

JUSTICE

victims

Mettre en évidence  
les crimes de haine dans  
l'Union européenne :  
reconnaître les  
droits des victimes



FRA

EUROPEAN UNION AGENCY FOR FUNDAMENTAL RIGHTS



Traduction conforme à la version anglaise du rapport dont le manuscrit a été achevé en septembre 2012.

Le présent rapport aborde des thèmes liés la dignité humaine (article 1<sup>er</sup>), à la liberté de pensée, de conscience et de religion (article 10), au principe de non-discrimination (article 21) et au droit à un recours effectif (article 47) en vertu des Chapitres I « Dignité », II « Libertés », III « Égalité » et VI « Justice » de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

***Europe Direct est un service destiné à vous aider à trouver des réponses  
aux questions que vous vous posez sur l'Union européenne.***

Un numéro unique gratuit (\*) :  
00 800 6 7 8 9 10 11

(\*) Les informations sont fournies à titre gracieux et les appels sont généralement gratuits  
(sauf certains opérateurs, hôtels ou cabines téléphoniques).

Crédit photo (couverture) : © Shutterstock

De nombreuses autres informations sur l'Union européenne sont disponibles sur l'internet via le serveur Europa (<http://europa.eu>).

FRA – Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne  
Schwarzenbergplatz 11- 1040 Vienne – Autriche  
Tél. +43 158030-0 – Fax +43 158030-699  
Email : [info@fra.europa.eu](mailto:info@fra.europa.eu) – [fra.europa.eu](http://fra.europa.eu)

Une fiche catalographique figure à la fin de l'ouvrage.

Luxembourg : Office des publications de l'Union européenne, 2013

ISBN 978-92-9239-156-0  
doi :10.2811/36165

© Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne, 2012  
Reproduction autorisée, sauf à des fins commerciales, moyennant mention de la source.

Printed in Belgium

IMPRIMÉ SUR PAPER CERTIFIÉ FSC





# Mettre en évidence les crimes de haine dans l'Union européenne : reconnaître les droits des victimes



# Avant-propos

En dépit des meilleurs efforts et engagements des États membres de l'Union européenne (UE) en vue de lutter contre la discrimination et l'intolérance, y compris les manifestations de crimes de haine, il semblerait que la situation dans l'UE ne s'améliore pas. Au contraire, ces dernières années, nous avons assisté à des violations continues et répétées des droits fondamentaux de personnes vivant dans l'UE, en particulier de leur droit à la dignité humaine, au travers de violences verbales, d'agressions physiques ou de meurtres motivés par des préjugés.

Les personnes ciblées par ces actes couvrent la société de l'UE dans toute sa diversité. Que ce soient des membres de groupes ethniques ou de minorités nationales, des immigrants, des minorités visibles, des personnes pratiquant une religion, des personnes ayant une orientation sexuelle ou une identité de genre différente, ou des personnes handicapées, tous ont été victimes de préjugés.

Bien que l'expression (violente) de préjugés soit souvent considérée comme émanant de personnes ayant des sympathies extrémistes, de nombreux éléments laissent à penser que les personnes commettant des crimes motivés par la haine sont issues de toutes les couches de la société. De plus, la grande majorité des victimes et des témoins de ces incidents ou délits ont tendance à ne pas les signaler, ce qui permet aux auteurs d'agir dans une relative impunité. Dans d'autres cas, l'accent mis presque exclusivement sur le comportement des personnes extrémistes, rend les formes quotidiennes des préjugés et des abus (comme l'intimidation de personnes handicapées) inaperçues et ne sont donc pas prises en considération.

L'omniprésence des préjugés et le préjudice qu'ils causent à leurs victimes, à leurs familles et à la société dans son ensemble renforce l'urgence d'examiner la façon dont les États membres de l'UE y répondent. Dans ce rapport, les préjugés sont abordés sous l'angle de ce qui est souvent décrit comme des « crimes de haine », un terme fluide qui décrit bien une réalité inquiétante. Dans l'UE, des personnes sont en effet la cible d'abus simplement à cause de leurs origines (perçues ou réelles), de leurs croyances, de leurs choix de vie ou de leur apparence physique.

Il est du devoir des États membres de l'UE de protéger les droits fondamentaux de ces personnes et de veiller à ce que ceux qui violent ces droits répondent de leurs actes. Le présent rapport vise à aider les États membres de l'UE à poursuivre leur action en ce sens avec une vigueur et un engagement renouvelés, afin de protéger les droits fondamentaux de tous ceux qui vivent dans l'UE.

**Morten Kjaerum**

*Directeur*

# Codes pays

<b>Codes pays</b>	<b>État membre de l'UE</b>
AT	Autriche
BE	Belgique
BG	Bulgarie
CY	Chypre
CZ	République tchèque
DE	Allemagne
DK	Danemark
EE	Estonie
EL	Grèce
ES	Espagne
FI	Finlande
FR	France
HU	Hongrie
IE	Irlande
IT	Italie
LT	Lituanie
LU	Luxembourg
LV	Lettonie
MT	Malte
NL	Pays-Bas
PL	Pologne
PT	Portugal
RO	Roumanie
SE	Suède
SI	Slovénie
SK	Slovaquie
UK	Royaume-Uni



# Table des matières

AVANT-PROPOS .....	3
RÉSUMÉ .....	7
AVIS.....	11
1 RECONNAÎTRE LES VICTIMES DE CRIMES DE HAINE .....	13
2 METTRE EN ÉVIDENCE LES CRIMES DE HAINE – LA PERSPECTIVE DES DROITS FONDAMENTAUX.....	15
3 L’IMPACT DE LA DÉCISION-CADRE RELATIVE À LA LUTTE CONTRE LE RACISME ET LA XÉNOPHOBIE SUR LA VISIBILITÉ DES CRIMES DE HAINE.....	27
4 LA VISIBILITÉ DES CRIMES DE HAINE : COLLECTE DE DONNÉES OFFICIELLES DANS L’UNION EUROPÉENNE.....	33
5 ÉLARGIR LE CHAMP DE LA COLLECTE DES DONNÉES OFFICIELLES SUR LES CRIMES DE HAINE : LE RÔLE DES ENQUÊTES SUR LA VICTIMISATION CRIMINELLE .....	49
CONCLUSIONS.....	55
RÉFÉRENCES .....	57





# Résumé

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'Union européenne (UE), comme le montrent invariablement les données collectées par l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne (FRA). Ces crimes portent atteinte non seulement aux victimes, mais généralement aussi aux droits fondamentaux, à savoir à la dignité humaine et à la non-discrimination.

Les victimes et les témoins de crimes de haine sont réticents à les signaler, que ce soit aux services répressifs, au système pénal, aux organisations non gouvernementales ou aux groupes de soutien aux victimes. Par conséquent, les victimes sont souvent dans l'incapacité ou peu désireuses d'exiger réparation, et de nombreux crimes ne sont pas signalés et restent impunis et, par conséquent, invisibles. Dans ces cas, les 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.

L'UE et ses États membres peuvent lutter contre les crimes de haine et répondre aux violations des droits fondamentaux qui en découlent, en augmentant leur visibilité 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 la confiance qu'ils ont en la capacité du système pénal de traiter ce type de crimes efficacement et résolument.

## Crimes de haine : la perspective des droits fondamentaux

Dans plusieurs affaires, 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 de la victime. Si le système pénal néglige le mobile discriminatoire d'un crime, cela équivaut à une violation de l'article 14 de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH).

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, cette infraction motivée par la discrimination, lorsqu'elle est comprise 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 de l'interaction immédiate entre délinquant et victime : ces crimes remettent en question la notion fondamentale des sociétés pluralistes modernes, et la compréhension que nous en avons, qui reposent sur la notion de dignité humaine individuelle.

Parallèlement aux normes établies par la CouEDH, la législation de l'UE doit guider les États membres. C'est ce que préconisent les recommandations annexées à la Déclaration de Varsovie de 2005, qui engage les États à « une complémentarité accrue entre les textes juridiques de l'Union européenne et du Conseil de l'Europe. L'Union européenne s'efforcera de transposer dans son droit les aspects des conventions du Conseil de l'Europe qui relèvent de sa compétence ». Actuellement, les réponses juridiques et politiques à la lutte contre le crime de haine varient considérablement d'un État membre à l'autre. Reflet de cette situation, 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.

## Classification des mécanismes de collecte des données officielles concernant les crimes de haine

Les mécanismes de collecte des données officielles sur les crimes de haine en place dans les 27 États membres de l'UE peuvent être classés dans trois catégories, sur la base du champ qu'ils couvrent et de leur transparence : *données limitées* ; *collecte correcte* ; *collecte exhaustive* (Tableau 1). Dans le présent rapport, on entend par « données officielles » les données collectées par les services répressifs, les systèmes pénaux et les ministères compétents.

**Tableau 1 : Classification des mécanismes de collecte des données officielles sur les crimes de haine, par État membre de l'UE**

Données limitées	Collecte correcte	Collecte exhaustive
<p><i>Un petit nombre d'incidents et une série restreinte de motifs discriminatoires sont enregistrés</i></p> <p><i>Les données ne sont généralement pas publiées</i></p>	<p><i>Enregistrement de motifs discriminatoires variés</i></p> <p><i>Les données sont généralement publiées</i></p>	<p><i>Enregistrement de différents motifs discriminatoires et types de crimes et des différentes caractéristiques des incidents</i></p> <p><i>Les données sont toujours publiées</i></p>
<p>Bulgarie Chypre Espagne Estonie Grèce Hongrie Irlande Italie Lettonie Luxembourg Malte Portugal Slovénie</p>	<p>Allemagne Autriche Belgique Danemark France Lituanie Pologne République tchèque Slovaquie</p>	<p>Finlande Pays-Bas Royaume-Uni Suède</p>
<p>Roumanie*</p>		

Notes : Informations à jour en septembre 2012.

\* Pour la Roumanie, aucune indication de collecte de données concernant les crimes de haine n'a été observée.

Source : Recherches documentaires et analyse par la FRA des données fournies par son réseau de recherche

Les 27 États membres de l'UE divergent au niveau des données sur les mobiles discriminatoires qu'ils enregistrent et qu'ils publient, ce qui engendre des lacunes dans la collecte des données dans l'UE (Tableau 2). Ces lacunes témoignent du fait que les mécanismes de collecte des données officielles concernant les crimes de haine dans les 27 États membres de l'UE ne parviennent souvent pas à capturer la situation réelle sur le terrain.

Les États membres qui disposent de mécanismes de collecte exhaustive de données (dans lesquels les victimes signalent les incidents, les services répressifs les enregistrent et le système pénal les juge) n'affichent pas forcément les taux de crimes de haine les plus élevés. Ces mécanismes enregistrent simplement plus efficacement l'incidence des crimes de haine et sont plus transparents lorsqu'il s'agit de publier les données. 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.



**Tableau 2 : Données officielles concernant les crimes de haine publiés en 2010 par mobile discriminatoire et par État membre de l'UE**

État membre de l'UE	Racisme/xénophobie	Antisémitisme	Orientation sexuelle	Extrémisme	Intolérance religieuse	Islamophobie	Anti-Roms	Handicap	Identité de genre	Autre/non spécifié
AT	✓ 64	✓ 27		✓ 335		✓ 8				✓ 146
BE	✓ 924	✓ 2	✓ 58							✓ 49
BG	✓ s/o									✓ s/o
CY	✓ 32									
CZ	✓ 226	✓ 28		✓ 252			✓ s/o			
DE	✓ 285	✓ 1 166		✓ 20 811						
DK	✓ 62		✓ 30		✓ 10					✓ 37
EE										✓ 86
EL	✓ s/o									
ES	✓ s/o		✓ s/o							
FI	✓ 741	✓ 4	✓ 43		✓ 52	✓ 15		✓ 20	✓ 5	
FR	✓ 886	✓ 466		✓ 127		✓ 100				
HU	✓ s/o									✓ s/o
IE	✓ 122	✓ 12								
IT	✓ s/o									✓ s/o
LT	✓ s/o	✓ s/o								✓ s/o
LU	✓ 24									✓ s/o
LV	✓ s/o									✓ s/o
MT	✓ s/o									
NL	✓ 1 168	✓ 286	✓ 660	✓ 139	✓ 108	✓ 93	✓ 4	✓ 7	✓ 17	✓ 668
PL	✓ s/o	✓ s/o	✓ s/o			✓ s/o	✓ s/o	✓ s/o		✓ s/o
PT	✓ s/o									✓ s/o
RO										
SE	✓ 3 786	✓ 161	✓ 770	✓ 444	✓ 552	✓ 272	✓ 145		✓ 31	✓ 818
SI	✓ s/o				✓ s/o					
SK	✓ 114			✓ 51						
UK	✓	✓	✓		✓			✓	✓	
UK – Angleterre, Pays de Galles et Irlande du Nord	31 486	488	4 883		2 007			1 569	357	
UK – Écosse	4 513	448			693			50	14	

Notes : Les données ne sont pas comparables entre les États membres de l'UE.

Les données concernent l'année 2010, du fait de l'indisponibilité au moment de la mise sous presse des données ultérieures pour tous les États membres de l'UE qui publient des données officielles.

« s/o » signifie que les données pour ce mobile discriminatoire n'ont pas été publiées en 2010.

Les données pour l'Écosse couvrent l'année fiscale, soit avril 2010 à mars 2011.

Source : Recherches documentaires de la FRA et analyse par la FRA des données fournies par son réseau de recherche



## Élargir le champ de la collecte des données officielles concernant les crimes de haine : enquêtes sur la victimisation criminelle

La variation dans les dispositions des législations nationales des États membres relatives aux crimes de haine a un effet direct sur la manière dont les services répressifs et les systèmes pénaux de l'UE traitent ce type de criminalité. Par exemple, des définitions juridiques étroites de ce qui constitue un crime de haine ont tendance à entraîner un recensement insuffisant des incidents, qui se traduit par un nombre restreint de poursuites pénales, laissant aux victimes des crimes de moindres possibilités d'obtenir réparation.

Cependant, de nombreuses difficultés sont inhérentes à l'enregistrement des données sur les crimes de haine. Elles concernent principalement : la nature de ce qui est enregistré, le délai de cet enregistrement, les changements dans les mécanismes de collecte des données d'une année à l'autre, les changements dans la loi qui nécessitent des changements dans la collecte des données, le contexte socio-historique de la collecte des données dans les États membres de l'UE, et le degré auquel les États membres reconnaissent et répondent effectivement aux crimes de haine.

Globalement, le champ de la collecte des données officielles concernant les crimes de haine devrait être étendu dans la plupart des États membres de l'UE pour

trois raisons : accroître la visibilité des crimes de haine dans l'UE, donner aux victimes de tels crimes la possibilité d'introduire un recours contre leurs agresseurs, et veiller à ce que les États membres répondent de façon efficace aux crimes de haine en tant que violations des droits fondamentaux.

Pour atteindre ces trois objectifs, les législateurs nationaux devraient définir très clairement dans leur législation nationale ce qui constitue un crime de haine. En outre, il serait nécessaire de réaliser des enquêtes sur la victimisation criminelle qui englobent des questions concernant les crimes de haine, à l'instar de celles que la FRA mène sur des populations spécifiques. Les enquêtes de la FRA comprennent : l'enquête de l'Union européenne sur les minorités et la discrimination (EU-MIDIS), l'enquête sur les expériences et les perceptions de l'antisémitisme dans l'UE, l'enquête sur la discrimination et la victimisation des personnes lesbiennes, gays, bisexuelles et transgenres (LGBT), et l'enquête sur la violence à caractère sexiste à l'égard des femmes.

Non seulement ces enquêtes éclairent les crimes non signalés – le « chiffre noir » de la criminalité – mais elles permettent aussi d'analyser les expériences de victimisation et la nature du contact des victimes avec les services répressifs lorsqu'elles signalent des crimes. Ces enquêtes offrent un complément d'informations utile aux acteurs du domaine, afin de leur permettre d'aborder les crimes de haine de manière plus efficace et résolue. Cela peut, à terme, contribuer à offrir aux victimes de crimes de haine le niveau et la qualité d'aide qui leur sont garantis en vertu des dispositions des instruments juridiques qui lient les États membres de l'UE.



# Avis

La FRA a formulé les avis suivants sur la base de l'analyse du présent rapport.

## 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.*

*Des lois devraient être adoptées au niveau de l'UE et au plan national, qui obligeraient 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 à signaler les crimes de haine, 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 introduisant des sanctions plus sévères 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.*



# 1

## Reconnaître les victimes de crimes de haine

Les données collectées par la FRA indiquent invariablement que les crimes motivés par le racisme, la xénophobie, l'antisémitisme, l'extrémisme et l'intolérance envers autrui restent une réalité quotidienne à travers l'Union européenne (UE)<sup>1</sup>. Ces types de crimes peuvent concerner les personnes qui ont une orientation sexuelle ou une identité de genre différente, ainsi qu'aux personnes handicapées. En fait, une personne ne doit pas nécessairement posséder l'une de ces caractéristiques pour devenir la victime d'un crime motivé par un parti pris ou un préjugé, souvent appelé « crime de haine ». Il suffit que les auteurs considèrent que quelqu'un possède une certaine caractéristique pour motiver leurs agressions.

Outre le préjudice individuel causé, quel qu'il soit, les crimes de haine bafouent les droits à la dignité humaine et à la non-discrimination inscrits dans la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH) et dans la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. La protection effective et le respect total de ces droits fondamentaux et la capacité des victimes de crimes à obtenir réparation supposent que les systèmes pénaux et les services répressifs reconnaissent les victimes et veillent à ce que les auteurs répondent de leurs actes.

Il demeure cependant, chez les victimes et les témoins de crimes de haine, un manque de confiance en la capacité des autorités de leur offrir la protection qui leur est garantie. Ils sont donc souvent réticents à signaler ces crimes, que ce soit aux services répressifs, au système pénal, aux organisations non gouvernementales ou aux groupes de soutien aux victimes<sup>2</sup>. Il en résulte que beaucoup de crimes ne sont pas signalés, restent impunis et, en conséquence, invisibles. Cela entraîne un risque que les droits des victimes de crimes ne soient

pas pleinement respectés ou protégés, et que les États membres de l'UE manquent ainsi à leurs obligations envers ces personnes.

Il est néanmoins possible d'agir sur les crimes de haine et les violations des droits fondamentaux inhérentes à ceux-ci en augmentant leur visibilité. Cela implique d'encourager les victimes et les témoins à signaler les crimes et les incidents, tout en renforçant leur confiance dans les services répressifs et, à son tour, dans le système pénal. Cela signifie aussi accroître la visibilité des incidents et des condamnations pour crime de haine, tout en reconnaissant la spécificité des crimes de haine, comme le présent rapport le préconise.

Les institutions de l'Union européenne, les États membres de l'UE et d'autres parties prenantes sont aussi confrontés au problème selon lequel une grande partie des données officielles des États membres concernant les crimes de haine ne parviennent souvent pas à refléter la réalité sur le terrain. Non seulement les mécanismes de collecte des données officielles ont tendance à sous-estimer l'incidence des crimes de haine, mais ils sont aussi souvent axés sur un éventail restreint de mobiles discriminatoires et de caractéristiques d'incident, comme le montre le présent rapport.

Avant d'aborder les mécanismes de collecte des données officielles concernant les crimes de haine qui sont mis en œuvre dans les 27 États membres, le rapport présente une approche des crimes de haine basée sur les droits fondamentaux. Cette approche pose le principe selon lequel les crimes de haine sont une forme de criminalité qui demande une attention particulière de la part des autorités. La discussion puisera dans la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme (CouEDH) pour illustrer les raisons pour lesquelles les crimes de haine requièrent une réponse différente à celles apportées dans le cas de crimes d'autres types. Après avoir reconstruit ce qui constitue un crime

1 FRA (2010a) ; FRA (2012a) ; FRA (2012b) ; FRA (2012c).  
2 FRA (2010b).

de haine, le rapport examine l'impact de 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<sup>3</sup> sur la visibilité des crimes de haine. Cette décision-cadre doit être révisée en novembre 2013.

Le rapport compare ensuite les mécanismes de collecte des données officielles concernant les crimes de haine en place dans les États membres de l'UE, et met en évidence les difficultés inhérentes à l'enregistrement de l'incidence des crimes de haine. Cette analyse classe les mécanismes de collecte des données officielles concernant les crimes de haine en trois catégories, sur la base du champ qu'ils couvrent et de leur transparence : *données limitées*, *collecte correcte* et *collecte exhaustive*.

Le rapport conclut en examinant comment le champ de la collecte des données officielles concernant les crimes de haine peut être élargi afin de permettre aux États membres de remplir leurs obligations envers les victimes de ces crimes. Dans cette dernière partie du rapport, l'accent est mis sur les enquêtes concernant la victimisation criminelle qui englobent les crimes de haine, telles que celles menées par la FRA sur l'expérience de la discrimination des migrants et des groupes ethniques (EU-MIDIS)<sup>4</sup>, sur les expériences et les perceptions de l'antisémitisme<sup>5</sup>, sur la discrimination et la victimisation des personnes lesbiennes, gays, bisexuelles et transgenres (LGBT)<sup>6</sup>, et sur la violence à caractère sexiste à l'égard des femmes dans l'UE<sup>7</sup>.

3 Décision-cadre 2008/913/JAI du Conseil, JO 2008 L 328, p. 55.

4 Les publications tirées des résultats de l'enquête EU-MIDIS sont disponibles à : <http://fra.europa.eu/eu-midis>.  
5 Pour plus d'informations sur le projet, voir : <http://fra.europa.eu/fr/publication/2012/enquete-de-la-fra-sur-les-experiences-et-les-perceptions-des-personnes-juives-de>.  
6 Pour plus d'informations sur le projet, voir : [http://fra.europa.eu/fraWebsite/research/projects/proj\\_surveys-lgbt-persons\\_en.htm](http://fra.europa.eu/fraWebsite/research/projects/proj_surveys-lgbt-persons_en.htm).  
7 Pour plus d'informations sur le projet, voir : [http://fra.europa.eu/fraWebsite/research/publications/publications\\_per\\_year/2011/pub-vaw-survey-factsheet\\_en.htm](http://fra.europa.eu/fraWebsite/research/publications/publications_per_year/2011/pub-vaw-survey-factsheet_en.htm).





