisemitism. Summary overview of the situation in the European Union 2001–2011*, Working Paper, June 2012, disponible sur le site : http://fra.europa.eu/fraWebsite/attachments/FRA-2012-Antisemitism-update-2011_EN.pdf.

FRA (2012d), *Les droits fondamentaux: défis et réussites en 2011*, Luxembourg, Office des publications.

Informations complémentaires :

Les rapports de la FRA sur les crimes de haine, *Mettre en évidence les crimes de haine dans l'Union européenne : reconnaître les droits des victimes* et *EU-MIDIS Données en bref, 6e rapport : Les minorités en tant que victimes de la criminalité*, sont disponibles sur : <http://fra.europa.eu/fr/publications-and-resources>

Une vue d'ensemble des activités de la FRA portant sur le racisme et l'intolérance qui y est liée est disponible sur son site web : <http://fra.europa.eu/fr/theme/racisme-et-intolerance-lieess>