# 2

## Mettre en évidence les crimes de haine – la perspective des droits fondamentaux

victims

Les crimes de haine sont particuliers en ce sens qu'ils revêtent une importance non seulement pour l'auteur et pour la victime, mais aussi pour la société dans son ensemble. Cette particularité a des conséquences sur la manière dont les responsables politiques et les systèmes pénaux devraient traiter ce type de crime. En outre, la collecte de données de la justice pénale dans ce domaine est nécessaire en tant que « symbole de la reconnaissance du problème [des crimes de haine] par les États membres et de leur réponse à celui-ci »<sup>8</sup>.

Le présent rapport préconise d'accroître la visibilité des crimes de haine, de souligner la responsabilité des systèmes pénaux de déceler et mettre en évidence les cas de crimes de haine et de collecter et publier des données en la matière, que ce soit sur les enquêtes de police, les poursuites pénales, les condamnations ou les peines prononcées. Les questions qui sous-tendent le rapport sont les suivantes :

- Pourquoi les institutions publiques (police, système pénal et responsables politiques) devraient-elles se soucier particulièrement des crimes de haine ?
- Si une personne porte atteinte à une autre, pourquoi cela fait-il une différence que l'atteinte soit motivée par les préjugés, comme c'est le cas avec les crimes de haine, ou par d'autres mobiles, tels que la colère, l'indifférence ou l'avidité ?

Des réponses à ces questions sont apportées en trois temps. D'abord, il est rappelé que la CEDH, telle qu'elle est interprétée par la CouEDH, contraint les États membres de l'UE à détecter, punir et condamner publiquement tout mobile discriminatoire de crimes. Cette obligation est bien définie. Ce qui est moins clair, c'est *pourquoi* les États ont l'obligation, en vertu des droits

de l'homme, d'identifier les mobiles discriminatoires des infractions criminelles.

Le rapport examine ensuite les composantes des crimes de haine. Cela nécessite de déterminer les éléments spécifiques des crimes de haine qui justifient la nécessité de mettre en avant publiquement un incident de crime de haine, tant en audience publique qu'à travers les statistiques officielles.

Enfin, le rapport examine la législation de l'UE pertinente dans le domaine, à savoir la décision-cadre sur la lutte contre certaines formes et manifestations de racisme et de xénophobie. Cette décision-cadre dispose que les États membres sont tenus de prendre les mesures nécessaires pour veiller à ce que les infractions motivées par le racisme ou la xénophobie soient punies plus sévèrement que les autres. La décision-cadre est ici examinée en relation avec les obligations des États membres de l'UE qui découlent de la jurisprudence de la CouEDH. Cette législation européenne devrait guider l'action des États membres et garantir ainsi que les législateurs nationaux adoptent une approche homogène des crimes de haine, qui réponde aux critères fixés par la CouEDH.

### Les crimes de haine dans la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme : l'obligation de « démasquer » les mobiles discriminatoires

Ces dix dernières années, la CouEDH a invariablement soutenu que les victimes de crimes de haine avaient le droit d'être reconnues non seulement en tant que victimes de crimes, mais aussi en tant que victimes ayant subi des agressions spécifiquement en raison de l'atti-

<sup>8</sup> Goodey, J. (2007), p. 424.

tude discriminatoire d'un agresseur ou, très souvent, de plusieurs agresseurs. Les lignes directrices annexées à la Déclaration de Varsovie de 2005 engagent les États à « une complémentarité accrue entre les textes juridiques de l'Union européenne et du Conseil de l'Europe. L'Union européenne s'efforcera de transposer dans son droit les aspects des conventions du Conseil de l'Europe qui relèvent de sa compétence »<sup>9</sup>. Les États membres de l'UE se sont donc engagés à mettre leur législation en conformité avec les obligations qui découlent de la CEDH.

### Convention européenne des droits de l'homme

#### Article 14

La jouissance des droits et libertés reconnus dans la présente Convention doit être assurée, sans distinction aucune, fondée notamment sur le sexe, la race, la couleur, la langue, la religion, les opinions politiques ou toutes autres opinions, l'origine nationale ou sociale, l'appartenance à une minorité nationale, la fortune, la naissance ou toute autre situation.

En vertu de la jurisprudence bien établie de la CouEDH, il convient de lire l'article 14 de la CEDH comme une obligation pour les États membres de l'UE de rendre visibles (ou, comme la CouEDH le dit, de « démasquer ») les mobiles discriminatoires qui mènent à des infractions criminelles en mettant en évidence et en punissant les crimes de haine plus sévèrement que les autres, comme le montre l'analyse qui suit.

En mai 2003, la CouEDH a déclaré irrecevable l'affaire de *M. Alex Menson et autres c. Royaume-Uni*. Les plaignants, ou requérants, étaient les enfants et les frères et sœurs de Michael Menson, un ressortissant ghanéen assassiné lors d'une agression raciste en janvier 1997, lorsque quatre jeunes personnes blanches ont mis le feu à son dos, ce qui a entraîné sa mort<sup>10</sup>. À la suite de plusieurs manquements indiscutables dans l'enquête de police, les requérants ont porté plainte contre le Royaume-Uni pour violation de son obligation, en vertu de l'article 2 de la CEDH sur le droit à la vie, de mener une enquête effective concernant l'agression et l'assassinat de Michael Menson.

La CouEDH a accepté et ajouté que « lorsque ce sont des motifs raciaux qui sont à l'origine de l'agression, il importe particulièrement que l'enquête soit menée avec diligence et impartialité, eu égard à la nécessité de réaffirmer en permanence la condamnation du racisme par la société et de préserver la confiance des minorités dans la capacité des autorités à les protéger de la menace des violences racistes »<sup>11</sup>. Elle a cependant statué que la requête était irrecevable parce qu'en dépit des manquements initiaux de l'enquête, les quatre coupables avaient été condamnés en 1999 à de lourdes peines de prison.

Des arrêts ultérieurs ont confirmé l'importance accordée par la CouEDH à la nécessité d'enquêter avec diligence sur tous les crimes à mobiles raciaux, renvoyant explicitement à l'affaire *Menson*. Deux affaires de 2005, *Natchova*<sup>12</sup>, et *Bekos et Koutropoulos*<sup>13</sup>, par exemple, concernent l'obligation pour les autorités d'enquêter sur le mobile raciste d'agents de police violents.

L'affaire *Natchova* concerne un membre de la police militaire bulgare qui, au cours d'une tentative d'arrestation, a abattu deux ressortissants bulgares d'origine rom en juillet 1996. Une chambre de la première section de la CouEDH (la Chambre) a rendu un premier verdict dans l'affaire *Natchova* en février 2004, et a estimé à l'unanimité qu'il y avait eu violation de l'article 2 et de l'article 14 de la CEDH. La Chambre a aussi renvoyé l'affaire devant la Grande Chambre, qui a confirmé, dans un arrêt de juillet 2005, que la Bulgarie avait manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 2 de la Convention, en ce que le cadre juridique sur l'usage de la force était fondamentalement critiquable<sup>14</sup>.

La Grande Chambre a aussi statué que le droit des victimes à une enquête criminelle effective concernant leur assassinat avait été violé<sup>15</sup>. Les autorités publiques ont l'obligation de prendre toutes les mesures raisonnables pour déterminer si un incident impliquant le recours à la force par des représentants de la loi revêt un caractère raciste, a-t-elle déclaré. Malgré les preuves de violences verbales racistes de la part de la police, les autorités bulgares n'ont ouvert aucune enquête. La Grande Chambre a en outre conclu qu'il y avait eu violation de l'article 14 de la CEDH<sup>16</sup>, parce que la CouEDH avait aussi estimé, lors de précédentes affaires, que des représentants de la loi bulgares avaient soumis des personnes d'origine rom à des violences ayant entraîné la mort.

9 Conseil de l'Europe (2005).

10 CouEDH, *Menson et autres c. Royaume-Uni*, n° 47916/99, décision sur la recevabilité, 6 mai 2003.

11 *Ibid.*, p. 8.

12 CouEDH, *Natchova et autres c. Bulgarie*, n° 43577/98 et 43579/98 : arrêt de la Chambre du 26 février 2004, et arrêt de la Grande Chambre du 6 juillet 2005.

13 CouEDH, *Bekos et Koutropoulos c. Grèce*, n° 15250/02, 13 décembre 2005.

14 CouEDH, *Natchova et autres c. Bulgarie* (2005), citée précédemment, para. 109.

15 *Ibid.*, para. 119.

16 *Ibid.*, para. 168.

Bien qu'il ait été estimé dans ces deux arrêts qu'il y avait eu une violation de l'article 14, ils diffèrent dans leur raisonnement. Deux axes d'argumentation sont possibles ici. L'un est de considérer qu'en négligeant le mobile raciste et en traitant un crime de haine comme une infraction ordinaire, l'État bafoue les droits des victimes en vertu de l'article 14, qui est considéré comme une obligation pour les États de ne pas fermer les yeux sur les formes de racisme qui influencent la jouissance des droits en vertu de la CEDH. C'est l'approche adoptée par la Chambre :

« [...] lorsqu'elles enquêtent sur des incidents violents et, en particulier, sur des décès aux mains d'agents de l'État, les autorités de l'État ont de surcroît l'obligation de prendre toutes les mesures raisonnables pour découvrir s'il existait une motivation raciste et pour établir si des sentiments de haine ou des préjugés fondés sur l'origine ethnique ont joué un rôle dans les événements. Si tel n'est pas le cas et si la violence et les brutalités à motivation raciste sont traitées sur un pied d'égalité avec les affaires sans connotation raciste, cela équivaudrait à fermer les yeux sur la nature spécifique d'actes particulièrement destructeurs des droits fondamentaux. L'absence de distinction dans la façon dont des situations qui sont essentiellement différentes sont gérées peut constituer un traitement injustifié inconciliable avec l'article 14 de la Convention »<sup>17</sup>.

Cet argument nécessite cependant que la Cour suppose que les mobiles racistes avaient déjà été établis dans l'affaire en question. La Chambre est arrivée à cette hypothèse, mais uniquement en estimant que le manquement des autorités à leur obligation de conduire une enquête sur le mobile raciste des assassinats impliquait que la charge de la preuve incombait désormais à l'État<sup>18</sup>.

La Grande Chambre n'a pas suivi cette voie. Elle a estimé qu'il n'avait pas été établi que les attitudes racistes avaient joué un rôle dans les deux assassinats. Elle a suivi un autre axe d'argumentation, partant du principe que l'article 14 de la CEDH, tout comme l'article 2, comprenait deux aspects : l'un matériel et l'autre procédural. L'obligation pour les États de garantir la jouissance des droits en vertu de la CEDH sans distinction implique un droit à une enquête effective sur les attitudes racistes qui motivent un acte de violence. La police et le ministère public disposaient d'informations suffisantes pour les rendre attentifs à la nécessité de rechercher si les événements ayant abouti au décès des deux hommes avaient ou non une connotation raciste. Leur manquement à l'obligation d'entreprendre une telle vérifica-

tion constitue une violation de l'aspect procédural de l'article 14 de la CEDH<sup>19</sup>.

Cette approche met l'accent sur le droit des individus à être protégés contre la discrimination ; elle implique également que des personnes qui peuvent se prétendre victimes de discrimination ont droit à une enquête approfondie et effective en vue de démasquer le mobile discriminatoire, renforçant ainsi leur protection contre la discrimination. De manière générale, la CouEDH a souligné ces droits des victimes dans une jurisprudence bien établie, essentiellement basée sur l'article 13 de la CEDH, relatif au droit à un recours effectif<sup>20</sup>.

En conséquence, les victimes de crimes peuvent légitimement espérer être reconnues en tant que personnes dont les droits ont été violés, et qui peuvent donc exiger du système pénal qu'il prenne des mesures à l'encontre de cette violation. Une réponse adéquate rassurera les victimes quant au sérieux avec lequel le système pénal prend leurs droits et à l'efficacité avec laquelle il les protège.

L'affaire *Bekos et Koutropoulos* concerne l'arrestation de deux ressortissants grecs d'origine rom par la police lors d'une tentative d'effraction dans un kiosque. Au cours de l'interrogatoire, la police a sévèrement molesté ces deux personnes. Sur la base des preuves, la CouEDH a conclu que les requérants avaient subi un traitement inhumain et dégradant au sens de l'article 3 de la CEDH, qui interdit la torture<sup>21</sup>.

Dans son évaluation de l'article 14 de la CEDH dans cette affaire, la CouEDH a suivi la ligne d'argumentation développée par la Grande Chambre dans l'affaire *Natchova*. La CouEDH a considéré que, lorsqu'elles enquêtent sur des incidents violents, les autorités de l'État ont de surcroît l'obligation de prendre toutes les mesures raisonnables pour découvrir s'il existait une motivation raciste et pour établir si des sentiments de haine ou des préjugés fondés sur l'origine ethnique ont joué un rôle dans les événements<sup>22</sup>.

Cette obligation d'enquêter sur d'éventuelles connotations racistes dans un acte de violence est une obligation de moyens, ce qui signifie que les autorités doivent prendre les mesures raisonnables, vu les circonstances, pour recueillir et conserver les éléments de preuve, étudier l'ensemble des moyens concrets de découvrir la

17 CouEDH, *Natchova et autres c. Bulgarie*, n° 43577/98, arrêt de la Chambre du 26 février 2004, para. 158.

18 *Ibid.*, para. 171.

19 CouEDH, *Natchova et autres c. Bulgarie* (2005), citée précédemment, paras. 166-168.

20 Cette ligne de jurisprudence bien établie commence avec CouEDH, *Aksoy c. Turquie*, n° 21987/93, 18 décembre 1996, para. 98 ; CouEDH, *Aydin c. Turquie*, n° 23178/94, 25 septembre 1997, para. 103 ; parmi les récents arrêts figure CouEDH, *Isayev et autres c. Russie*, n° 43368/04, 21 juin 2011, para. 186.

21 CouEDH, *Bekos et Koutropoulos c. Grèce*, citée précédemment, para. 52.

22 *Ibid.*, para. 69.

vérité et rendre des décisions pleinement motivées, impartiales et objectives, sans omettre des faits douteux révélateurs d'un acte de violence motivé par des considérations de race<sup>23</sup>.

Dans ce cas, les autorités disposaient des déclarations sous serment du premier requérant, qui affirmait qu'il avait eu à subir des insultes racistes et des mauvais traitements de la police, en plus des déclarations des organisations internationales et des groupes de défense des droits de l'homme nationaux. Malgré ces informations, les autorités n'ont pas examiné la question des mobiles racistes des agents de police chargés de l'enquête. La CouEDH a de nouveau conclu qu'il y avait eu violation de l'aspect procédural de l'article 14<sup>24</sup>.

D'autres affaires concernent des violences racistes perpétrées par des acteurs non étatiques. Dans l'affaire *Šečić*<sup>25</sup>, Semso Šečić prétendait que les autorités croates avaient manqué à leur obligation d'entreprendre une enquête approfondie concernant une agression de skinheads sur sa personne. Malgré le caractère indiscutablement extrémiste et raciste de l'idéologie skinhead, les autorités n'ont mené aucune enquête effective afin d'établir si la haine raciste avait motivé l'agression de M. Šečić<sup>26</sup>.

Dans l'affaire *Angelova et Iliev*<sup>27</sup>, sept adolescents ont gravement blessé Angel Iliev, un homme d'origine rom, dans la ville de Shumen en Bulgarie. Comme les agresseurs l'ont plus tard admis, ils ont attaqué M. Iliev en raison de ses origines roms. La particularité de cette affaire repose dans le fait que la CouEDH, après avoir de nouveau indiqué le manquement des autorités bulgares à leur obligation d'enquêter sur le mobile raciste du crime et d'engager des poursuites à cet égard, a réfléchi aux causes juridiques de ce manquement. Elle a observé que le droit bulgare ne comportait « ni disposition réprimant spécifiquement en tant qu'infractions distinctes le meurtre ou les lésions corporelles graves à motivation raciste [...], ni disposition prévoyant expressément des peines plus lourdes en cas d'infractions ayant pareille motivation »<sup>28</sup>. Cette décision met en avant l'obligation des législateurs d'indiquer clairement dans le droit matériel les différences significatives qui existent entre les crimes de haine et les autres crimes.

Dans des affaires similaires, la CouEDH a cependant estimé que les autorités ne disposaient pas de suffisamment d'informations pour déclencher l'obligation d'enquêter de manière plus approfondie sur le mobile des agresseurs. Dans l'affaire *Ognyanova et Choban c. Bulgarie*<sup>29</sup>, la CouEDH a examiné le décès de Zahari Stefanov, un homme d'origine rom qui a fait une chute mortelle de la fenêtre du troisième étage du poste de police de Kazanluk où il était détenu en juin 1993. Des blessures multiples ont été découvertes sur son corps. L'enquête a conclu que M. Stefanov avait sauté volontairement par la fenêtre de la salle d'interrogatoire et que toutes ses blessures étaient consécutives à sa chute.

Si la CouEDH a estimé que la Bulgarie avait violé l'obligation en vertu de l'article 2 de la CEDH de conduire une enquête effective sur le décès de M. Stefanov, elle n'était cependant pas convaincue que les autorités disposaient de suffisamment d'informations pour lancer une enquête sur d'éventuelles connotations racistes dans les événements qui ont mené à son décès<sup>30</sup>. De même, dans d'autres affaires, la CouEDH a estimé que les autorités ne disposaient pas de raisons suffisamment impérieuses de suspecter des mobiles racistes<sup>31</sup>.

À ce jour, la CouEDH a examiné le mobile discriminatoire d'un crime dans deux affaires seulement en dehors de cas de racisme. Dans un arrêt rendu dans l'affaire *Milanović c. Serbie*<sup>32</sup>, la CouEDH a étendu sa jurisprudence pour couvrir la violence motivée par l'appartenance religieuse de la victime. L'affaire concerne une série d'agressions violentes à l'encontre d'un membre de la communauté Hare Krishna. La CouEDH considère « que, tout comme pour les agressions motivées par l'origine raciale, lorsqu'elles enquêtent sur des incidents violents, les autorités de l'État ont de surcroît l'obligation de prendre toutes les mesures raisonnables pour découvrir s'il existait une motivation religieuse et pour établir si des sentiments de haine ou des préjugés fondés sur la religion ont joué un rôle dans les événements »<sup>33</sup>.

Dans une affaire concernant une allégation de torture au cours d'une garde à vue en Arménie, la CouEDH devait statuer sur la prétention du requérant selon laquelle son mauvais traitement était motivé par ses opinions politiques. Élargissant la formule que la Cour a développée dans les affaires relatives à des violences racistes,

23 *Ibid.*, para. 69.

24 *Ibid.*, para. 75 ; pour une affaire similaire, voir CouEDH, *Turan Cakir c. Belgique*, n° 44256/06, 10 mars 2008.

25 CouEDH, *Šečić c. Croatie*, n° 40116/02, 31 mai 2007.

26 *Ibid.*, paras. 68-70.

27 CouEDH, *Angelova et Iliev c. Bulgarie*, n° 55523/00, 26 juillet 2007.

28 *Ibid.*, para. 104.

29 CouEDH, *Ognyanova et Choban c. Bulgarie*, n° 46317/99, 23 février 2006.

30 *Ibid.*, para. 148.

31 CouEDH, *Beganović c. Croatie*, n° 46423/06, 25 juin 2009, paras. 95-98 ; CouEDH, *Vasil Sashov Petrov c. Bulgarie*, n° 63106/00, 10 juin 2010, para. 73 ; CouEDH, *Seidova et autres c. Bulgarie*, n° 310/04, 18 novembre 2010, para. 74 ; CouEDH, *Mizigárová c. Slovaquie*, n° 74832/01, 14 décembre 2010, para. 122 ; CouEDH, *Soare et autres c. Roumanie*, n° 24329/02, 22 février 2011, para. 208.

32 CouEDH, *Milanović c. Serbie*, n° 44614/07, 14 décembre 2010.

33 *Ibid.*, paras. 96-97.

la CouEDH a considéré que, lorsqu'elles enquêtent sur des incidents violents, les autorités de l'État ont l'obligation « de prendre toutes les mesures raisonnables pour découvrir s'il existait une motivation politique et pour établir si l'intolérance envers une opinion politique dissidente a joué un rôle dans les événements »<sup>34</sup>.

Bien que le texte de l'article 14 de la CEDH ne mentionne pas explicitement l'orientation sexuelle, cet article peut être invoqué dans le contexte des crimes homophobes dans les affaires dans lesquelles l'orientation sexuelle est une « situation » ou du moins un « fondement » au sens de l'article 14<sup>35</sup>. Concernant l'orientation sexuelle, la CouEDH a estimé qu'elle était couverte, « à n'en pas douter », par l'article 14<sup>36</sup>. Dans une affaire concernant une incitation à la haine, la Cour a souligné que « la discrimination fondée sur l'orientation sexuelle est aussi grave que la discrimination fondée sur la race, l'origine ou la couleur »<sup>37</sup>.

## Reconstituer le crime de haine

L'obligation des États membres de l'UE en vertu de l'article 14 de la CEDH de ne pas ignorer que les crimes sont motivés par la haine ou les préjugés et d'enquêter sur ces mobiles, les démasquer et les punir constitue la pierre angulaire de toute analyse des crimes de haine. Plusieurs questions demeurent, cependant. La première est de savoir exactement pourquoi le mobile discriminatoire de l'agresseur fait une telle différence. La réponse se trouve dans les implications des crimes de haine, qui vont au-delà des interactions entre les victimes et les agresseurs. Étant donné la nature retentissante des crimes de haine, la question devient alors : à quelles formes de conduite criminelle la notion de « crime de haine » renvoie-t-elle ?

Les crimes de haine influencent, en effet, les droits des personnes à trois niveaux : au niveau individuel, au niveau des groupes et au niveau sociétal. Au niveau individuel, les crimes de haine sont ouvertement discriminatoires à l'égard des personnes et portent atteinte à leur dignité humaine. Au niveau des groupes (terme qui est ici utilisé pour décrire les personnes qui sont prédisposées à subir des actes de discrimination similaires), les crimes de haine ont le potentiel de se propager parmi les partisans de l'agresseur et donc de susciter la discrimination et de semer la peur et l'intimidation. Les crimes de haine portent ainsi atteinte aux droits fondamentaux

de personnes qui risquent d'être cataloguées et traitées de la même manière que la victime. Au niveau sociétal, les crimes de haine revêtent de l'importance, car ils renforcent les distinctions et les limites qui forment la structure sociétale et vont à l'encontre de l'idée même de dignité humaine, d'autonomie individuelle et de société pluraliste.

## La pertinence de la notion de crime de haine au niveau individuel : les crimes de haine sont discriminatoires

*Une personne A, au milieu d'une vive dispute, roue de coups une personne B et la blesse. Lors d'un deuxième incident, C blesse publiquement D d'une manière très semblable à celle dont la personne A a agi envers la personne B, excepté que le mobile de C est différent de celui de A. En proférant des insultes homophobes, C indique clairement qu'il attaque D parce qu'il est homosexuel ou, plus précisément, parce qu'il pense que D est homosexuel<sup>38</sup>.*

La CouEDH affirme que le mobile de C justifie une peine plus sévère que pour A et exige l'attention particulière des autorités. Pourquoi ? Quelle est la différence entre ces deux situations ? La violence de A est suscitée par la vive dispute ; elle est situationnelle et non pas personnelle. Toutefois, dans le second cas, C ne blesse pas D à cause de ce qui s'est passé entre eux. Au lieu de cela, C porte atteinte à D en raison de la manière dont il le perçoit en tant que personne. C'est comme si le comportement de C démontrait à D et aux témoins de la scène, que la personne D a été blessée parce qu'elle a une anomalie inhérente, si mauvaise, selon C, qu'elle justifie le fait de lui nuire.

Le comportement violent de A méconnaît le droit fondamental à l'intégrité physique de B. À cet égard, le tort subi par B est comparable, aux fins de l'argument, au tort subi par D. La différence réside dans le *message insultant* véhiculé par C, qui moleste D en partant du principe que le droit des personnes homosexuelles à l'intégrité physique compte moins que le même droit pour les autres personnes. Le mobile discriminatoire de C ajoute l'injure à l'agression ; il ajoute à la violence physique une forme de violence symbolique ou morale. C'est cet aspect discriminatoire et insultant de l'action de C qui justifie qu'il soit puni plus sévèrement.

34 CouEDH, *Virabyan c. Arménie*, n° 40094/05, 2 octobre 2012, para. 218.

35 Voir CouEDH, *Kiyutin c. Russie*, n° 2700/10, 10 mars 2011, paras. 56-57.

36 CouEDH, *Salgueiro da Silva Mouta c. Portugal*, n° 33290/96, 21 décembre 1999, para. 28 ; concernant le handicap en tant que fondement en vertu de l'Article 14 de la CEDH, voir : CouEDH, *Glor c. Suisse*, n° 13444/04, 30 avril 2009, para. 80.

37 CouEDH, *Vejdeland et autres c. Suède*, n° 1813/07, 9 février 2012, para. 55.

38 Les pronoms personnels utilisés dans les exemples du présent rapport ne déterminent pas le sexe des personnes.

Les crimes de haine mettent donc en évidence un lien entre une agression et une caractéristique que l'agresseur attribue à la victime. Le crime de haine peut donc être compris de la manière suivante : *une personne est victimisée (assassinée, violée, molestée, agressée, menacée, insultée, etc.) parce qu'elle est X*. Autrement dit, le terme « crime de haine » désigne tous les crimes motivés par le fait que la victime est perçue comme étant X. Les victimes de crimes de haine sont victimisées à cause de la manière dont elles sont perçues : cela implique que l'agresseur n'aurait pas commis l'agression s'il n'avait pas présumé que la victime était X.

L'expression « *parce qu'elle est X* » implique davantage qu'une relation de cause à effet. À cet égard, il est utile d'imaginer un voleur (V) qui s'attaque exclusivement à des victimes blanches parce qu'il a conclu, sur la base de son expérience, que ces personnes avaient, en moyenne, plus d'argent sur eux que les autres. V choisit ses victimes sur la base de leur couleur de peau, mais sans mobile discriminatoire<sup>39</sup>. Il ne vole pas les blancs parce qu'ils sont blancs, le choix des victimes blanches ne véhicule pas un message de mépris. Ce qui compte pour V, c'est le profit, tandis que ce qui compte pour C, c'est l'homosexualité présumée de D, avec toutes les implications normatives qu'il y attache. Ce qui distingue le crime de haine des autres types de crimes, c'est que les actes de l'agresseur ne sont pas simplement causés mais aussi directement motivés par le fait qu'il perçoit la victime comme étant X.

L'idée est ici que la « haine » renvoie à une forme de discrimination et d'humiliation. À ce stade, il est utile de rappeler et de souligner une différence cruciale entre la discrimination et l'inégalité de traitement. La discrimination est plus qu'une inégalité de traitement. S'il est vrai que V vole les personnes blanches et pas les autres, cette différence de traitement n'est pas une expression de mépris à l'égard des personnes blanches et n'est donc pas une forme de discrimination.

Cet argument peut être abordé sous un autre angle. Parfois, la « haine » entraîne une peine aggravée. Il convient ici de veiller à éviter d'utiliser le même argument pour justifier une peine plus sévère que celui déjà utilisé pour sanctionner le crime de base. En d'autres termes, toute interprétation de la « haine » comme un facteur aggravant doit respecter le principe fondamental que tous les aspects qui constituent déjà un crime de base ne peuvent pas être pris une nouvelle fois en compte pour justifier une peine aggravée.

Cependant, la raison pour laquelle C devrait être puni plus sévèrement qu'A n'est pas qu'il a traité D différemment des autres personnes. Il devrait l'être plus sévèrement plutôt, à cause de la raison pour laquelle il a traité D de manière discriminatoire, à savoir son orientation sexuelle perçue.

Si la discrimination mène à l'inégalité de traitement, elle se situe cependant en amont. Elle commence avec l'attribution injustifiée à une personne d'une caractéristique qui compromet son statut social. Cette attribution peut potentiellement influencer le comportement d'autres personnes à l'égard de la victime. La discrimination ne signifie pas traiter les autres différemment de manière aléatoire, cela signifie plutôt mettre en œuvre et opérer une distinction suffisamment puissante pour structurer la société. En traitant D en fonction de son homosexualité perçue, C crée une distinction qui définit une « différence de valeur » qui affecte la formation de sa société<sup>40</sup>.

L'article 14 de la CEDH, comme précédemment mentionné, dispose que « La jouissance des droits et libertés reconnus dans la présente Convention doit être assurée, sans distinction aucune, fondée notamment sur le sexe, la race, [...] la naissance ou toute autre situation. » La notion de discrimination englobe donc deux éléments : une certaine distinction (un « fondement », selon l'article) et l'impact de cette distinction sur la situation sociale ou, en termes juridiques, sur la jouissance des droits. En outre, l'article 1<sup>er</sup> du Protocole n° 12 de la CEDH introduit une interdiction générale de la discrimination en élargissant le champ de protection au-delà des droits garantis par la CEDH à « tout droit prévu par la loi », mais ne s'écarte pas autrement du sens ou de la structure de l'article 14<sup>41</sup>.

Pour donner un autre exemple, l'article 1<sup>er</sup> de la Convention des Nations Unies sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale entend par discrimination « toute distinction, exclusion, restriction ou préférence fondée sur la race, la couleur, l'ascendance ou l'origine nationale ou ethnique, qui a pour but ou pour effet de détruire ou de compromettre la reconnaissance, la jouissance ou l'exercice, dans des conditions d'égalité, des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans les domaines politique, économique, social et culturel ou dans tout autre domaine de la vie publique ». Ceci reflète encore une fois la structure double mentionnée plus haut avec, premièrement, une distinction opérée par l'étiquetage racial d'une personne et, deuxièmement, les effets recherchés ou réels de cette distinction sur la jouissance égale des droits de l'homme dans la vie publique par la personne ainsi cataloguée.

39 Lawrence, F. M. (2002), p. 31.

40 Spencer-Brown, G. (2011), p. 1.

41 CouEDH, *Sejdić et Finci c. Bosnie-Herzégovine*, n° 27996/06 et 34836/06, 22 décembre 2009, para. 55.



Comprendre l'incidence des crimes de haine sur les victimes prises individuellement peut aussi servir à guider la prestation des services d'aide et de santé. Toute victime traumatisée a le droit de bénéficier d'un traitement médical, comme il stipulé à l'article 35 de la Charte des droits fondamentaux. Cette compréhension peut aussi venir enrichir la formation de ceux qui travaillent avec les victimes, tels que les agents de police, les procureurs ou les juges<sup>42</sup>.

Les victimes de crimes de haine sont maltraitées à cause de la manière dont elles sont perçues. Les données disponibles montrent que les crimes de haine ont un impact significatif sur les victimes, en partie parce qu'elles ne peuvent pas attribuer leur victimisation à la malchance. Elles sont au contraire forcées d'accepter que leur identité sociale a été prise pour cible et qu'elles courent toujours le risque d'être à nouveau victimes de ce genre d'incidents<sup>43</sup>. Ces victimes peuvent donc présenter des symptômes de traumatisme grave, parmi lesquels on compte la dépression, la suspicion des autres, la culpabilité et un sentiment profond d'isolement. Il n'est cependant pas surprenant que ce soit dans l'intensité des sentiments de peur, des crises d'angoisse ou de panique et de la perte de confiance ou de la sensation d'être vulnérable que leurs expériences diffèrent le plus de celles des victimes d'autres types de crime<sup>44</sup>. Les blessures physiques consécutives à la violence motivée par les préjugés sont souvent moins importantes que le sentiment d'atteinte et d'humiliation puissant qui les accompagne<sup>45</sup>.

Les crimes de haine ne touchent pas seulement les victimes, mais aussi leurs familles et leur entourage. La peur peut être contagieuse, en raison de l'identité sociale partagée d'une famille<sup>46</sup>.

## La pertinence de la notion de crime de haine au niveau individuel : injures et dignité humaine

La CouEDH a, dans plusieurs affaires, souligné que la violence raciste était une insulte particulière à la dignité humaine<sup>47</sup>. Elle a répété à plusieurs reprises que la discrimination pouvait en elle-même constituer un traitement dégradant au sens de l'article 3 de la CEDH, un article qui met en évidence les violations particulièrement graves

de la dignité humaine<sup>48</sup>. En recherchant si une forme particulière de traitement est « dégradante » au sens de l'article 3, la Cour examinera si le but était d'humilier et de rabaisser l'intéressé et si la mesure a ou non atteint la personnalité de celui-ci<sup>49</sup>.

Afin d'apprécier pleinement la position de la CouEDH sur les crimes de haine, le lien entre la discrimination et la notion sous-jacente de dignité humaine doit être exploré et clarifié. En d'autres termes, il y a lieu d'examiner d'abord pourquoi le fait que C traite D d'homosexuel a le pouvoir de dévaloriser ce dernier, et pourquoi cet acte est susceptible d'atteindre la personnalité de D (parce que la personnalité est initialement constituée par les autres en termes de langage, et les personnes restent vulnérables à l'interaction symbolique).

Si les individus façonnent leur identité à travers leurs propres choix et actes<sup>50</sup>, le processus de construction de soi n'est ni un monologue, ni auto-initié. Ce processus répond plutôt à l'appel des autres, qui nous mettent au défi d'agir, de coopérer et d'ainsi nous construire en tant que personnes responsables et autonomes et en tant que membres d'une société définie par ses normes et sa culture<sup>51</sup>. La construction de soi est le résultat d'une interaction symbolique au sein d'un cadre social et normatif, qui commence entre un enfant et ses parents ou ses autres tuteurs.

Ce processus ne s'arrêtant jamais, le moi reste fluide et « en construction »<sup>52</sup>. Tout au long de leur vie, les personnes se livrent à des interactions qui construisent, remettent en question et reformulent leur identité<sup>53</sup>.

La personnalité est sociale par nature et naît de l'interaction. Attribuer à autrui de puissantes étiquettes et des stigmates constitue un traitement dégradant qui renie l'autodéfinition individuelle ou la « visibilité » sociale, et peut donc affecter, déformer voire détruire l'image qu'une personne a d'elle-même. Si la loi juge la dignité humaine inviolable, en réalité, elle est fragile, précaire et nécessite protection et défense.

42 Voir Glet, A. (2011).

43 Hall, N. (2005), p. 68.

44 Iganski, P. (2008), p. 81-82. Voir aussi McDevitt, J. et al. (2001).

45 Lawrence, F. M. (2002), p. 40 ; Margalit, A. (1998), p. 85-88 ; Margalit, A. (2002), p. 120 ; Wemmers, J. et al. (2008), p. 59-61.

46 *Ibid.*, p. 61-62.

47 CouEDH, *Natchova et autres c. Bulgarie* (2005), citée précédemment, para. 109 ; CouEDH, *Bekos et Koutropoulos c. Grèce*, citée précédemment, para. 63.

48 CouEDH, *Asiatiques d'Afrique orientale c. Royaume-Uni*, n° 4403/70, et autres, rapport de la Commission adopté le 14 décembre 1973, para. 208 ; CouEDH, *Chypre c. Turquie* [GC], n° 25781/94, 10 mai 2001, para. 310 ; CouEDH, *Moldovan et autres c. Roumanie*, n° 41138/98 et 64320/01, 12 juillet 2005, para. 111 ; CouEDH, *Sejdić et Finci c. Bosnie-Herzégovine*, n° 27996/06 et 34836/06, 22 décembre 2009, para. 58.

49 CouEDH, *Moldovan et autres c. Roumanie*, citée précédemment, para. 101.

50 Koorsgard, C. (2009), p. 45 et passim ; similaire à Jaeggi, R. (2005), p. 225-226.

51 Althusser, L. (1970), p. 67-125 ; Butler, J. (1997) ; Butler, J. (2005).

52 Jaeggi, R. (2005), p. 198-199.

53 Alexander, J. et Thompson, K. (2008), p. 125, 129-131, 158, 527 ; Dornes, M. (2012), p. 156-200.

La dignité humaine, conçue comme le droit des individus d'être considérés en tant que personnes dans la société et comme une protection de la formation autonome des identités personnelles<sup>54</sup>, implique le droit d'être l'« auteur » de sa propre personnalité et la nécessité de protéger les individus contre les définitions aliénantes ou dégradantes que d'autres leur attribuent<sup>55</sup>.

Toute analyse des crimes de haine doit tenir compte du sens des actes et de la manière dont ce sens affecte les identités sociales. Les crimes de haine ne peuvent être compris à moins d'écouter ce qu'ils disent, et toutes les formes de crimes de haine véhiculent essentiellement le même message. Ce qu'ils expriment, c'est que certaines personnes peuvent, que cela leur plaise ou non, être étiquetées comme X et que les droits de ces personnes comptent moins parce qu'elles sont X. Ce message est à la fois dégradant et dangereux pour les personnes ainsi cataloguées.

Les auteurs de crimes de haine sont sanctionnés pour ce que leurs actes expriment, non pas pour ce qu'ils pensent. Les pensées, les sentiments ou les émotions de l'agresseur n'entrent pas en ligne de compte tant qu'ils ne se transforment pas en actes. Sauf en présence de signes objectifs de discrimination, le mobile de l'agresseur ne devrait pas faire l'objet d'une enquête.

Un exemple afin d'illustrer ce point : si E donne un coup de poing à F et s'exclame « Je ne t'aime pas ! », cela constitue une agression. Cependant, s'il lui donne un coup de poing et s'exclame « Je ne t'aime pas parce que tu es juif ! », alors E se rend coupable d'un crime de haine. Dans le second scénario, E n'est pas puni plus sévèrement pour ce qu'il pense<sup>56</sup>, il l'est pour ce qu'il a exprimé à voix haute en des termes clairs, non pas pour sa « motivation subjective ».

Maintenant, dans le premier cas, on pourrait se demander si quand E s'exclame « Je ne t'aime pas ! », il *pensait* en fait « [...] parce que tu es juif ! ». Mais tant qu'il n'y a pas de signe objectif d'un tel mobile, on n'a pas ni de raison, ni le droit, d'être suspicieux. La CouEDH a donc raison d'estimer que la motivation de l'agresseur ne doit être explorée que s'il existe des raisons suffisantes de soupçonner des mobiles discriminatoires<sup>57</sup>.

Pour revenir à l'exemple précédent, les actes de C bafouent les droits de D à l'intégrité physique et au respect de sa dignité humaine, qui sont protégés par l'article 14 de la CEDH. Le tribunal pénal doit clairement récuser la violation de ces *deux* droits afin de réaffirmer les droits fondamentaux de D et, de manière générale, le statut social de D en tant que personne.

Le droit pénal est-il dès lors un moyen efficace de lutter contre la discrimination<sup>58</sup> ? La réponse va dépendre d'une autre question : un moyen efficace à quelle fin ? Du point de vue des droits fondamentaux, le point de départ est la dignité humaine de D ; autrement dit, son droit à être traité comme une personne qui jouit, non seulement dans le droit mais en pratique, de droits fondamentaux. Une protection effective contre les violations graves des droits de l'homme nécessite, quand des valeurs fondamentales sont en jeu, que des dispositions pénales efficaces soient mises en œuvre avec détermination et contrôlées avec soin<sup>59</sup>.

Les tribunaux sont tenus de censurer et de punir C pour avoir violé les droits fondamentaux de D en raison du statut de personne de D et de la résolution de la société à reconnaître et défendre les droits de D. Le Code pénal et les arrêts des cours pénales peuvent être des moyens efficaces de lutter contre la discrimination, car ils expriment la désapprobation et la réprobation de la société face aux violations des droits (comme dans la situation entre C et D) et réaffirment le soutien public aux droits de la victime<sup>60</sup>. En outre, tenir C responsable de ses actes réaffirme le statut de C en tant qu'acteur autonome et responsable. Cela signifie qu'il est reconnu capable de faire des choix de manière indépendante et d'être tenu responsable des actes qui résultent de ces choix.

L'obligation de démasquer le mobile discriminatoire découle, selon les termes de la CouEDH, de « la nécessité de réaffirmer en permanence la condamnation, par la société, du racisme »<sup>61</sup> ou d'autres mobiles discriminatoires. Cette assertion est adressée à la victime, dont le droit à la non-discrimination et à la dignité humaine est réaffirmé ; à l'agresseur, qui est tenu responsable et appelé à respecter la victime et les droits de la victime ; et au public. Dans nos sociétés, ce sont les tribunaux qui doivent remplir cette fonction symbolique, car ils ont le monopole de la définition des infractions criminelles<sup>62</sup>.

54 Ladeur, K.-H. et Augsberg, I. (2008), p. 13.

55 Benn, S. I. (1988), p. 155.

56 MacNamara, B. S. (2003), p. 537.

57 CouEDH, *Vasil Sashov Petrov c. Bulgarie*, citée précédemment, para. 73 ; CouEDH, *Mižigárová c. Slovaquie*, citée précédemment, para. 122.

58 Pour un tour d'horizon de la question, voir MacNamara, B. S. (2003).

59 Comparer, par exemple, CouEDH, *M.C. c. Bulgarie*, n° 39272/98, 4 décembre 2003, para. 150.

60 Höffe, O. (1999) ; Höffe, O. (2010) ; Reemtsma, J. P. (1999).

61 CouEDH, *Natchova et autres c. Bulgarie* (2004), citée précédemment, para. 160.

62 Glet, A. (2011).



## L'impact au niveau des groupes : les crimes de haine revêtent une importance pour les autres

Si les mobiles discriminatoires justifient des peines plus sévères, expliquent-ils l'importance particulière que la CouEDH accorde au fait de démasquer et de mettre en évidence la motivation discriminatoire ? N'y a-t-il pas d'autres mobiles tout aussi vils qui doivent être pris en compte par les cours pénales et qui n'ont pourtant pas suscité d'exigences similaires de la part de la CouEDH ? Pourquoi les mobiles discriminatoires sont-ils tellement importants ? La réponse à ces questions réside dans le fait que le comportement de C exprime du mépris non seulement à l'égard de D, mais aussi d'autres personnes que C cataloguerait comme homosexuels. Les crimes de haine ne concernent pas seulement les personnes immédiatement impliquées.

Si la motivation de C n'est pas prise en considération et combattue dans le cadre des poursuites pénales, il est alors privé de l'occasion d'apprendre, ou de se voir réaffirmer, qu'il est inapproprié d'être discriminatoire. Cela crée un risque que d'autres personnes que C perçoivent comme étant homosexuels soient victimisées. Les auteurs de crimes de haine ne connaissent généralement pas leurs victimes ; ils les choisissent sur la base d'une seule caractéristique. Les victimes sont, dans une certaine mesure, interchangeables. Il suffit que les agresseurs perçoivent la victime comme présentant une certaine caractéristique<sup>63</sup> ; la violence à l'encontre de D ne s'adresse pas uniquement à lui, mais aussi à toute autre personne susceptible d'être perçue comme étant homosexuel. Le comportement de C peut potentiellement semer la peur et l'intimidation chez d'autres personnes qu'il pourrait cataloguer comme homosexuels<sup>64</sup>, son comportement peut donc affecter d'autres personnes qui risquent d'être étiquetées de la même manière. Ces personnes peuvent prendre conscience qu'elles pourraient elles aussi avoir été ou être victimisées, un processus connu sous le nom de traumatisme par procuration<sup>65</sup>.

Si les États sont obligés de protéger, avec une diligence raisonnable, les droits fondamentaux de toute personne vivant sur leur territoire, ils doivent attacher un soin particulier à protéger ceux qui courent un risque accru d'être persécutés. Autrement, ils manqueraient à leur obligation d'assurer une protection égale à chacun, ce qui signifie le même niveau de protection des droits et non pas les mêmes mesures.

Les personnes qui risquent de subir des discriminations ont un intérêt légitime dans la mise en œuvre de mesures ciblées et spécifiques de protection, notamment une solide réaction policière et judiciaire aux incidents de crimes de haine. La diligence raisonnable des États doit refléter la répartition des risques de victimisation dans leurs sociétés. Toutes les obligations positives pour les États membres de protéger et garantir les droits des personnes à la vie et au respect de leur dignité humaine revêtent, quand elles sont liées à l'article 14 de la CEDH, un sens particulier en relation avec les personnes menacées de discrimination.

Le comportement de C ne devrait pas être évalué isolément mais bien comme un comportement représentatif d'attitudes courantes. Après tout, ce n'est pas C qui a inventé l'étiquette homosexuel. En fait, l'agression ne « parle » à D que parce que l'acte de C n'est pas « rédigé » dans un langage privé mais dans un langage commun. Le mot homosexuel et ses synonymes existent dans la langue de la société dans laquelle C vit, a appris à parler et, de manière plus générale, à agir. C'est dans cet environnement qu'il a appréhendé un certain sens biaisé du mot homosexuel, une leçon qui a ensuite porté préjudice à D. Il est probable que C soit affilié à certains groupes, à un parti politique ou à une autre faction de la société qui méprisent les personnes homosexuels, ou qu'il s'intéresse à des dirigeants politiques ou des médias prônant une certaine idée de l'homosexualité qu'il cautionne lui-même. Si son acte n'est pas remis en cause et trouve un écho chez des individus et des groupes susceptibles de partager des attitudes semblables, alors ce message a le potentiel de compromettre les droits de nombreuses autres personnes.

Cela signifie, d'une part, que les crimes de haine transcendent le contexte des personnes directement impliquées et, d'autre part, qu'ils concernent des catégories (réelles ou imaginaires) de personnes, réparties et déterminées par un discours sociétal discriminatoire particulier. Les crimes homophobes, tout comme les crimes racistes et sexistes, se produisent entre « nous » et « eux », et non pas simplement entre « moi » et « toi ». C'est pourquoi les crimes de haine ne « parlent » et ne comptent pas seulement pour la victime immédiate. Ils comptent aussi pour les personnes qui adhèrent à la cause de l'agresseur, dont elles confirment et renforcent les attitudes discriminatoires. Ils comptent aussi pour tous ces « autres » qui comprennent qu'ils risquent d'être catalogués et victimisés de la même manière.

63 Lawrence, F. M. (2002), p. 9 et 14.

64 *Ibid.*, p. 42 ; Hall, N. (2005), p. 67.

65 Wemmers, J. *et al.* (2008), p. 61.

Il faut imaginer ces deux publics se tourner vers l'État dans l'attente d'une réaction : la police et les tribunaux vont-ils qualifier les crimes de haine de particulièrement inacceptables et rejeter ceux-ci avec force ou vont-ils négliger la composante discriminatoire ? La CouEDH répond clairement à cette question : les États ne peuvent ignorer cette motivation discriminatoire car si tel était le cas, le message émis par les agresseurs ne serait pas remis en cause.

Sur la base d'un argument de la CouEDH d'abord avancé dans l'affaire *Menson*, l'arrêt de la Chambre dans l'affaire *Natchova* souligne également cet aspect (paragraphes 157-158). La Grande Chambre a confirmé l'arrêt comme suit :

*« Lorsqu'il existe des soupçons selon lesquels des attitudes racistes sont à l'origine d'un acte de violence, il importe particulièrement que l'enquête officielle soit menée avec diligence et impartialité, eu égard à la nécessité de réaffirmer en permanence la condamnation du racisme et de la haine ethnique par la société et de préserver la confiance des minorités dans la capacité des autorités à les protéger de la menace de violences racistes. [S]i la violence et les brutalités à motivation raciste sont traitées sur un pied d'égalité avec les affaires sans connotation raciste, cela équivaldrait à fermer les yeux sur la nature spécifique d'actes particulièrement destructeurs des droits fondamentaux »<sup>66</sup>.*

L'attention de la Cour pour les intérêts des personnes vulnérables et pour la nécessité de préserver leur confiance dans la protection effective de leurs droits explique pourquoi les crimes de haine demandent une attention particulière de la police et du système pénal.

Il reste à clarifier le champ d'application de l'article 14 : quelles sont les caractéristiques qui justifient la qualification de motifs de discrimination au sens de l'article 14 de la CEDH ? Pour répondre à cette question, nous devons encore élargir l'horizon d'un dernier cran : les crimes de haine revêtent une importance non seulement pour les individus et les groupes de personnes regroupés autour d'une certaine étiquette, mais aussi pour la société dans son ensemble.

## L'impact des crimes de haine sur la société dans son ensemble

Imaginons G, membre fanatique d'un club de supporters de football, qui roue de coups H, qu'il perçoit comme étant un supporter d'une équipe rivale. L'acte de G cible H parce qu'il est perçu comme le membre d'un groupe. G croit fermement que les supporters de ce club rival sont méprisables par nature et qu'il n'y a par conséquent rien de mal à se battre avec eux. Les autres membres de ce « groupe » pourraient par conséquent être bien avisés de tenir compte d'une certaine tendance de G à occasionnellement les rouer eux aussi de coups. En outre, d'autres supporters de l'équipe de G pourraient se sentir encouragés à suivre son exemple, voire mis au défi de le faire. Par conséquent, s'il n'y a pas d'objection au comportement de G de la part, disons, d'un tribunal pénal, alors pratiquement tous les supporters du club de football rival ont des raisons de craindre des actes violents de presque tous les supporters de l'équipe de G. L'impact de l'acte de G au niveau du groupe est manifeste et indiscutable.

Alors pourquoi G n'est-il pas puni pour crime de haine ? Ce qui constitue pour lui une distinction significative ne fait pas une différence aussi importante pour la société dans son ensemble. L'affiliation à un club de supporters de football ne structure pas la société, tandis que des distinctions telles que le sexe, l'âge, le genre, le handicap, la race, la religion ou l'orientation sexuelle bien. Ce sont ces caractéristiques qui suscitent des fissures sociales et ont un impact sur le statut social des personnes.

Cette observation nous permet de répondre à la question sur le champ d'application de l'article 14 de la CEDH. Cet article oblige les États membres de l'UE à assurer la jouissance des droits en vertu de la CEDH « sans distinction aucune, fondée sur le sexe, la race [...] ou toute autre situation ». Ce libellé est invariablement associé à une interprétation qui limite les termes « fondée » et « situation » aux clivages contribuant à former la structure sociale dans un certain pays, à un certain moment, autrement dit, à des caractéristiques qui ont le potentiel d'influencer le statut social des personnes.

Discriminer une personne (que ce soit à son avantage ou pas) implique toujours de se fonder sur une certaine distinction, là où, dans un contexte donné, il n'y a pas suffisamment de raisons de le faire. À long terme, la discrimination influence les perceptions générales. Dans une société qui catégorise en permanence des

<sup>66</sup> CouEDH, *Natchova et autres c. Bulgarie* (2005), citée précédemment, para. 109 ; voir aussi : CouEDH, *Angelova et Iliev c. Bulgarie*, citée précédemment, para. 105.



personnes comme étant ou n'étant pas X, il sera difficile voire impossible de percevoir les autres sans être influencé par cette catégorisation. Par conséquent, une fois que la question d'être ou ne pas être X s'insinuera dans les interactions sociales, la capacité des individus de déterminer de manière autonome qui ils sont s'en trouvera limitée<sup>67</sup>.

Les crimes de haine reflètent les tendances et les prédispositions intrinsèques des structures sociétales. C'est la raison pour laquelle il serait trompeur de décrire les auteurs de crimes de haine comme appartenant à des groupes « extrémistes » qui n'existent qu'en marge de la société. L'omniprésence et la « normalité » des crimes de haine doivent au contraire être mises en évidence : « les sentiments qui guident le crime sont intriqués dans le tissu structurel de la société et constituent un élément essentiel du "sens commun" [...] qui pour beaucoup se trouve sous la surface de la connaissance cohérente, mais qui, dans les circonstances adéquates, remonte à la surface [...] La normalité de nombre des auteurs de crime de haine est frappante, et met aussi extrêmement mal à l'aise »<sup>68</sup>.

Se pencher sur le problème de la discrimination et lutter contre celui-ci est un moyen crucial de favoriser un système social fondé sur les idées de dignité humaine, d'autonomie individuelle et de pluralisme social. Pour faire une fois encore référence à l'arrêt *Natchova* de la CouEDH, la Grande Chambre estime que les autorités « doivent recourir à tous les moyens dont elles disposent pour combattre le racisme et la violence raciste, en renforçant ainsi la conception que la démocratie a de la société, y percevant la diversité non pas comme une menace mais comme une richesse »<sup>69</sup>. Dans l'affaire *Chapman*, la Grande Chambre observe aussi que l'obligation de protéger la sécurité, l'identité et le mode de vie des minorités doit être reconnue « non seulement dans le but de protéger les intérêts des minorités elles-mêmes mais aussi pour préserver la diversité culturelle qui est bénéfique à la société dans son ensemble »<sup>70</sup>. Dans un arrêt d'octobre 2012, la CouEDH a souligné que « le pluralisme politique, qui implique la coexistence pacifique d'une diversité d'opinions et de mouvements politiques, revêt une importance particulière pour la survie d'une société démocratique fondée sur l'état de droit »<sup>71</sup>.

67 Perry, B. (2001), p. 46-47 et passim.

68 Iganski, P. (2008), p. 42-43.

69 CouEDH, *Natchova et autres c. Bulgarie*, citée précédemment, para. 145 ; cette formule est reprise dans CouEDH, *Dimitrova et autres c. Bulgarie*, n° 44862/04, 27 janvier 2011, para. 95.

70 CouEDH, *Chapman c. Royaume-Uni* [GC], n° 27238/95, 18 janvier 2001, para. 93.

71 CouEDH, *Virabyan c. Arménie*, n° 40094/05, 2 octobre 2012, para. 210.



# 3

## L'impact de la Décision-cadre relative à la lutte contre le racisme et la xénophobie sur la visibilité des crimes de haine



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 définit une approche européenne commune basée sur le droit pénal et la justice pénale pour contrer le racisme et la xénophobie. Elle vise à garantir qu'un même comportement constitue un délit dans tous les États membres de l'UE et que des sanctions pénales effectives, proportionnées et dissuasives soient administrées. Ce chapitre examinera l'effet de la décision-cadre sur la visibilité des crimes de haine.

À l'article 1<sup>er</sup>, point a), la décision-cadre demande aux États membres de l'UE de prendre des mesures en vue de punir l'incitation publique à la violence ou à la haine visant un groupe de personnes ou un membre d'un tel groupe, défini par référence à la race, la couleur, la religion, l'ascendance, l'origine nationale ou ethnique et la commission de tels actes par diffusion ou distribution publique d'écrits, d'images ou d'autres supports. Elle demande aussi aux États membres de prendre des mesures en vue de punir l'apologie, la négation ou la banalisation grossière publiques des crimes de génocide, crimes contre l'humanité et crimes de guerre, lorsque le comportement est exercé d'une manière qui risque d'inciter à la violence ou à la haine à l'égard d'une personne ou de personnes appartenant à un des groupes énumérés à l'article 1<sup>er</sup>, point a).

Pour les autres infractions criminelles motivées par la haine ou les préjugés, la décision-cadre, à l'article 4, donne aux législateurs des États membres deux possibilités : « Pour les infractions autres que celles visées aux articles 1<sup>er</sup> et 2, les États membres prennent les mesures nécessaires pour faire en sorte que la motivation raciste

et xénophobe soit considérée comme une circonstance aggravante ou, à défaut, que cette motivation puisse être prise en considération par la justice pour la détermination des peines. »

### La situation au niveau des États membres

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 ou l'article 21 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

#### Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne

##### Article 21

Est interdite toute discrimination fondée notamment sur le sexe, la race, la couleur, les origines ethniques ou sociales, les caractéristiques génétiques, la langue, la religion ou les convictions, les opinions politiques ou toute autre opinion, l'appartenance à une minorité nationale, la fortune, la naissance, un handicap, l'âge ou l'orientation sexuelle.

## Infractions relevant du racisme et de la xénophobie

1. Chaque État membre prend les mesures nécessaires pour faire en sorte que les actes intentionnels ci-après soient punissables :
  - a) l'incitation publique à la violence ou à la haine visant un groupe de personnes ou un membre d'un tel groupe, défini par référence à la race, la couleur, la religion, l'ascendance, l'origine nationale ou ethnique ;
  - b) la commission d'un acte visé au point a) par diffusion ou distribution publique d'écrits, d'images ou d'autres supports ;
  - c) l'apologie, la négation ou la banalisation grossière publiques des crimes de génocide, crimes contre l'humanité et crimes de guerre, tels que définis aux articles 6, 7 et 8 du Statut de la Cour pénale internationale, visant un groupe de personnes ou un membre d'un tel groupe défini par référence à la race, la couleur, la religion, l'ascendance ou l'origine nationale ou ethnique lorsque le comportement est exercé d'une manière qui risque d'inciter à la violence ou à la haine à l'égard d'un groupe de personnes ou d'un membre d'un tel groupe ;
  - d) l'apologie, la négation ou la banalisation grossière publiques des crimes définis à l'article 6 de la Charte du Tribunal militaire international annexée à l'Accord de Londres du 8 août 1945, visant un groupe de personnes ou un membre d'un tel groupe défini par référence à la race, la couleur, la religion, l'ascendance, l'origine nationale ou ethnique, lorsque le comportement est exercé d'une manière qui risque d'inciter à la violence ou à la haine à l'égard d'un groupe de personnes ou d'un membre d'un tel groupe.
2. Aux fins du paragraphe 1, les États membres peuvent choisir de ne punir que le comportement qui est soit exercé d'une manière qui risque de troubler l'ordre public, soit menaçant, injurieux ou insultant.
3. Aux fins du paragraphe 1, la référence à la religion est censée couvrir au moins le comportement qui constitue un prétexte pour mener des actions contre un groupe de personnes ou un membre de ce groupe défini par référence à la race, la couleur, l'ascendance ou l'origine nationale ou ethnique.
4. Tout État membre peut, lors de l'adoption de la présente décision-cadre ou ultérieurement, faire une déclaration aux termes de laquelle il ne rendra punissables la négation ou la banalisation grossière des crimes visés au paragraphe 1, points c) et/ou d), que si ces crimes ont été établis par une décision définitive rendue par une juridiction nationale de cet État membre et/ou une juridiction internationale ou par une décision définitive rendue par une juridiction internationale seulement.

*Article 1<sup>er</sup>, 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*

La propension des législateurs des États membres de l'UE à étendre les définitions des crimes de haine à toute une série de catégories est une tendance nette qui peut être observée en Autriche, en Belgique, en Espagne, en Finlande, en Lettonie, en Lituanie, à Malte, aux Pays-Bas, en Roumanie, ainsi qu'en en Croatie. D'autres États membres, tels que le Danemark, la Hongrie, le Royaume-Uni et la Suède, ont au moins inclus l'orientation sexuelle parmi les catégories de discrimination.

Ce large éventail de motifs de discrimination ne devrait cependant pas conduire à réunir toutes les formes de discrimination en une seule catégorie globale et abstraite. Les divers publics cibles ont des problèmes différents et attendent de voir leurs préoccupations entendues et prises en charge. Lorsqu'ils mettent en évidence des cas de crimes de haine, les tribunaux devraient être attentifs à tous les motifs de discrimination pertinents et réagir aux problèmes concrets qui se présentent dans un cas donné.

Deux niveaux d'acte criminel doivent être distingués. Jusqu'ici, le rapport s'est penché sur les situations dans lesquelles une personne en maltraite une autre en l'étiquetant de manière discriminatoire comme X et en violant, mais souvent pas nécessairement, d'autres droits de la victime. Mais il peut y avoir activité criminelle avant une telle interaction directe. Une personne peut menacer ou inciter d'autres personnes à commettre des crimes de haine. Étant donné la situation précaire des personnes qui font l'objet de discrimination, il y a des raisons suffisantes de prendre ces menaces au sérieux.

Par conséquent, l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 1, points a) et b), de la décision-cadre oblige les États membres à considérer comme une infraction criminelle l'incitation publique, dans certains cas, à la violence ou à la haine à l'égard d'un groupe de personnes ou d'une personne, motivée par le racisme au sens large de la décision-cadre. Une telle définition pénale nécessite que l'agresseur ait l'intention d'inciter à la violence ou à la haine pour des mobiles racistes.



L'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 1, points c) et d), élargit encore la protection contre les actes discriminatoires pour inclure des formes très particulières de comportement, à savoir l'apologie, la négation ou la banalisation grossière publiques des crimes de génocide, crimes contre l'humanité et crimes de guerre, lorsque le comportement est exercé d'une manière qui risque, même si l'auteur n'en a peut-être pas l'intention, d'inciter à la violence ou à la haine.

Si l'agresseur agit dans l'intention d'inciter à la violence ou à la haine à l'égard d'un groupe couvert par l'article 14 de la CEDH, comme c'est le cas avec tous les comportements qui relèvent de l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 1, points a) et b), alors cet acte comporte ce que le présent rapport a identifié comme le noyau de tous les crimes de haine : l'expression ou la démonstration qu'un individu ou un groupe mérite moins le respect et la protection de ses droits fondamentaux, parce qu'il est X, où X renvoie à un des motifs de discrimination en vertu de l'article 14 de la CEDH.

Cependant, le comportement dont il est question à l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 1, points c) et d), de la décision-cadre ne requiert pas nécessairement une intention de la part de l'auteur et ne peut donc pas être globalement classé parmi les crimes de haine. Si l'auteur pris individuellement n'a pas l'intention d'exprimer du mépris pour un groupe protégé par l'article 14 de la CEDH, il faudrait d'autres raisons pour expliquer pourquoi ce comportement est criminel, mais la question sort du champ du présent rapport.

Ce que l'on qualifie de crime de haine est intimement lié à l'article 14 de la CEDH et à la notion correspondante de dignité humaine. Dans la jurisprudence de la CouEDH, les expressions qui incitent à la haine, parce qu'elles sont dirigées contre les valeurs sous-jacentes de la CEDH, sont proscrites par l'article 17 de la CEDH sur l'interdiction de l'abus de droit de bénéficier d'une protection en vertu de l'article 10 de la CEDH sur la liberté d'expression<sup>72</sup>. Dans l'affaire *Vejdeland*, la CouEDH a apprécié un cas d'incitation à la haine en vertu de l'article 10 de la CEDH et a estimé que les autorités nationales pouvaient considérer l'ingérence dans l'exercice par les requérants de leur droit à la liberté d'expression comme nécessaire pour la protection de la réputation et des droits d'autrui dans une société démocratique<sup>73</sup>.

## Dispositions du droit pénal dans les États membres de l'UE

Afin d'appréhender le large éventail des autres formes de crimes de haine, l'article 4 de la décision-cadre permet, comme on l'a déjà dit, de choisir entre deux méthodes. La première consiste à créer des critères (peines aggravées), que ce soit pour tous les crimes ou pour ceux qui sont perçus comme les plus susceptibles d'être concernés ou les plus graves, tels que le meurtre, l'injure, l'insulte ou le vandalisme. Un petit groupe d'États membres de l'UE (Belgique, Bulgarie, Lituanie, Portugal, République tchèque, Royaume-Uni et Slovaquie) ont choisi cette approche.

Un groupe beaucoup plus important (Autriche, Danemark, Espagne, Finlande, France, Grèce, Italie, Lettonie, Lituanie, Malte, Pays-Bas, République tchèque, Roumanie, Suède, et Croatie) a plutôt choisi de faire de la motivation raciste et xénophobe une circonstance aggravante, parfois en plus de définitions de droit pénal assorties de critères.

En termes de visibilité, cette seconde technique comporte clairement des risques. Même si les juges tiennent compte des motivations discriminatoires des auteurs, il reste peu probable que ces mobiles apparaissent ensuite dans les statistiques officielles, qui ne font souvent référence qu'au type de crime et à la peine appliquée. En outre, lorsque la motivation discriminatoire est réduite à une simple circonstance aggravante parmi d'autres, les poursuites judiciaires ou les rapports de police ont moins tendance à considérer cet élément en tant que tel, ce qui renforce le risque que les poursuites ne tiennent pas compte de la motivation discriminatoire d'un agresseur.

Par ailleurs, si la motivation discriminatoire d'un crime implique que la victime a été insultée et que sa dignité a été violée, alors il ne suffit pas de punir l'auteur plus sévèrement après les faits. Un État devrait plutôt prévoir des dispositions de droit pénal qui découragent les crimes de haine et protègent la dignité humaine des personnes. Une simple circonstance aggravante pourrait s'avérer ne pas être suffisamment dissuasive, car l'allongement de la peine n'est en général pas précisé. On ne sait donc pas clairement si l'allongement de la peine est proportionnel à la violation de droits subie par la victime. En revanche, le recours à une peine aggravée permet de voir clairement la différence par rapport au crime de base.

72 CouEDH, *Pavel Ivanov c. Russie*, n° 35222/04, 20 février 2007.

73 Affaire *Vejdeland*, citée précédemment, paras. 47-60.

Voir aussi : Oetheimer, M. (2009) et Weber (2009).

Un État manque à ses obligations en vertu de l'article 14 de la CEDH si sa situation juridique laisse au juge le pouvoir de décider de tenir compte ou non de la motivation discriminatoire qui constitue la circonstance aggravante d'un crime. L'obligation de démasquer la motivation discriminatoire est inconditionnelle et n'est pas laissée à la discrétion des États.

## Crime de haine et « trouble de l'ordre public »

Lorsque les États membres limitent la portée des définitions pénales du crime de haine, ils peuvent aussi limiter la reconnaissance des droits des victimes de formes graves de discrimination (droits garantis par l'article 14 de la CEDH).

L'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 2, de la décision-cadre, qui permet aux États membres de l'UE de limiter la protection juridique au comportement « exercé d'une manière qui risque de troubler l'ordre public », peut présenter un tel risque. Du point de vue des droits fondamentaux, il est discutable que la protection juridique d'une personne qui est publiquement la cible d'une incitation à la violence dépende du fait que ce comportement trouble l'ordre public ou non. Les expressions racistes ne rencontrent pas toujours d'opposition de la part du public, elles sont parfois même les bienvenues. Dans les cas où les spectateurs font preuve de solidarité avec les agresseurs plutôt qu'avec les victimes, le risque que les victimes soient traumatisées est significativement accru<sup>74</sup>.

L'appareil législatif de deux États membres de l'UE (l'Allemagne et l'Autriche) a recours à une telle définition restreinte. Malgré les réformes, ces deux États ont maintenu les restrictions limitées aux cas où l'ordre public est troublé.

L'Autriche a modifié l'article 283 du code pénal sur l'incitation à la violence à l'encontre d'un groupe protégé ou d'un individu d'un tel groupe (*Verhetzung*) ; la réforme est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2012<sup>75</sup>. L'amendement élargit la liste des motifs de discrimination pour couvrir non seulement la race, l'ethnicité et la religion, mais aussi la couleur, la langue, l'idéologie, le sexe, le handicap, l'âge et l'orientation sexuelle. La protection offerte par l'article 283, paragraphe 1, reste limitée au comportement susceptible de compromettre l'ordre public (*auf eine Weise, die geeignet ist, die öffentliche Ordnung zu gefährden*).

En mars 2011, le parlement allemand a promulgué une législation qui transpose à la fois la décision-cadre et le Protocole additionnel à la Convention sur la cybercriminalité<sup>76</sup>. Cette réforme concerne l'article 130 du code pénal intitulé « Incitation de la population » (*Volksverhetzung*). Les définitions en vertu de l'article 130, paragraphe 1, concernent à présent expressément les groupes définis par les critères de nationalité, de race, de religion ou d'origine ethnique ainsi que les membres de ces groupes. La protection octroyée est toutefois limitée au comportement susceptible de troubler l'ordre public (*in einer Weise, die geeignet ist, den öffentlichen Frieden zu stören*). Au final, ces définitions se soucient davantage de l'ordre public que des droits fondamentaux des individus.

## La décision-cadre et l'aide aux victimes

Les États parties de la CEDH, qui comprennent tous les États membres de l'UE, doivent veiller à ce que les droits individuels soient effectifs en pratique et ne soient pas juste de simples mots couchés sur le papier : la CouEDH insiste, dans la jurisprudence établie, sur le fait que « les droits garantis par la Convention doivent être non pas théoriques ou illusoire, mais concrets et effectifs »<sup>77</sup>. Les États devraient donc être attentifs à tout obstacle qui empêche l'application pratique des droits des victimes.

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 dans la pratique, à moins que les victimes soient incitées à signaler les incidents à la police et reçoivent une assistance dans le cadre des poursuites judiciaires, aucune enquête ne peut avoir lieu.

### Engagement de poursuites

Chaque État membre prend les mesures nécessaires pour faire en sorte que les enquêtes sur les actes visés aux articles 1<sup>er</sup> et 2 ou la poursuite de leurs auteurs ne dépendent pas d'une déclaration ou d'une accusation émanant de la victime de l'acte, du moins dans les cas les plus graves où l'acte a été commis sur son territoire.

*Article 8, 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*

74 Fischer, G. et Riedesser, P. (2009), p. 348-350.

75 Autriche, *Bundesgesetz, mit dem das Strafgesetzbuch zur Verhinderung von Terrorismus sowie das Strafgesetzbuch und die Strafprozessordnung 1975 zur Verbesserung des strafrechtlichen Schutzes der Umwelt geändert werden*, BGBl. I. Nr. 103/2011.

76 Allemagne, Loi pour la transposition de la Décision-cadre 2008/913/JAI et du Protocole additionnel du 28 janvier 2003, BGBl. I Nr. 11.

77 CouEDH, *Stanev c. Bulgarie*, n° 36760/06, 17 janvier 2012, para. 142.



Les définitions juridiques larges, bien qu'elles soient une étape importante vers la reconnaissance des victimes, ne mènent pas nécessairement à la condamnation des auteurs et à la reconnaissance des victimes. En droit pénal, les définitions ne prennent souvent vie que lorsque les victimes sont encouragées à signaler les incidents à la police.

Cependant, la décision-cadre de 2008 prête peu attention aux droits des victimes de bénéficier d'une aide avant, pendant ou après les poursuites pénales. En revanche, l'article 11 de la directive sur la traite des êtres humains<sup>78</sup> 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. En outre, la décision-cadre relative au statut des victimes dans le cadre de procédures pénales<sup>79</sup> – 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.

Même la législation la plus complète ne garantit pas une application effective<sup>80</sup>. Parmi les autres facteurs déterminants figurent : la connaissance que les victimes ont de leurs droits ; la propension des victimes à signaler les crimes à la police ; des services d'aide efficaces à la disposition des victimes ; la capacité de réaction et la capacité des services répressifs de comprendre les crimes de haine et d'enquêter de manière approfondie sur ceux-ci<sup>81</sup> ; et la mesure dans laquelle les poursuites judiciaires sont orientées conformément aux droits et besoins des victimes.

L'UE a cependant pris des mesures en faveur d'une telle application effective avec sa recommandation non contraignante sur des mesures visant à combattre la discrimination fondée sur l'orientation sexuelle ou l'identité de genre, adoptée par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe en mars 2010. Cette recommandation suggère que les États membres prennent des mesures appropriées pour s'assurer que les victimes (et

les témoins) de crimes de haine ou d'autres incidents motivés par la haine fondée sur l'orientation sexuelle ou l'identité de genre soient encouragés à dénoncer ces crimes et incidents, et que les structures répressives, y compris le système judiciaire, disposent des connaissances et des compétences requises pour identifier de tels crimes et incidents, et apporter une assistance et un soutien adéquats aux victimes et témoins<sup>82</sup>.

## Conclusions

Un effet de l'application de définitions et d'interprétations de droit pénal restrictives est que les mécanismes de collecte des données officielles concernant ces crimes ne peuvent « saisir tout l'éventail des expériences de victimisation »<sup>83</sup>. L'effet net est que les mécanismes officiels de collecte des données ont souvent tendance à ne pas rendre compte de la véritable ampleur des crimes de haine, ce qui peut se traduire par un nombre peu élevé de poursuites judiciaires, et limiter ainsi les possibilités pour les victimes de crimes de haine d'obtenir réparation et d'avoir le sentiment que justice a été faite.

La persistance de lacunes dans la collecte des données comporte le risque que les droits des victimes de crimes de haine ne soient pas totalement respectés, et que les États membres manquent à leurs obligations envers ces victimes. Pour ne citer qu'un exemple, les systèmes pénaux de la plupart des États membres de l'UE ne reconnaissent pas les crimes motivés par le handicap comme une motivation discriminatoire à part entière. Souvent, les personnes handicapées ne peuvent donc pas obtenir réparation. Les auteurs peuvent être poursuivis en justice pour, disons, préjudice corporel grave, sans que le mobile discriminatoire de leur agression soit examiné. Compte tenu de cette toile de fond, le présent rapport va proposer dans ce qui suit un aperçu des mécanismes de collecte des données officielles concernant les crimes de haine dans les 27 États membres de l'UE.

78 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, JO 2011 L 101, p. 1.

79 Décision-cadre du Conseil du 15 mars 2001 relative au statut des victimes dans le cadre de procédures pénales, JO 2001 L 82, p. 1.

80 Goodey, J. (2008), p. 16-28 ; Garland, J. et Chakraborti, N. (2012).

81 Glet, A. (2011), p. 280-281 ; Bowling, B. et Phillips, C. (2002), p. 40-41 ; Webster, C. (2008), p. 69-73.

82 Conseil de l'Europe (2010), Annexe I. A. 3.

83 Observatoire européen des phénomènes racistes et xénophobes (2005), p. 60.



# 4

## La visibilité des crimes de haine : collecte de données officielles dans l'Union européenne



Les 27 États membres de l'UE recueillent et publient des données très diverses sur les motivations discriminatoires, ce qui engendre des lacunes dans la collecte de données à travers l'UE, comme le montrera ce chapitre<sup>84</sup>. Ces lacunes sont le signe que les mécanismes de collecte des données officielles concernant les crimes de haine des États membres ne parviennent souvent pas à appréhender la réalité sur le terrain. Cela peut empêcher les victimes de crimes de haine de nombreux États membres de l'UE d'obtenir réparation de leurs agresseurs et entraver la capacité des systèmes pénaux de poursuivre les auteurs de ces crimes.

Les approches et interprétations juridiques différentes de ce qui constitue un crime de haine influencent la profondeur et l'ampleur des mécanismes de collecte des données officielles lorsqu'il s'agit d'enregistrer et de détailler leur incidence. Ces différences ont aussi pour conséquence que les États membres mesurent chacun des réalités différentes, ce qui complique toute analyse comparative de l'incidence des crimes de haine dans l'UE.

Les données collectées par la FRA montrent invariablement qu'il existe des lacunes persistantes dans la collecte des données lorsqu'il s'agit d'enregistrer l'incidence des crimes motivés par le racisme, la xénophobie, l'antisémitisme et l'extrémisme dans les États membres de l'UE<sup>85</sup>. Il en va de même pour les crimes motivés par l'orientation sexuelle, l'identité de genre ou le handicap.

Les données utilisées pour compiler le présent rapport ont principalement été collectées dans le cadre de recherches documentaires effectuées par le personnel

de la FRA et grâce aux réseaux de recherche de l'agence, autrefois Raxen<sup>86</sup> et actuellement Franet<sup>87</sup>. Des sources imprimées et électroniques à jour ont été consultées pour identifier toutes les données et les informations disponibles concernant les crimes de haine dans chacun des 27 États membres de l'UE. Parmi les sources officielles consultées figurent les services répressifs et pénaux, tels que la police, les services des procureurs, les tribunaux ou les prisons ; les ministères ; les offices statistiques nationaux ; les organismes nationaux de protection de l'égalité ; et les instituts nationaux de défense des droits de l'homme.

L'analyse des données collectées montre que les différentes autorités collectent et publient une série de différentes données (Tableau 3) sur une série de motivations discriminatoires (Tableau 4). Comme le montre le Tableau 4, tous les États membres de l'UE ne publient pas toutes les données qu'ils collectent. À cet égard, de nombreux États membres ne parviennent pas à rendre les crimes de haine visibles, une situation à laquelle il faudrait remédier.

Le plus souvent, des données officielles sont collectées sur les crimes racistes/xénophobes (25 États membres), suivis par les crimes antisémites (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 (6). Quatre États membres de l'UE collectent chacun des données officielles sur les crimes motivés par l'identité de genre de la victime, l'origine rom ou le handicap.

84 Voir aussi : Goodey, J. (2008), p. 16-28 ; Garland, J. et Chakraborti, N. (2012) ; Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe - Office pour les institutions démocratiques et les droits de l'homme (2012).

85 Voir par exemple, FRA (2012a) ; FRA (2012b).

86 Pour de plus amples informations concernant Raxen, l'ancien réseau de recherche de la FRA, voir FRA (2007), p. 5-7.

87 Pour de plus amples informations concernant Franet, l'actuel réseau de recherche de la FRA, voir : <http://fra.europa.eu/fr/research/franet>.

**Tableau 3 : Synthèse des données concernant les crimes de haine collectées officiellement, par État membre de l'UE**

État membre de l'UE	Données collectées, selon la propre définition des autorités chargées de la collecte	Autorité chargée de la collecte	Publication des données
AT	Crimes à motivation politique ( <i>Politisch motivierte Kriminalität</i> ) : infractions commises ( <i>Tathandlungen</i> ) et affaires signalées aux tribunaux ( <i>Anzeigen</i> )	Ministère de l'Intérieur, Agence fédérale pour la protection de la Constitution et le contre-terrorisme ( <i>Bundesministerium für Inneres, Bundesamt für Verfassungsschutz und Terrorismusbekämpfung</i> )	Rapport annuel sur la protection de la Constitution ( <i>Verfassungsschutzbericht</i> )
BE	Incidents/crimes enregistrés par la police	Police fédérale, Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme, services des procureurs	Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme : Rapport annuel sur la discrimination/la diversité
BG	Victimes d'infractions criminelles à l'encontre des droits des citoyens enregistrées par la police	Ministère de l'Intérieur	Données non publiées
CY	Infractions graves – incidents et/ou affaires judiciaires à caractère racial	Police chypriote	Données relatives aux infractions graves – incidents raciaux et/ou affaires judiciaires publiées sur le site internet de la police
CZ	Crimes dans un contexte extrémiste ( <i>Trestná činnost s extremistickým podtextem</i> )	Ministère de l'Intérieur, Département de la police de la sécurité	Rapport annuel sur la problématique de l'extrémisme ( <i>Zpráva o problematice extremismu na území České Republiky</i> )
DE	Crimes à motivation politique ( <i>Politisch motivierte Kriminalität</i> ) : infractions criminelles ( <i>Straftaten</i> ) ; actes de violence ( <i>Gewalttaten</i> )	Ministère de l'Intérieur ( <i>Bundesministerium des Innern</i> )	Rapport annuel sur la protection de la Constitution ( <i>Verfassungsschutzbericht</i> )
DK	Crimes dans un contexte potentiellement extrémiste ( <i>Kriminelle forhold med mulig ekstremistisk baggrund</i> )	Service de sécurité et de renseignements ( <i>Politiets efterretningstjeneste</i> )	Rapport annuel sur les crimes dans un contexte potentiellement extrémiste ( <i>Kriminelle forhold [...] med mulig ekstremistisk baggrund</i> )
EE	Crimes à l'encontre des droits civils et politiques	Ministère de la Justice	Statistiques criminelles annuelles



État membre de l'UE	Données collectées, selon la propre définition des autorités chargées de la collecte	Autorité chargée de la collecte	Publication des données
EL	Incidents de violence raciste	Commission nationale des droits de l'homme et Bureau du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés en Grèce	Système mis en place en octobre 2011 Pas de données publiées au moment de la mise sous presse
ES	Niveau national, Pays basque, Catalogne et Navarre : actes racistes et xénophobes Catalogne : crimes homophobes	Niveau national, Pays basque, Catalogne et Navarre : Ministère du Travail et de l'Immigration ( <i>Ministerio de Trabajo e Inmigración</i> ) Catalogne : Parquet provincial de Barcelone ( <i>Fiscalía Provincial de Barcelona</i> ), Service des crimes de haine et de la discrimination ( <i>Servicio de Delitos de Odio y Discriminación</i> )	Système réformé en novembre 2011 Pas de données publiées au moment de la mise sous presse
FI	Incidents de crimes de haine enregistrés par la police	Collège de police de Finlande	Rapport annuel sur les crimes de haine signalés à la police ( <i>Polisiin tietoon tullut viharikollisuus Suomessa</i> )
FR	Affaires de crimes racistes, anti-religieux et antisémites enregistrées par les tribunaux ; incidents racistes, xénophobes et antisémites	Commission nationale consultative des droits de l'homme	Rapport annuel sur la lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie
HU	Nombre d'affaires criminelles	Base de données statistique unifiée sur les enquêtes et les poursuites pénales ( <i>Egységes Nyomozóhatósági és Ügyészési Bűnügyi Statisztika</i> )	Données non publiées
IE	Crimes racistes	Office statistique central	Données sur les crimes racistes signalés publiées sur le site internet de l'Office pour la promotion de l'intégration des migrants
IT	Actes discriminatoires à l'encontre des minorités, motivés par l'origine ethnique ou raciale, les convictions religieuses, l'orientation sexuelle, l'identité de genre et le handicap	Police nationale ( <i>Polizia di Stato</i> ), Observatoire pour la sécurité contre les actes discriminatoires ( <i>Polizia di Stato, Osservatorio per la sicurezza contro gli atti discriminatori</i> )	Données publiées sous forme de chiffre agrégé des actes discriminatoires

État membre de l'UE	Données collectées, selon la propre définition des autorités chargées de la collecte	Autorité chargée de la collecte	Publication des données
LT	Affaires, enquêtes préalables aux procès et nombre d'affaires judiciaires/ personnes condamnées en rapport avec la discrimination fondée sur la nationalité, la race, le sexe, l'ascendance, la religion ou l'appartenance à d'autres groupes, et en rapport avec l'incitation à l'encontre d'un groupe national, racial, ethnique, religieux ou tout autre groupe de personnes	Département des technologies de l'information et des communications, Ministère de l'Intérieur ( <i>Informatikos ir ryšių departamentas prie Vidaus reikalų ministerijos</i> )	Rapports statistiques sur les crimes publiés sur le site internet du Département des technologies de l'information et des communications, Ministère de l'Intérieur
LU	Infractions contre les personnes, discriminations raciales	Police grand-ducale	Rapport d'activité de la Police grand-ducale
LV	Nombre de poursuites pénales engagées pour incitation à la haine nationale, ethnique et raciale	Centre d'information du Ministère de l'Intérieur ( <i>Iekšlietu ministrijas Informācijas centrs</i> )	Donnée publiées sous forme de chiffre agrégé des poursuites pénales engagées pour incitation à la haine nationale et raciale au cours de l'année précédente
MT	Crimes racistes	Force de police maltaise	Données non publiées
NL	Incidents de discrimination criminelle ( <i>Door de politie geregistreerde en aangeleverde incidenten met een discriminatoir karakter</i> )	Centre national d'expertise sur la diversité de la police ( <i>Landelijk Expertisecentrum Diversiteit van de Politie</i> )	Données publiées : Rapport annuel sur la discrimination criminelle ( <i>Criminaliteitsbeeld discriminatie</i> )
PL	Poursuites engagées et crimes confirmés de haine fondée sur les différences nationales, ethniques, raciales ou religieuses ; affaires impliquant des mobiles racistes ou xénophobes gérées par les bureaux des procureurs ; condamnations finales en vertu des articles pertinents du code pénal	Temida, Système des statistiques criminelles de la police ; procureur général ; registre criminel national	Données publiées sur les sites internet de la police nationale et du procureur général
PT	Crimes de discrimination raciale et religieuse enregistrés par la police	Ministère de la Justice	Données non publiées



État membre de l'UE	Données collectées, selon la propre définition des autorités chargées de la collecte	Autorité chargée de la collecte	Publication des données
RO	Nombre d'affaires criminelles	Bureau du procureur général	Données non publiées
SE	Infractions signalées à la police avec un mobile de crime de haine identifié ( <i>polisänmälningar med identifierade hatbrottsmotiv</i> )	Conseil national pour la prévention de la criminalité ( <i>Brottsförebygganderädet</i> )	Rapport annuel sur les statistiques relatives aux infractions signalées à la police avec un mobile identifié de crime de haine ( <i>Statistik över polisänmälningar med identifierade hatbrottsmotiv</i> )
SI	Infractions criminelles, y compris intolérance raciale, ethnique ou religieuse comme mobile	Direction de la police ( <i>Policijske uprava</i> )	Données non publiées
SK	Crimes à motivation raciale, personnes faisant l'objet de poursuites et d'une enquête ( <i>rasovo motivovaná trestná činnosť, údaje o stíhaných a vyšetrovaných osobách</i> ) ; crimes extrémistes	Ministère de l'Intérieur, Police ( <i>Ministerstvo vnútra, Polícia</i> )	Rapport mensuel sur les statistiques criminelles ( <i>Štatistika kriminality v Slovenskej republike</i> )
UK	<i>Angleterre, Irlande du Nord et Pays de Galles</i> : crimes à enregistrer selon les règles du Ministère de l'Intérieur <i>Écosse</i> : incidents racistes enregistrés par la police ; charges de crime de haine raciste	<i>Angleterre, Irlande du Nord et Pays de Galles</i> : Association des chefs de la police <i>Écosse</i> : procureur général	<i>Angleterre, Irlande du Nord et Pays de Galles</i> : crimes de haine enregistrés par les forces régionales en Angleterre, au Pays de Galles et en Irlande du Nord <i>Écosse</i> : Rapport annuel sur les crimes de haine

Source : Recherches documentaires de la FRA et analyse par la FRA des données fournies par le réseau de recherche de l'agence

**Tableau 4 : Données officielles concernant les crimes de haine publiés en 2010 par mobile discriminatoire et par État membre de l'UE**

État membre de l'UE	Racisme/xénophobie	Antisémitisme	Orientation sexuelle	Extrémisme	Intolérance religieuse	Islamophobie	Anti-Roms	Handicap	Identité de genre	Autre/non spécifié
AT	✓ 64	✓ 27		✓ 335		✓ 8				✓ 146
BE	✓ 924	✓ 2	✓ 58							✓ 49
BG	✓ s/o									✓ s/o
CY	✓ 32									
CZ	✓ 226	✓ 28		✓ 252			✓ s/o			
DE	✓ 285	✓ 1 166		✓ 20 811						
DK	✓ 62		✓ 30		✓ 10					✓ 37
EE										✓ 86
EL	✓ s/o									
ES	✓ s/o		✓ s/o							
FI	✓ 741	✓ 4	✓ 43		✓ 52	✓ 15		✓ 20	✓ 5	
FR	✓ 886	✓ 466		✓ 127		✓ 100				
HU	✓ s/o									✓ s/o
IE	✓ 122	✓ 12								
IT	✓ s/o									✓ s/o
LT	✓ s/o	✓ s/o								✓ s/o
LU	✓ 24									✓ s/o
LV	✓ s/o									✓ s/o
MT	✓ s/o									
NL	✓ 1 168	✓ 286	✓ 660	✓ 139	✓ 108	✓ 93	✓ 4	✓ 7	✓ 17	✓ 668
PL	✓ s/o	✓ s/o	✓ s/o			✓ s/o	✓ s/o	✓ s/o		✓ s/o
PT	✓ s/o									✓ s/o
RO										
SE	✓ 3 786	✓ 161	✓ 770	✓ 444	✓ 552	✓ 272	✓ 145		✓ 31	✓ 818
SI	✓ s/o				✓ s/o					
SK	✓ 114			✓ 51						
UK	✓	✓	✓		✓			✓	✓	
UK – Angleterre, Pays de Galles et Irlande du Nord	31 486	488	4 883		2 007			1 569	357	
UK – Écosse	4 513	448			693			50	14	

Notes : Les données ne sont pas comparables entre les États membres de l'UE.

Les données concernent l'année 2010, du fait de l'indisponibilité au moment de la mise sous presse des données ultérieures pour tous les États membres de l'UE qui publient des données officielles.

« s/o » signifie que les données pour ce mobile discriminatoire n'ont pas été publiées en 2010.

Les données pour l'Écosse couvrent l'année fiscale, soit avril 2010 à mars 2011.

Source : Recherches documentaires de la FRA et analyse par la FRA des données fournies par son réseau de recherche



Partant de là, les mécanismes de collecte des données officielles concernant les crimes de haine dans les 27 États membres de l'UE peuvent être classés en trois grandes catégories (Tableau 5). Par « données officielles », on entend ici les données collectées par les services répressifs compétents, les systèmes de justice pénale et les ministères d'État compétents. Les catégories sont liées au champ couvert par ces mécanismes et à leur transparence.

- *Données limitées* : la collecte des données est limitée à un petit nombre d'incidents et à un éventail restreint de mobiles discriminatoires. Les données ne sont généralement pas publiées.
- *Collecte correcte* : différents motifs discriminatoires sont enregistrés et les données sont généralement publiées.

- *Collecte exhaustive* : différents motifs discriminatoires sont enregistrés, de même que les caractéristiques des victimes et des auteurs en cas de victimisation criminelle, et de même que les types de crimes commis (par exemple meurtre, agression, menace). Les données sont toujours publiées.

Les États membres qui disposent de mécanismes de collecte de données exhaustifs n'affichent pas forcément les taux de crimes de haine les plus élevés. Ces mécanismes enregistrent simplement plus efficacement l'incidence des crimes de haine et sont plus transparents lorsqu'il s'agit de publier les données. 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 efficacement contre les crimes de haine dans toute leur diversité.

**Tableau 5 : Classification des mécanismes de collecte des données officielles concernant les crimes de haine, informations à jour en septembre 2012, par État membre de l'UE**

Données limitées	Collecte correcte	Collecte exhaustive
<i>Un petit nombre d'incidents et une série restreinte de motifs discriminatoires sont enregistrés</i>	<i>Enregistrement de motifs discriminatoires variés</i>	<i>Enregistrement de différents motifs discriminatoires et types de crimes et des différentes caractéristiques des incidents</i>
<i>Les données ne sont généralement pas publiées</i>	<i>Les données sont généralement publiées</i>	<i>Les données sont toujours publiées</i>
Bulgarie Chypre Espagne Estonie Grèce Hongrie Irlande Italie Lettonie Luxembourg Malte Portugal Slovénie	Allemagne Autriche Belgique Danemark France Lituanie Pologne République tchèque Slovaquie	Finlande Pays-Bas Royaume-Uni Suède
Roumanie*		

Notes : La catégorie « Données limitées » renvoie à une collecte de données qui se limite à quelques incidents et à un éventail restreint de mobiles discriminatoires. Les données ne sont généralement pas publiées.

La catégorie « Collecte correcte » renvoie à une collecte de données qui enregistre un éventail de mobiles discriminatoires. Les données sont généralement publiées.

La catégorie « Collecte exhaustive » renvoie à une collecte de données qui couvre un large éventail de mobiles discriminatoires, de types de crimes et de caractéristiques d'incidents. Les données sont toujours publiées.

\* Pour la Roumanie, aucune indication de collecte de données concernant les crimes de haine n'a été observée.

Source : Recherches documentaires de la FRA et analyse par la FRA des données fournies par son réseau de recherche

## États membres de l'UE ayant des mécanismes de collecte de données limités en matière de crimes de haine

On peut considérer que 13 États membres disposent de mécanismes de collecte de données limités en matière de crimes de haine : la Bulgarie, Chypre, l'Espagne, l'Estonie, la Grèce, la Hongrie, l'Irlande, l'Italie, la Lettonie, le Luxembourg, Malte, le Portugal et la Slovénie.

Les services judiciaires et répressifs bulgares ont mis en œuvre des mécanismes de collecte de données fondés sur la classification des crimes repris dans le code pénal. La Bulgarie a inclus la violence ou la haine motivée par la race, la nationalité, l'ethnicité, la religion ou les convictions politiques dans le code pénal en tant que formes distinctes de crimes en mai 2011. Auparavant, les crimes qui relèvent à présent de ces catégories étaient traités comme du « vandalisme avec violence », une catégorie qui couvrait plusieurs infractions, telles que l'incitation à l'hostilité raciale ou ethnique ou les actes de violence fondés sur les convictions politiques d'une personne.

Si les statistiques de la police bulgare sur les crimes contre l'égalité nationale et raciale font état du type de crime ainsi que du sexe, de l'âge, de la citoyenneté et de l'ethnicité des agresseurs et des victimes, des statistiques spécifiques sur les crimes racistes ne sont toutefois pas collectées séparément. Ces statistiques sont agrégées avec les données sur les autres crimes, notamment les crimes contre les droits politiques, l'inviolabilité des locaux et des véhicules, la confidentialité de la correspondance ou la liberté d'assemblée. Ces données ne sont pas publiées.

La police chypriote collecte des données sur les infractions graves et les incidents raciaux, qu'elle publie sur son site internet. Elle publie des données sur les crimes racistes contre les personnes et les biens, sur les agressions verbales, sur les discours, actes et menaces de haine, ainsi que sur les décisions judiciaires, sur son site internet ; les données remontent jusqu'à 2010.

En Estonie, les statistiques officielles concernent un nombre limité d'infractions qui ne sont pas directement liées aux crimes de haine. Le Ministère de la Justice répertorie ces infractions dans la catégorie des crimes contre les droits civils et politiques : incitation à la haine, violations du principe d'égalité, discrimination fondée sur les informations génétiques, et violations de la liberté de religion.

En septembre 2011, à l'initiative de la Commission nationale des droits de l'homme et du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR), un réseau

d'organisations non gouvernementales (ONG) a été mis en place afin de collecter des données sur les incidents de violence raciste en Grèce. À terme, ce réseau vise à encourager les autorités à formaliser les mécanismes de suivi et de déclaration des crimes de haine<sup>88</sup>.

Six types d'infractions qui figurent dans le code pénal hongrois peuvent être indirectement liés au crime de haine : le génocide, la ségrégation, la violence à l'encontre des membres d'une communauté, l'incitation à la haine d'une communauté, l'utilisation de symboles totalitaires, et la négation, la mise en doute ou la banalisation des génocides/crimes contre l'humanité commis par des régimes totalitaires. Lorsqu'elle est consultée, la base de données statistiques unifiée sur les enquêtes et les poursuites pénales (*Egységes Nyomozhatósági és Ügyészési Bűnügyi Statisztika*), ne donne cependant qu'un nombre restreint d'affaires de crimes assortis de ces mobiles. Néanmoins, un nouveau code pénal devrait entrer en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 2013, qui comprendra des dispositions spécifiquement relatives aux crimes motivés par l'orientation sexuelle ou l'identité de genre.

Peu de données officielles sont disponibles sur les crimes de haine en Irlande, avec le chiffre agrégé que l'Office statistique central (*Central Statistical Office, CSO*) publie chaque année concernant les crimes à motivation raciale et religieuse. Le CSO collecte aussi des données sur les incidents antisémites et les met à disposition sur demande. En 2006, quand le CSO a assumé la responsabilité des données auparavant publiées par la police, des restrictions ont été mises en place concernant les données qui pouvaient être communiquées au public. Bien que certaines informations sur les catégories d'infractions enregistrées soient disponibles sur demande, les données détaillées sur les crimes de haine, telles que les caractéristiques des victimes et des agresseurs, les types d'infractions ou les arrêts des tribunaux ou les condamnations, ne peuvent plus être révélées à la suite de ce changement.

La collecte de données en Irlande est également limitée parce que le droit pénal ne définit pas les infractions racistes, ou les infractions motivées par la haine qui s'y apparentent, en tant qu'infractions particulières, et il ne prévoit pas expressément la prise en compte des motivations racistes comme facteur aggravant. Les infractions dans lesquelles le racisme est une motivation sont généralement poursuivies en tant qu'infractions génériques. En outre, le système irlandais de classification des crimes de 2008, qui classe les infractions criminelles, ne couvre pas les infractions pour lesquelles une motivation de haine est suspectée.

88 Grèce, Commission nationale des droits de l'homme et HCR Grèce (2011).

L'Observatoire pour la sécurité contre les actes discriminatoires (*Osservatorio per la sicurezza contro gli atti discriminatori*, Oscad), mis en place en Italie en septembre 2010, permet le suivi officiel des actes discriminatoires à l'encontre des minorités motivés par l'origine ethnique ou raciale. L'Oscad est hébergé au département de la sécurité publique du Ministère de l'Intérieur et travaille sous l'autorité de la direction centrale de la police criminelle. Entre autres activités, l'Oscad détermine si les actes discriminatoires à l'encontre de minorités motivés par l'origine ethnique peuvent être poursuivis en tant qu'infractions criminelles.

En juillet 2011, le parlement italien a rejeté un projet de loi qui aurait fixé des règles afin de protéger les victimes de crimes motivés par l'homophobie ou la transphobie (*Norme per la tutela delle vittime di reati per motivi di omofobia e transfobia*), dont le prédécesseur avait lui-même été rejeté en octobre 2009<sup>89</sup>. Ce vote signifie que les crimes motivés par l'orientation sexuelle ou l'identité transgenre continueront à ne pas apparaître dans les statistiques officielles, que la police continuera à ne pas considérer l'homophobie ou la transphobie comme un mobile de crime, car celles-ci ne sont pas couvertes par le droit pénal, et qu'elles ne seront pas non plus considérées comme des circonstances aggravantes dans le cadre d'autres crimes.

Les forces de police lettones collectent des données sur le nombre de poursuites criminelles engagées pour incitation à la haine nationale, ethnique et raciale. Le centre d'information du Ministère de l'Intérieur (*Jekšlietu ministrijas Informācijas centrs*), qui tient le registre national des crimes, collecte des données sur le nombre d'affaires d'incitation à la haine religieuse et d'ingérence dans les rites religieux.

Dans son rapport annuel sur la criminalité, la police luxembourgeoise communique le nombre d'incidents de discrimination raciale qui se sont produits dans le pays, sans plus de détails. Le code pénal reprend les dispositions relatives à toutes les formes de discrimination susceptibles d'être liées aux crimes de haine sous le même intitulé (*Chapitre VI : Du racisme, du révisionnisme et d'autres discriminations*)<sup>90</sup>. Les informations sur le nombre d'affaires portées devant les tribunaux en rapport avec cet intitulé ne sont disponibles que sur demande des services du procureur, sans détail quant aux mobiles sous-jacents de ces affaires.

À Malte, des données officielles ne sont collectées que pour les crimes racistes. La police collecte ces informations et les met à disposition sur demande.

La direction générale de la politique judiciaire portugaise (*Direcção-Geral da Política de Justiça*) du Ministère de la Justice collecte des données sur les crimes à motivation raciste et religieuse et sur les formes de discrimination apparentées. Les rares informations disponibles concernent le nombre de crimes recensés par la police et le nombre d'affaires judiciaires par an, sans plus de détails sur le type d'infraction ou les dispositions juridiques dont elles relèvent. La base de données juridique de l'Institut des technologies de l'information dans le système judiciaire (*Instituto das Tecnologias de Informação na Justiça*) fournit des informations limitées sur les affaires criminelles portées devant les tribunaux de deuxième instance ou devant la Cour suprême. Ces informations sont présentées sous la forme de pourcentages du nombre total d'affaires de discrimination raciale et religieuse.

La police slovène est la seule agence publique qui collecte des données sur les infractions à motivation raciale et religieuse, et ce pour un nombre d'affaires limité seulement. D'autres agences publiques collectent des données conformément aux dispositions correspondantes du code pénal, mais ces informations ne sont généralement pas détaillées par mobiles. L'office statistique est la source la plus complète de données sur les infractions criminelles traitées par le service du procureur et les tribunaux. Cependant, en raison de la méthode de collecte des données adoptée par le service, le système en place ne peut rendre compte des crimes de haine. Le service du procureur et les tribunaux recensent simplement le nombre de personnes à l'encontre desquelles des poursuites ont été conclues, sans faire référence au nombre d'affaires ou à la nature des infractions criminelles.

Le système de statistiques criminelles espagnol a été modifié en 2011, avec pour conséquence un recensement des actes racistes/xénophobes au niveau national ainsi que dans les régions autonomes du Pays Basque, de Catalogne et de Navarre<sup>91</sup>. Sur le plan national, aucun mécanisme de collecte de données concernant d'autres motivations discriminatoires n'était en place à l'heure d'imprimer le présent rapport. En revanche, la région autonome de Catalogne collecte aussi des données sur les incidents homophobes, ce qui est le résultat de la nomination, début 2008, d'un procureur spécialisé chargé d'enquêter sur les affaires de discrimination fondée sur l'orientation sexuelle et l'identité de genre à Barcelone. En 2009, le parquet provincial de Barcelone (*Fiscalía Provincial de Barcelona*) a mis en place un service des crimes de haine et de la discrimination (*Servicio de Delitos de Odio y Discriminación*), le premier en Espagne<sup>92</sup>, qui est entré en service en octobre 2009.

89 Italie, Parlement (2011).

90 Luxembourg, Grand-Duché de Luxembourg (2011).

91 Espagne, Ministère du Travail et de l'Immigration (2011).

92 Espagne, Parquet provincial de Barcelone, Service des crimes de haine et de la discrimination (2010).

## États membres de l'UE ayant des mécanismes de collecte correcte de données en matière de crimes de haine

Neuf États membres de l'UE disposent de mécanismes de collecte correcte de données officielles en matière de crimes de haine, ces mécanismes permettant d'y distinguer des motivations discriminatoires différentes. Ces données sont généralement rendues publiques : l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, le Danemark, la France, la Lituanie, la Pologne, la République tchèque et la Slovaquie.

En Autriche, les mécanismes de collecte des données officielles concernant les crimes de haine collectent des données sur les crimes motivés par le racisme/la xénophobie, l'extrémisme de droite, l'antisémitisme et l'islamophobie. Dans son rapport annuel sur la protection de la constitution (*Verfassungsschutzbericht*)<sup>93</sup>, l'Agence fédérale pour la protection de la Constitution et le contre-terrorisme du Ministère de l'Intérieur (*Bundesministerium für Inneres – Bundesamt für Verfassungsschutz und Terrorismusbekämpfung*) publie des données sur le nombre d'infractions criminelles à motivation politique et de poursuites engagées l'année précédente. Les services des procureurs autrichiens collectent des données qui couvrent les affaires d'incitation à la haine (*Verhetzung*), les affaires relatives à la loi d'interdiction (*Verbotsgesetz*) et à d'autres comportements liés à l'idéologie nazie, y compris ceux couverts par la loi sur l'insigne (*Abzeichengesetz*), et à d'autres crimes pertinents couverts par le code pénal, tel que la dégradation de biens, le préjudice corporel ou les menaces dangereuses.

En Belgique, les données officielles concernant les crimes de haine sont collectées par l'organisme national pour l'égalité (le Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme, CEOOR), les services des procureurs et la police fédérale. Chacun de ces organismes se base sur des critères différents pour recenser les crimes de haine. Malgré les différences, ces mécanismes de collecte des données recensent tous les crimes de haine fondés sur la race, la couleur de peau, l'ethnicité, la nationalité, la langue, la religion, l'orientation sexuelle, le genre, le handicap, la richesse, les convictions politiques ou philosophiques, l'origine sociale et l'état de santé. En outre, les services des procureurs appliquent des codes d'enregistrement spécifiques pour les crimes motivés par le racisme et l'homophobie, le Centre utilise des codes d'enregistrement spécifiques pour les actes antisémites et islamophobes, et la police fédérale tient

une base de données sur les actes liés à la xénophobie et au racisme.

Trois organismes indépendants collectent des données officielles sur les crimes de haine en République tchèque : la police, les services des procureurs publics et les tribunaux. Pour la police, les données sur les incidents de crimes de haine sont collectées par le service d'ordre public (*Pořádková služba Policie ČR*), le département pour la détection du crime organisé (*Útvar pro odhalování organizovaného zločinu*), l'unité générale de la criminalité (*orgán obecné criminality*), la police municipale (*obecní policie*), les agents des douanes (*celní správa*) et la police des transports (*dopravní policie*). La collecte des données officielles sur les crimes de haine couvre le racisme/la xénophobie, l'extrémisme et les crimes motivés par des considérations anti-Roms.

Au Danemark, le Service de sécurité et de renseignement (*Politiets efterretningstjeneste*) recense les actes criminels qui ont un contexte extrémiste et couvre cinq mobiles : le racisme, la religion, l'orientation politique, l'orientation sexuelle et le mobile extrémiste indéterminé. Les forces de police locales fournissent des données au Service depuis 1992. La procédure de notification a été réformée en 2001, puis une nouvelle fois en 2008 (entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2009), avec pour conséquence que le rapport annuel du Service fait à présent état des actes criminels avec un contexte potentiellement extrémiste (*Kriminelle forhold med mulig ekstremistisk baggrund*)<sup>94</sup> plutôt que des actes criminels avec un contexte potentiellement raciste ou religieux (*Kriminelle forhold med mulig racistisk eller religiøs baggrund*), comme c'était le cas auparavant<sup>95</sup>.

En France, la Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH) a été mandatée en 1990 pour compiler un rapport annuel sur l'incidence du racisme, de l'antisémitisme et de la xénophobie. Ce rapport compile et analyse les données collectées par la police et les ministères de l'Intérieur, de la Justice et de l'Éducation sur le nombre d'incidents et sur les affaires judiciaires impliquant du racisme, de l'antisémitisme et de la xénophobie. Le rapport comprend aussi les données collectées par les principales ONG actives dans le domaine. Des données sont communiquées sur le nombre et le type d'actes et de menaces racistes et antisémites, sur le lieu où ils se produisent sur le territoire national, ainsi que sur les affaires judiciaires et sur l'action gouvernementale dans la lutte contre le racisme, la xénophobie et l'antisémitisme.

Les mécanismes de collecte des données officielles en Allemagne enregistrent l'incidence des crimes à motivation politique inspirés par des considérations de gauche

93 Autriche, Ministère de l'Intérieur, Agence fédérale pour la protection de la Constitution et le contre-terrorisme (2011).

94 Danemark, Service de sécurité et de renseignement (2010).

95 Danemark, Service de sécurité et de renseignement (2009).

(*Politisch motivierte Kriminalität – links*), des considérations de droite (*Politisch motivierte Kriminalität – rechts*), ou commis par des étrangers (*Politisch motivierte Ausländerkriminalität*). Le Ministère de l'Intérieur (*Bundesministerium des Innern*) publie des informations sur ces crimes dans son rapport annuel sur la protection de la constitution (*Verfassungsschutzbericht*)<sup>96</sup>, qui contient aussi une ventilation détaillée des crimes extrémistes (*Extremistische Straftaten*) commis par des sympathisants de gauche et de droite et par des étrangers.

Le système de collecte des données officielles allemand fait aussi la distinction entre les crimes violents et non violents, qui sont ensuite encore catégorisés selon la nature du crime commis, par exemple tentative de meurtre, incendie criminel ou préjudice corporel. Les crimes violents dans un contexte extrémiste (*Gewalttaten mit extremistischem Hintergrund*) sont encore subdivisés comme suit : violence xénophobe, violence antisémite, violence à l'encontre d'extrémistes de gauche ou de droite (présomés), violence à l'encontre d'opposants politiques. Les ventilations précisent les entités fédérées (*Länder*) où les crimes extrémistes violents sont commis, bien que ce degré de détail ne soit pas fourni pour les crimes non violents. Des données sur les autres formes de crimes de haine motivés par le statut de sans-abri d'une personne, l'orientation sexuelle ou le handicap ont été publiées à une seule occasion, en avril 2009, en réponse à une question parlementaire relative au recensement par la police allemande des crimes motivés par la haine au cours de la période 2001-2008 (*Polizeiliche Erfassung hassmotivierter Delikte seit 2001*)<sup>97</sup>.

En Lituanie, l'introduction de la notion de crime de haine et l'adoption de la décision-cadre sur le racisme et la xénophobie en droit national a élargi le champ de ce qui constitue juridiquement une motivation discriminatoire pour inclure l'âge, le genre, l'orientation sexuelle, le handicap, la race, la nationalité, la langue, l'ethnicité, le statut social, la religion, les croyances ou les convictions. Le Ministère de l'Intérieur a mis en place un système de collecte des données sur la criminalité et les enquêtes criminelles en 2006. Le système collecte des données en relation avec plusieurs articles du code pénal, qui prévoit la responsabilité de la discrimination fondée sur la nationalité, la race, le sexe, l'ascendance, la religion ou l'appartenance à d'autres groupes ; l'incitation à la haine d'un groupe national, ethnique, religieux ou de tout autre groupe de personnes ; et les activités des groupes et organisations qui visent à discriminer d'autres groupes de personnes ou à inciter à la haine de ceux-ci. Tous ces articles couvrent les motifs de discrimination prohibés suivants : genre, orientation sexuelle,

race, nationalité, langue, ascendance, statut social, religion, convictions ou croyances.

En outre, la Lituanie considère la motivation fondée sur la haine d'une personne en raison de son genre, de son orientation sexuelle, de sa race, de sa nationalité, de sa langue, de son ascendance, de son statut social, de sa religion, de ses convictions ou de ses croyances comme une circonstance aggravante dans la commission des crimes. Les informations détaillées sur la motivation discriminatoire d'un crime ou sur les caractéristiques de la victime et de l'agresseur ne sont cependant pas accessibles au public, bien que des données ventilées extraites du registre puissent être obtenues sur demande écrite.

Plusieurs mécanismes de collecte des données officielles sont utilisés pour suivre les crimes de haine en Pologne : le système de statistiques criminelles de la police, *Temida* ; le service du procureur général, sur la base de données fournies par les bureaux des recours en justice ; et le registre criminel national. Chacun de ces mécanismes utilise des méthodes différentes pour collecter les données sur les crimes de haine.

*Temida* collecte des données en relation avec les dispositions du code pénal et peut générer des informations détaillées sur le genre, l'âge et la citoyenneté des auteurs de crimes établis, ainsi que sur la citoyenneté des victimes de crimes de haine. Il peut aussi fournir des informations sur le nombre d'affaires dans lesquelles des poursuites ont été engagées, sur le nombre d'affaires qui ont été déferées aux tribunaux de la famille et sur le nombre de motions de rejet pour incapacité d'établir les auteurs d'un fait donné.

En Pologne, les procureurs sont tenus de faire le bilan des affaires à mobile raciste ou xénophobe traitées par leurs bureaux tous les trimestres. Le service du procureur général compile alors les résultats de ces bilans dans des rapports semestriels qui détaillent le nombre de poursuites, les nouvelles affaires, les affaires en cours et les affaires clôturées avec le motif de la clôture, tel que la condamnation, le refus d'entamer des travaux préparatoires ou le rejet. Ces rapports font parfois aussi référence aux crimes signalés, précisant, par exemple, s'ils ont été commis via internet ou s'ils étaient liés au comportement de supporters sportifs.

Le Ministère de la Justice tient le registre criminel national et enregistre des informations sur les personnes qui ont été reconnues coupables de crime, notamment leur âge, leur citoyenneté, leurs antécédents judiciaires et le lieu où le crime a été commis. Le registre criminel national peut produire des données sur les crimes motivés par l'homophobie, l'antisémitisme, l'islamophobie, les considérations anti-Rom et le handicap.

96 Allemagne, Ministère de l'Intérieur (2011).

97 Pour la question parlementaire, voir Allemagne, Parlement (2009a) ; pour la réponse, voir Allemagne, Parlement (2009b).

La Slovaquie collecte des données officielles pour les crimes racistes et extrémistes. Les données statistiques sont collectées par : l'organisme national pour l'égalité, le Centre national pour les droits de l'homme (*Slovenské národné stredisko pre ľudské práva*) ; la police, par l'intermédiaire du Ministère de l'Intérieur, qui divulgue chaque mois des statistiques sur les infractions criminelles sur son site internet ; et le service du procureur général, qui ne précise pas les motivations des infractions criminelles. Les informations qu'il enregistre concernent le type de crime, les dispositions de la loi auxquelles il est lié et si les infractions criminelles à motivation raciale étaient de nature violente. Les décisions judiciaires doivent être publiées et en libre accès sur internet depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2012, à la suite de l'entrée en vigueur d'un acte modificateur du 1<sup>er</sup> mai 2011<sup>98</sup>. Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2012, les tribunaux sont aussi obligés de rendre les jugements et les décisions de procédure accessibles à quiconque demande ces informations, sur la base de la loi sur le libre accès à l'information (*Zákon o slobodnom prístupe k informáciám*).

## États membres de l'UE ayant des mécanismes de collecte exhaustive de données en matière de crimes de haine

Des mécanismes de collecte exhaustive de données recensant toute une série de motivations discriminatoires, de caractéristiques des victimes et des auteurs ainsi que des informations complémentaires sur les incidents sont en place en Finlande, aux Pays-Bas, au Royaume-Uni et en Suède.

Avant 2008, la seule source de données officielles sur les crimes de haine en Finlande, le rapport annuel du Collège de police, traitait exclusivement des crimes et de la violence racistes. Depuis lors, le rapport a été étendu pour inclure les crimes motivés par les convictions religieuses, l'orientation sexuelle, l'identité transgenre ou le handicap. Toutes les données collectées pour ce rapport proviennent du système d'information de la police, qui collecte des données détaillées sur les crimes et les infractions et sur les personnes concernées. Les informations sont extraites du système à l'aide d'une liste prédéfinie de mots relatifs à 89 crimes. Le système d'information est configuré de telle manière que, lorsqu'on effectue une recherche, il produit des données sur les types d'incidents, tels que l'agression, la voie de fait ou la menace, et sur le pays de naissance, le groupe d'âge et le genre des victimes et des agresseurs présumés.

98 Loi n° 33/2011 Coll. (*Zákon 33/2011 Z.z. ktorým sa mení a doplňa zákon č. 385/2000 Z. z. o sudoch a prísediach a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a doplňajú niektoré zákony*).

En Suède, les données sur les crimes de haine sont compilées chaque année par le Conseil national pour la prévention de la criminalité (*Brottsförebygganderådet, Brå*) dans son rapport sur les crimes de haine (*Hatbrott*). Ce rapport est essentiellement composé de synthèses statistiques sur les crimes de haine signalés à la police. Le Brå identifie les crimes de haine sur la base de recherches et d'examen du récit des faits qui figure dans les rapports de police. En 2008, le crime de haine a été redéfini, et son champ d'application a été élargi pour inclure les infractions entre groupes minoritaires et les infractions des groupes minoritaires à l'encontre des groupes majoritaires. De nouveaux mobiles ont aussi été ajoutés à la définition du crime de haine, tels que ceux qui ciblent les « Afro-Suédois » et les Roms. En tout, les mécanismes de collecte des données officielles rendent compte des crimes motivés par : la xénophobie/le racisme, y compris l'afrophobie et les considérations anti-Rom ; la religion, y compris l'islamophobie, l'antisémitisme et autres ; l'orientation sexuelle, y compris l'homophobie, la biphobie, l'hétérophobie ; et l'identité transgenre ou la transphobie.

Les mécanismes de collecte des données suédois rendent compte de la nature du contact entre la victime et l'agresseur (contact direct, proximité, distance) ; de la scène du crime ; de la relation entre la victime et l'agresseur ; du type de crime et de la répartition régionale des crimes.

Le système de collecte des données officielles des Pays-Bas concerne les actes de discrimination criminelle et couvre un large éventail de motivations discriminatoires. Depuis 2008, les Pays-Bas ont mandaté chacune de leurs 25 régions de police pour tenir un registre des actes criminels discriminatoires, et le Centre national d'expertise sur la diversité de la police (*Landelijk Expertisecentrum Diversiteit van de Politie, LECD*) est chargé de l'enregistrement de ces incidents au niveau central depuis 2009. Dans son rapport annuel (*criminaliteitsbeeld discriminatie*)<sup>99</sup>, le LECD couvre huit motivations discriminatoires, qui comprennent, pour la plupart, des sous-catégories :

- orientation sexuelle : homosexuel, hétérosexuel ;
- origine/ethnicité : autochtone (*autochtoon*), étranger occidental (*westers allochtoon*), Turc, Surinamais, Marocain, Antillais, de peau blanche, de peau foncée (non-blanche) (*donkere (niet blanke) huidskleur*), Rom/Sinti, autre ou non précisé ;
- antisémitisme ;
- religion/croyances : non-religieux, musulman, chrétien, autre ou non précisé ;
- genre : homme, femme, transsexuel, travesti, autre ou non précisé ;

99 Pays-Bas, Centre national d'expertise sur la diversité de la police (2011).

- convictions politiques : fascisme ou extrémisme de droite, autre ou non précisé ;
- handicap : physique, mental, physique et mental, autre ou non précisé ;
- autres motifs.

Un seul incident enregistré peut relever de plusieurs de ces motifs. Le rapport annuel fournit des données ventilées sur le genre des victimes et des auteurs, sur les motifs de discrimination (orientation sexuelle, handicap, etc.), sur le type de discrimination (menace, insulte, etc.) et sur le lieu géographique (25 régions de police) et spatial (école, mosquée, synagogue, etc.) où se déroulent les incidents.

Si le Royaume-Uni dispose de mécanismes de collecte exhaustive de données concernant les crimes de haine, la situation y est compliquée par le fait que l'Écosse enregistre ses statistiques officielles séparément et différemment de l'Angleterre, du Pays de Galles et de l'Irlande du Nord.

En Angleterre, au Pays de Galles et en Irlande du Nord, l'Association des chefs de la police (*Association of Chief Police Officers*, ACPO) et le service du procureur de la couronne utilisent la définition suivante du crime de haine : « Toute infraction criminelle qui est perçue par la victime ou toute autre personne comme motivée par une hostilité ou un préjugé fondé sur la race, la religion, l'orientation sexuelle, le handicap, réels ou perçus, d'une personne et tout crime motivé par une hostilité ou un préjugé contre une personne transgenre ou perçue comme telle »<sup>100</sup>.

L'ACPO collecte et publie des données sur le nombre total de crimes de haine recensés par les forces régionales en Angleterre, au Pays de Galles et en Irlande du Nord, qui couvrent les motivations discriminatoires suivantes : racisme, religion, orientation sexuelle, transphobie, handicap et antisémitisme. Les forces de police d'Angleterre, du Pays de Galles et d'Irlande du Nord rassemblent des données sur ces catégories de crimes de haine depuis avril 2008<sup>101</sup>.

Le service du procureur de la couronne (*Crown Prosecution Service*) publie un rapport annuel sur les crimes de haine et les crimes contre les personnes âgées, qui porte tout particulièrement sur l'issue des poursuites engagées. Outre les crimes contre les personnes âgées, le rapport s'intéresse aux crimes de haine avec circonstances aggravantes raciales et religieuses et aux crimes de haine contre les personnes handicapées<sup>102</sup>.

Le gouvernement écossais collecte et publie des données sur les incidents racistes enregistrés par la police, tandis que les services du procureur général collectent et publient des données sur toute une série de motivations discriminatoires : racisme, religion, handicap, orientation sexuelle, identité transgenre.

## Défis et difficultés de la collecte des données officielles sur les crimes de haine

La section précédente a montré qu'il existe de nombreuses lacunes dans la collecte des données officielles sur l'incidence des crimes de haine dans l'UE. L'absence de données officielles sur un type de crime de haine donné est due à plusieurs facteurs, tels que la méfiance des individus ou des groupes vulnérables à ces crimes, empêchant ces personnes de signaler les incidents aux autorités, ou l'incapacité des autorités à recenser ces incidents comme « crimes de haine ». L'existence de ces lacunes ne signifie pas que chaque État membre devrait introduire des catégories de collecte de données pour toutes les motivations discriminatoires possibles. Les catégories de motivations discriminatoires enregistrées au niveau national devraient plutôt refléter la situation sur le terrain. Il existe de nombreux défis et difficultés inhérents à la collecte des données concernant les crimes de haine.

Ces défis sont liés aux types d'événements qui sont recensés, au laps de temps sur lequel ils sont recensés, aux changements dans la loi qui entraînent des changements dans les données collectées, aux changements dans les mécanismes de collecte des données d'une année à l'autre, au contexte socio-historique de la collecte des données dans chaque État membre, ainsi qu'à la mesure dans laquelle les États membres ont reconnu les crimes de haine et ont effectivement pris des mesures à l'égard de ceux-ci, comme les exemples ci-après l'illustrent.

Bien que le Royaume-Uni soit souvent montré en exemple en ce qui concerne la manière dont la collecte des données officielles sur les crimes de haine devrait se dérouler ailleurs, l'Écosse a recours à un système de collecte des données différent de celui utilisé en Angleterre, au Pays de Galles et en Irlande du Nord. Il est par conséquent difficile de générer des données comparables sur l'incidence des crimes de haine dans l'ensemble du Royaume-Uni.

100 Royaume-Uni, Service du procureur de la couronne (*Crown Prosecution Service*) (2012).

101 Association des chefs de la police (2012).

102 Royaume-Uni, Service du procureur de la couronne (2012).

Dans d'autres États membres, tels que les Pays-Bas, le même incident peut être enregistré dans plusieurs catégories, mais les données disponibles n'indiquent pas quand tel est le cas. De même, en Autriche, un même crime à motivation politique peut être lié à plusieurs infractions lors du recensement, ce qui peut engendrer l'introduction de plaintes séparées devant les tribunaux concernant le même incident.

Un autre facteur de complication lors de l'analyse des crimes de haine est qu'il n'est parfois pas possible d'effectuer des comparaisons au sein d'un même pays d'une année à l'autre, ce qui compromet les analyses de tendances. Cela est dû au fait que les États membres de l'UE peuvent modifier, et modifient souvent, les règles en vertu desquelles ils recensent les crimes. La République tchèque, la Pologne, les Pays-Bas et, au Royaume-Uni, l'Écosse ont tous modifié leurs règles en 2010. Toujours au Royaume-Uni, l'Irlande du Nord a modifié ses pratiques de collecte de données en avril 2011 pour les aligner sur celles de l'Angleterre et du Pays de Galles<sup>103</sup>. La République d'Irlande a aussi modifié ses systèmes de classification, de compilation et de diffusion entre 2005 et 2009.

Les Pays-Bas ont publié leur premier rapport annuel national sur les incidents discriminatoires criminels enregistrés par la police en 2009. Avant cela, les Pays-Bas ne disposaient pas d'un système d'enregistrement national uniforme ; chacune de leurs 25 régions de police disposait de son propre système. En 2010, le système de recensement a de nouveau été modifié, ce qui a engendré des différences entre cette année-là et les années précédentes, qui peuvent refléter ces changements plutôt qu'une évolution réelle sur le terrain.

La Finlande a modifié son système de recensement en 2008, quand l'académie de police a commencé à recenser non seulement les incidents motivés par l'origine ethnique ou nationale de la victime, mais aussi les incidents motivés par les convictions religieuses, l'orientation sexuelle, l'identité transgenre ou le handicap de la victime. De même, en 2008, la Suède a réformé son système de recensement des crimes de haine pour la troisième fois en 10 ans, afin d'élargir le champ couvert par les crimes de haine à un plus large éventail de catégories.

En 2009, le Service de sécurité et de renseignement (*Politiets efterretningstjeneste*) danois a rassemblé trois types de « crimes extrémistes » dans une seule catégorie de « crimes à motivation raciale » qui couvre les actes de Danois à l'encontre de non-Danois, les actes de non-Danois à l'encontre de Danois, et les actes de non-Danois à l'encontre de non-Danois<sup>104</sup>. Ce changement

a été appliqué rétroactivement aux incidents recensés en 2008. Cependant, le Service a aussi ajouté deux nouvelles catégories de « crimes extrémistes » en 2009, sans appliquer ce changement rétroactivement : les crimes motivés par l'orientation politique extrémiste de leurs auteurs et les crimes motivés par l'orientation sexuelle des victimes. Cela signifie que bien que certains aspects des crimes extrémistes perpétrés en 2008 puissent être comparés à ceux commis en 2009, les changements dans le nombre absolu de crimes extrémistes recensés au Danemark entre ces années et les années précédentes ne sont pas comparables.

## Conclusions

Ce chapitre a montré que la manière dont les 27 États membres de l'UE traitent les crimes de haine est très variable. Cette diversité reflète la manière dont cette criminalité est abordée, ce qui a un effet direct sur la manière dont les services répressifs et les systèmes pénaux la gèrent. Des définitions juridiques étroites de ce qui constitue un crime de haine, par exemple, ont tendance à 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.

Le présent rapport a aussi montré qu'il existait de nombreuses difficultés inhérentes à la collecte des données sur les crimes de haine. En conséquence, s'il est possible de répertorier les mécanismes de collecte des données officielles concernant les crimes de haine dans les 27 États membres de l'UE, seule une image fragmentaire de l'incidence de ce type de crimes peut être tirée des données qui sont actuellement enregistrées dans l'UE (voir le Tableau 4). 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.

Dans ce contexte, l'aperçu des mécanismes de collecte des données officielles concernant les crimes de haine dans les 27 États membres de l'UE présenté ici doit être interprété avec prudence et soin, en prenant garde d'éviter d'établir des comparaisons qui ne peuvent l'être. Comme le souligne la Commission européenne, « Des organisations et divers groupes d'experts compilent les statistiques [criminelles] nationales disponibles et s'efforcent de comparer taux et tendances. Les statistiques nationales diffèrent cependant à tant d'égards d'un pays à l'autre que les comparaisons entre pays s'avèrent pratiquement impossibles, en dépit des efforts importants déployés pour les rendre comparables »<sup>105</sup>.

<sup>103</sup> Royaume-Uni, Irlande du Nord, Service de police (2011).

<sup>104</sup> Danemark, Service de sécurité et de renseignement (2010), p. 5.

<sup>105</sup> Commission européenne (2006), p. 3.





Cela ne signifie pas qu'il faille abandonner toute tentative de dessiner les contours de la situation du crime de haine dans l'UE. Au contraire, d'autres moyens de rendre le crime de haine visible sont à la disposition des responsables politiques, des services répressifs et des systèmes pénaux, afin de permettre que les victimes de crimes de haine puissent obtenir réparation. En plus d'inclure dans les législations nationales des définitions claires de ce qui constitue un crime de haine, les États membres de l'UE peuvent se servir des enquêtes sur la victimisation criminelle pour compléter leur collecte de données officielles sur ce type de crimes. Dans ces enquêtes, « les gens de la collectivité [...] sont interro-

gés directement sur leur expérience de la criminalité. Puisque le dénombrement des victimes identifiées dans des enquêtes peut ne pas figurer dans les statistiques officielles de la police, et que l'acte criminel peut ne pas être déclaré ou enregistré par celle-ci, les estimations de la victimisation obtenues à partir des enquêtes sont susceptibles d'être plus élevées que dans les données des dossiers de la police »<sup>106</sup>. Non seulement ces enquêtes peuvent faire la lumière sur le chiffre noir, ou non communiqué, de la criminalité, mais elles fournissent aussi des données inestimables sur les expériences des victimes des crimes de haine, comme le montre le dernier chapitre de ce rapport.

---

<sup>106</sup> Office des Nations Unies contre la drogue et le crime, Commission économique des Nations Unies pour l'Europe (2010), p. 5.



# 5

## Élargir le champ de la collecte des données officielles sur les crimes de haine : le rôle des enquêtes sur la victimisation criminelle

Un des principaux avantages des enquêtes sur la victimisation criminelle est que « [l]es sources administratives (statistiques policières ou judiciaires) ne sont pas en mesure de fournir seules une analyse suffisamment fiable et complète de la criminalité. Les enquêtes sur la victimisation [...] sont à présent un outil reconnu qui aide les autorités et leurs administrés à comprendre les problèmes de la criminalité et la façon de les résoudre »<sup>107</sup>. Un avantage supplémentaire de ces enquêtes est l'accent placé sur les expériences des victimes. En interrogeant des échantillons représentatifs du grand public et/ou de populations données sur leurs expériences de la criminalité, ces enquêtes constituent des outils pratiques grâce auxquels mesurer plus précisément l'incidence de la criminalité au sein de la population. Cela peut, à son tour, fournir aux parties concernées des données à partir desquelles formuler des politiques en vue de lutter contre la criminalité et de traiter plus efficacement la victimisation criminelle.

Avec le temps, « la valeur des enquêtes sur la victimisation [en est venue] à être considérée comme double. Premièrement, elles [possèdent] une capacité intrinsèque de mettre en évidence l'étendue des problèmes de criminalité qui touchent et dérangent le plus souvent les citoyens ordinaires [...] Deuxièmement, si les enquêtes [sont] menées à intervalles réguliers en suivant la même méthode, elles [ont] la capacité d'estimer les changements dans les niveaux de criminalité au fil du temps ; il en [va] de même pour la mesure de la tendance à la crainte de la criminalité et à la confiance dans le système pénal (ou dans ses composantes) »<sup>108</sup>.

Des enquêtes sur la victimisation (tant à grande qu'à petite échelle et sur différentes questions) ont été

menées dans la quasi-totalité des 27 États membres de l'UE, à intervalles plus ou moins réguliers<sup>109</sup>. Certains États membres ont aussi mené des enquêtes sur la victimisation dans le cadre de l'Enquête internationale sur les victimes de la criminalité (*International Crime Victims Survey, ICVS*), qui sert « à suivre et étudier les crimes communs [autrement dit, les crimes qui ont le plus grand impact sur la communauté], la perception de la criminalité et les attitudes envers le système pénal dans une perspective comparative internationale »<sup>110</sup>. L'ICVS 2004/2005 comportait deux volets : l'un axé sur les pays extérieurs à l'UE, et l'autre, l'Enquête européenne sur la criminalité et la sécurité (*European Survey on Crime and Safety, EU ICS*), qui a été financée par la Commission européenne et a porté sur les 15 États membres de l'UE de l'époque, plus les nouveaux membres qu'étaient alors l'Estonie, la Hongrie et la Pologne.

Les deux volets de l'ICVS 2004/2005 portaient sur 10 crimes communs : vol de voiture, cambriolage de voiture, vol de motocyclette ou de mobylette, vol de bicyclette, cambriolage, tentative de cambriolage, vol de biens personnels, vol à main armée, crimes sexuels, et agression et menace. L'enquête a aussi collecté des données sur les expériences des personnes concernant « le signalement [des crimes] à la police, la satisfaction à l'égard de la police, l'apport et le besoin d'aide aux victimes, la crainte de la criminalité, l'utilisation de mesures préventives et les attitudes face à la condamnation »<sup>111</sup>. En outre, en 2005, l'EU ICS a pour la première fois comporté des questions spécifiquement relatives aux crimes de haine. Les résultats de cette enquête indiquent qu'en 2004, quelque 3 % des répondants « ont fait l'expérience de crimes de haine à leur

107 Office des Nations Unies contre la drogue et le crime, Commission économique des Nations Unies pour l'Europe (2010), p. 1.

108 Institut international de victimologie de Tilburg (2010), p. 2.

109 Pour une analyse détaillée des enquêtes sur la victimisation menées en Europe entre 1970 et 2010, voir : Aebi et Linde (2010).

110 van Dijk, van Kesteren et Smit (2007), p. 5.

111 *Ibid.*, p. 12.

encontre ou à l'encontre de leur famille immédiate »<sup>112</sup>, autrement dit, de crimes motivés par la nationalité, la race ou la couleur, les convictions religieuses ou l'orientation sexuelle.

Il a été observé que les immigrants (qui représentaient 15 % des répondants), étaient les plus susceptibles d'avoir été victimes de crimes de haine, avec un taux de victimisation de 10 %, contre 2 % chez les non-immigrants<sup>113</sup>. Le taux de victimisation des immigrants qui pratiquent une religion (12 %) était supérieur à celui des immigrants non pratiquants (9 %), bien qu'il ne soit pas apparu que les convictions religieuses en elles-mêmes étaient à l'origine d'une victimisation criminelle plus ou moins forte ; aucune différence n'a été observée entre le taux de victimisation des répondants qui affirmaient pratiquer une religion et ceux qui affirmaient être non pratiquants.

Il a été observé que les taux de victimisation étaient systématiquement plus élevés chez les immigrants, et ce pour toutes les formes de criminalité ; « le statut d'immigrant accroît le risque d'être victime d'un des 10 crimes, indépendamment d'autres facteurs de risque connus, tels que le jeune âge et le fait de résider en ville. Le phénomène des crimes motivés par le racisme semble être un facteur qui fait avancer les niveaux de crimes communs, en particulier les menaces et les agressions dans certains pays européens »<sup>114</sup>.

Il y a cependant des réserves. « Les taux de prévalence de la victimisation des immigrants par des crimes de haine par pays sont basés sur de très petits nombres et les intervalles de confiance conséquents rendent les comparaisons moins valables. Au premier abord, les immigrants de Belgique, de Grèce, d'Espagne et du Danemark sont ceux qui ont le plus souvent l'impression d'être victimes de crimes de haine. Les immigrants de Finlande, du Portugal et d'Italie étaient ceux qui signalaient ces crimes le moins souvent. Les résultats des enquêtes en cours commandées par l'Agence des droits fondamentaux de l'UE peuvent permettre de vérifier ces résultats provisoires »<sup>115</sup>. L'une de ces enquêtes était l'enquête EU-MIDIS, qui est à présent achevée.

L'enquête EU-MIDIS était axée sur les expériences de discrimination et de victimisation criminelle ; sur les expériences des personnes lors du signalement des crimes ; et sur leur connaissance de leurs droits lorsqu'elles tentent d'accéder aux systèmes pénaux ou de s'engager dans ceux-ci. C'était, à l'échelle de l'UE, la première enquête relative à la victimisation qui ait interrogé des échantillons aléatoires de membres de

groupes d'immigrants et de minorités ethniques dans les 27 États membres<sup>116</sup>. À l'aide d'un questionnaire normalisé, l'enquête a interrogé un échantillon représentatif de 23 500 répondants sur leurs expériences de la discrimination fondée sur leur statut de migrants ou de membres de minorités ethniques ; leurs expériences de victimisation criminelle et de l'action de la police ; la mesure dans laquelle ils signalaient les incidents dont ils étaient victimes ; les raisons pour lesquelles ils ne les signalaient pas ; et la connaissance de leurs droits.

### Crimes « à motivation raciale » ou « racistes »

Ces termes sont utilisés pour désigner les expériences vécues en matière de criminalité que les personnes interrogées estiment entièrement ou partiellement dues à leurs origines ethniques ou à leur statut d'immigrant. Les termes n'admettent pas l'existence de « races » distinctes (voir paragraphe 6 du préambule de la Directive relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement entre les personnes sans distinction de race ou d'origine ethnique (directive sur l'égalité raciale))<sup>117</sup>.

L'enquête EU-MIDIS a montré que des proportions non négligeables des membres des minorités et des immigrants de l'UE se considèrent comme victimes de crimes « à motivation raciale ». La majorité d'entre eux n'avaient signalé les crimes dont ils avaient été victimes à aucune organisation, aucune institution ni aucun organisme. Les deux raisons les plus couramment citées à cet égard étaient le manque de confiance dans la capacité de la police de faire quelque chose pour eux et l'impression que les incidents étaient trop insignifiants pour être signalés.

Plus particulièrement, le sixième rapport *EU-MIDIS Données en bref* sur « Les minorités en tant que victimes de la criminalité » montre que : « En moyenne, 18 % de l'ensemble des répondants roms et 18 % de l'ensemble des répondants d'Afrique subsaharienne [...] ont indiqué qu'au cours des 12 derniers mois, ils avaient été au moins une fois victimes d'un « crime contre la personne » (autrement dit, agression ou menace, ou encore harcèlement grave) qu'ils estimaient être « à motivation raciale » d'une manière ou d'une autre »<sup>118</sup>. Les groupes qui affichaient les taux les plus élevés de victimisation criminelle perçue comme étant des crimes contre la personne à motivation raciale étaient les Roms en République tchèque, en Grèce, en Hongrie,

112 *Ibid.*, p. 93, en particulier la Figure 19 pour une ventilation détaillée des pourcentages par État membre de l'UE.

113 van Dijk, van Kesteren et Smit (2007), p. 94.

114 *Ibid.*, p. 94.

115 *Ibid.*, p. 94.

116 FRA (2010) et FRA (2012c).

117 Directive 2000/43/CE du Conseil du 29 juin 2000 relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement entre les personnes sans distinction de race ou d'origine ethnique, JO 2000 L 180 (directive sur l'égalité raciale).

118 FRA (2012c), p. 3.

en Pologne et en Slovaquie ; les Somalis en Finlande et au Danemark ; et les Africains en Irlande, en Italie et à Malte (Tableau 6). Les taux globaux de non-signalement des agressions ou des menaces étaient compris entre 57 % pour les répondants originaires d'ex-Yougoslavie à 74 %

pour les répondants turcs, tandis que les taux de non-signalement des harcèlements graves étaient compris entre 75 % pour les répondants originaires d'ex-Yougoslavie et 90 % pour les répondants turcs (Tableau 7).

**Tableau 6 : Crimes contre la personne (agression, menaces ou harcèlement grave) à motivation perçue comme raciale, 10 groupes minoritaire et d'immigrants les plus visés dans les États membres de l'UE, 2008**

Groupe interrogé	État membre de l'UE	Pourcentage de victimes
Roms	CZ	32 %
Somalis	FI	32 %
Somalis	DK	31 %
Africains	MT	29 %
Roms	EL	26 %
Roms	PL	26 %
Africains subsahariens	IE	26 %
Nord-Africains	IT	19 %
Roms	HU	19 %
Roms	SK	16 %

Source : FRA (2010a), p. 67

**Tableau 7 : Taux de non-signalement des crimes contre la personne par groupe minoritaire et d'immigrants dans les 27 États membres de l'UE, 2008**

	Originaires d'Europe centrale et d'Europe de l'est	Ex-Yougoslaves	Nord-Africains	Africains subsahariens	Roms	Russes	Turcs
<b>Agression ou menace</b>	69 %	57 %	62 %	60 %	69 %	69 %	74 %
<b>Harcèlement grave</b>	89 %	75 %	79 %	84 %	84 %	84 %	90 %

Source : FRA (2010a), p. 73

Parmi les autres activités de recherche de la FRA sur la victimisation criminelle figurent les enquêtes suivantes portant sur :

- les perceptions et les expériences de l'antisémitisme dans neuf États membres de l'UE<sup>119</sup> ;
- la discrimination et la victimisation des personnes lesbiennes, gays, bisexuelles et transgenres (LGBT) dans les 27 États membres de l'UE et en Croatie<sup>120</sup> ;

- la violence à caractère sexiste à l'égard des femmes dans l'UE et en Croatie<sup>121</sup>.

Ensemble, les résultats des enquêtes de la FRA donnent une vue plus complète de l'incidence de la victimisation criminelle dans les États membres de l'UE et offrent une perspective comparative sur la situation du crime de haine dans l'UE. Les résultats des enquêtes fournissent aux parties concernées des données concrètes sur la base desquelles élaborer et formuler des réponses aux violations des droits fondamentaux ou à la victimisation criminelle.

119 Voir : <http://fra.europa.eu/fr/publication/2012/enquete-de-la-fra-sur-les-experiences-et-les-perceptions-des-personnes-juives-de>.

120 Voir : [http://fra.europa.eu/fraWebsite/research/projects/proj\\_surveys-lgbt-persons\\_en.htm](http://fra.europa.eu/fraWebsite/research/projects/proj_surveys-lgbt-persons_en.htm).

121 Voir : [http://fra.europa.eu/fraWebsite/research/publications/publications\\_per\\_year/2011/pub-vaw-survey-factsheet\\_en.htm](http://fra.europa.eu/fraWebsite/research/publications/publications_per_year/2011/pub-vaw-survey-factsheet_en.htm).

L'enquête sur les expériences et les perceptions des personnes juives de l'antisémitisme a collecté les informations nécessaires pour évaluer l'efficacité de la protection octroyée par la Directive 2000/42/CE du Conseil du 29 juin 2000 relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement entre les personnes sans distinction de race ou d'origine ethnique (directive sur l'égalité raciale) et la décision-cadre sur le racisme et la xénophobie. La portée de l'enquête et les questions qu'elle couvre vont cependant au-delà de ces instruments, en ce sens qu'elle permet une analyse complète de l'expérience vécue de l'antisémitisme et de son effet sur la vie des personnes juives dans les neuf États membres de l'UE couverts par l'enquête : l'Allemagne, la Belgique, la France, la Hongrie, l'Italie, la Lettonie, la Roumanie, le Royaume-Uni et la Suède.

Cette enquête est la première de ce type et elle collectera des données comparables sur toute une série d'aspects, notamment :

- les perceptions de l'étendue de l'antisémitisme dans la sphère publique ;
- la menace perçue de devenir victimes d'agressions antisémites ;
- les expériences d'agressions antisémites contre la personne elle-même et les membres de sa famille ;
- les expériences de formes spécifiques de harcèlement, par exemple au moyen de courriels, de textos ou d'internet et des médias sociaux ;
- les expériences de crimes motivés par l'antisémitisme, tels que le vandalisme ou les agressions ou menaces physiques ;
- le signalement d'incidents antisémites à la police ou à toute autre organisation et, dans le cas contraire, les raisons de non-signalement de ces incidents ;
- la connaissance des lois anti-discrimination ;
- les expériences de discrimination vécues.

L'enquête fournira des données qui aideront les parties prenantes de la FRA à formuler des politiques de lutte contre les crimes de haine, la discrimination, la méconnaissance des droits et, le cas échéant, les causes du non-signalement des incidents discriminatoires et antisémites au sein des populations juives. Les résultats de cette enquête seront publiés en 2013.

La nécessité d'une enquête sur la discrimination et la victimisation des personnes LGBT est née de données collectées par la FRA qui montrent que les personnes LGBT de l'UE sont confrontées à la discrimination, à l'intimidation et au harcèlement, que ce soit verbalement, par des insultes et des discours inspirés par la haine, ou physiquement, par des attaques et des agressions<sup>122</sup>. Cette enquête couvre l'ensemble des 27 États membres de l'UE et la Croatie. L'enquête fournira des données

à l'appui de l'introduction d'une législation au niveau de l'UE qui demande aux États membres de réglementer les crimes et les discours homophobes et transphobes dans leur droit pénal. En conséquence, elle collectera des données concernant, entre autres :

- l'environnement sûr et le « comportement d'évitement » ;
- la connaissance des droits ;
- la connaissance d'organisations qui peuvent apporter une aide ou fournir des conseils aux personnes qui ont fait l'objet de discriminations fondées sur leur orientation sexuelle ou leur identité de genre ;
- le signalement et le non-signalement des incidents, et les raisons du non-signalement ;
- le niveau de confiance dans les autorités ;
- le comportement des fonctionnaires ;
- les types d'agresseurs, etc.

Les données collectées dans le cadre de l'enquête aideront en outre les services répressifs à lutter contre les crimes motivés par l'orientation sexuelle ou l'identité de genre, en les aidant à mieux comprendre l'étendue du non-signalement des incidents en raison, entre autres, d'une méfiance de la police. Les données collectées dans le cadre de l'enquête montreront aussi si les actes de discrimination commis par des agents de police sont fréquents, et elles indiqueront dans quels contextes les crimes motivés par l'orientation sexuelle ou l'identité de genre se produisent le plus fréquemment. Les résultats de cette enquête seront publiés en 2013.

Les crimes de haine à caractère sexiste ciblent souvent les femmes, qui peuvent être les victimes de diverses formes de violence verbale et physique dans toutes les sphères de la société. Si des enquêtes sur la violence à l'égard des femmes ont été menées par le passé, la plupart des données collectées ne permettaient néanmoins pas d'effectuer des comparaisons entre les différents pays, principalement en raison des différences dans la manière dont la violence est définie, dans la période de collecte des données, dans la formulation des questions ou dans les méthodes de collecte des données. L'enquête de la FRA sur la violence à caractère sexiste à l'égard des femmes contribuera à surmonter ces obstacles à la comparaison en collectant des données sur les expériences des femmes en matière de violence dans l'ensemble des 27 États membres et en Croatie. Sélectionnées selon des échantillons représentatifs, 40 000 femmes au total seront interrogées sur leurs expériences de la violence physique, sexuelle et psychologique, sur la mesure dans laquelle elles signalent les incidents de violence à la police et, le cas échéant, sur leurs raisons de ne pas le faire. Les résultats de l'enquête fourniront des éléments de preuve sur la base desquelles les parties prenantes pourront formuler

<sup>122</sup> FRA (2009) et FRA (2008).



des politiques et mettre en œuvre des actions en vue de lutter plus efficacement contre la violence à l'égard des femmes. Les résultats seront publiés en 2013.

Une autre contribution importante à la reconnaissance des victimes de crimes est l'enquête de sécurité de l'UE (*EU Safety Survey, SASU*), qui a été mise au point par l'office statistique de l'UE, Eurostat<sup>123</sup>. Si elle devait être déployée, la SASU fournirait des données compa-

rables sur la situation de la victimisation criminelle au niveau de l'UE dans son ensemble, notamment des données sur les tendances de la victimisation. En plus de permettre de mieux comprendre la situation de la victimisation criminelle sur le terrain, la SASU viendrait alimenter directement les procédures politiques relatives à l'élaboration d'un paquet législatif sur les victimes et d'une feuille de route pour les victimes au niveau de l'UE<sup>124</sup>.

---

123 Pour plus d'informations sur Eurostat, voir : [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/about\\_eurostat/introduction](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/about_eurostat/introduction).

---

124 Voir : FRA (2012b), p. 218-219.







## Conclusions

Le présent rapport a montré qu'accroître la visibilité des crimes de haine et reconnaître les droits des victimes nécessitait de prendre des mesures à trois niveaux : législatif, politique et pratique. Au niveau législatif, cela signifie reconnaître les crimes de haine, les motivations discriminatoires sous-jacentes et les effets des crimes de haine sur les victimes dans le droit national et européen. 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 mini-

mum, du nombre d'incidents de crimes de haine signalés par le public et recensés par les autorités ; le nombre de condamnations des auteurs ; les motifs pour lesquels ces infractions ont été jugées discriminatoires ; et les sanctions infligées aux auteurs. 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 les crimes de haine au sérieux.



# Références

- Aebi, Marcelo F. et Linde, A. (2010), « Annex D : a review of victimisation surveys in Europe from 1970 to 2010, International Victimology Institute Tilburg », *Final report on the study of crime victimisation*. Tilburg, Intervict/PrismaPrint, p. D-3-D-76, disponible à : [www.tilburguniversity.edu/research/institutes-and-research-groups/intervict/publications/archive/rapporteurstat.pdf](http://www.tilburguniversity.edu/research/institutes-and-research-groups/intervict/publications/archive/rapporteurstat.pdf).
- Alexander, J. et Thompson, K. (2008), *A contemporary introduction to sociology. Culture and society in transition*, Boulder/Londres, Paradigm Publishers.
- Allemagne, Ministère fédéral de l'Intérieur (*Bundesministerium des Innern*) (2011), *Verfassungsschutzbericht 2010 – Vorabfassung*, Berlin, Bundesministerium des Innern.
- Allemagne, Parlement (*Deutscher Bundestag*) (2009a), *Drucksache 16/12529 : Kleine Anfrage der Abgeordneten Monika Lazar, Volker Beck (Köln), Jerzy Montag, Irmgard Schewe-Gerigk, Silke Stokar von Neuforn, Hans-Christian Ströbele, Wolfgang Wieland, Josef Philip Winkler und der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen – Polizeiliche Erfassung hassmotivierter Delikte seit 2001*, 26 mars, disponible à : <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/16/125/1612529.pdf>.
- Allemagne, Parlement (*Deutscher Bundestag*) (2009b), *Drucksache 16/12634 : Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Monika Lazar, Volker Beck (Köln), Jerzy Montag, weiterer Abgeordneter und der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen – Drucksache 16/12529 – Polizeiliche Erfassung hassmotivierter Delikte seit 2001*, 16 avril, disponible à : <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/16/126/1612634.pdf>.
- Althusser, L. (1970), « Idéologie et appareils idéologiques d'État. (Notes pour une recherche) », *Positions (1964-1975)*, Paris, Les Éditions sociales.
- Association des chefs de la police (*Association of Chief Police Officers*) (2012), *Total of recorded hate crime from regional forces in England, Wales and Northern Ireland during the calendar year 2010*, disponible à : [http://report-it.org.uk/files/acpo\\_hate\\_crime\\_data\\_for\\_2010.pdf](http://report-it.org.uk/files/acpo_hate_crime_data_for_2010.pdf).
- Autriche, Ministère de l'Intérieur (*Bundesministerium für Inneres*), Agence fédérale pour la protection de la Constitution et le contre-terrorisme (*Bundesministerium für Inneres – Bundesamt für Verfassungsschutz und Terrorismusbekämpfung*) (2011), *Verfassungsschutzbericht 2011*, Vienne, Bundesministerium für Inneres.
- Benn, S. I. (1988), *A theory of freedom*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Bowling, B. et Phillips, C. (2002), *Racism, crime and justice*, Harlow, Longman.
- Butler, J. (1997), *Excitable Speech. A Politics of the Performative*, Londres/New York, Routledge.
- Butler, J. (2005), *Giving an Account of Oneself*, New York, Fordham University Press.
- Chakraborti, N. et Garland, J. (2009), *Hate crime : impact, causes and responses*, Londres/New Delhi, Sage.
- Conseil de l'Europe (2005), Déclaration de Varsovie, 16-17 mai 2005, disponible à : [www.coe.int/t/dcr/summit/20050517\\_decl\\_varsovie\\_FR.asp](http://www.coe.int/t/dcr/summit/20050517_decl_varsovie_FR.asp) ?.
- Commission européenne (2006), *Élaboration d'une stratégie globale et cohérente de l'UE en vue de l'établissement de statistiques sur la criminalité et la justice pénale : Plan d'action de l'UE 2006-2010*, COM(2006) 437 final, Bruxelles, 7 août 2008.
- Danemark, Service de sécurité et de renseignement (*Politiets efterretningstjeneste*) (2010), *Kriminelle forhold i 2009 med mulig ekstremistisk baggrund*, disponible à : [www.pet.dk/~media/Forebyggende%20sikkerhed/Ekstremismerapport2009.ashx](http://www.pet.dk/~media/Forebyggende%20sikkerhed/Ekstremismerapport2009.ashx).
- Danemark, Service de sécurité et de renseignement (*Politiets efterretningstjeneste*) (2009), *Kriminelle forhold i 2008 med mulig racistisk eller religiøs baggrund*, disponible à : [www.pet.dk/~media/Forebyggende%20sikkerhed/RACI-rapporter/RACI2008.ashx](http://www.pet.dk/~media/Forebyggende%20sikkerhed/RACI-rapporter/RACI2008.ashx).
- Dornes, M. (2012), *Die Modernisierung der Seele. Kind, Familie, Gesellschaft*, Francfort/Main, Fischer.
- Espagne, Parquet provincial de Barcelone, Service des crimes de haine et de la discrimination (*Fiscalía Provincial de Barcelona, Servicio de Delitos de Odio y Discriminación*) (2010), *Memoria año 2010*, disponible à : [www.ub.edu/dpenal/Fiscalia\\_BCN\\_memoria%202010.pdf](http://www.ub.edu/dpenal/Fiscalia_BCN_memoria%202010.pdf).
- Espagne, Ministère du Travail et de l'Immigration (*Ministerio de Trabajo e Inmigración*) (2011), *Comprehensive strategy against racism, racial discrimination, xenophobia and related intolerance*, Madrid, Direction générale adjointe pour les informations et les publications administratives.
- Fischer, G. et Riedesser, P. (2009), *Lehrbuch der Psycho-traumatologie*, Munich, Ernst Reinhardt Verlag.
- FRA (Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne) (2007), *Data collection and research activities on racism and xenophobia by the EUMC*

- (2000-2006), Document de travail, Vienne, FRA, disponible à : [http://fra.europa.eu/fraWebsite/attachments/EUMC\\_methodology\\_paper\\_en.pdf](http://fra.europa.eu/fraWebsite/attachments/EUMC_methodology_paper_en.pdf).
- FRA (2008), *Homophobia and discrimination on grounds of sexual orientation in the EU Member States. Part I : Legal analysis*, Vienne, FRA.
- FRA (2009), *Homophobia and discrimination on grounds of sexual orientation and gender identity in the EU Member States. Part II : The social situation*, Vienne, FRA.
- FRA (2010a), *EU-MIDIS – Enquête de l'Union européenne sur les minorités et la discrimination – Rapport sur les principaux résultats*, Luxembourg, Office des Publications de l'Union européenne (Office des Publications).
- FRA (2010b), *EU-MIDIS – Données en bref, 4<sup>e</sup> rapport : Contrôles de police et minorités*, Luxembourg, Office des Publications.
- FRA (2012a), *Droits fondamentaux : défis et réussites en 2011*, Luxembourg, Office des Publications.
- FRA (2012b), *Antisemitism : summary overview of the situation in the European Union 2001-2011*, Document de travail, juin 2012, disponible à : [http://fra.europa.eu/fraWebsite/attachments/FRA-2012-Antisemitism-update-2011\\_EN.pdf](http://fra.europa.eu/fraWebsite/attachments/FRA-2012-Antisemitism-update-2011_EN.pdf).
- FRA (2012c), *EU-MIDIS – Données en bref, 6<sup>e</sup> rapport : Les minorités en tant que victimes de la criminalité*, Luxembourg, Office des Publications.
- Garland, J. et Chakraborti, N. (2012), « Divided by a common concept ? Assessing the implications of different conceptualizations of hate crime in the European Union », *European Journal of Criminology*, vol. 9, n° 1, p. 38-51.
- Glet, A. (2011), *Sozialkonstruktion und strafrechtliche Verfolgung von Hasskriminalität in Deutschland. Eine empirische Untersuchung polizeilicher und justizieller Definitions- und Selektionsprozesses bei der Bearbeitung vorurteilsmotivierter Straftaten*, Berlin, Duncker & Humblot.
- Goodey, J. (2007), « Race, religion and victimisation : UK and European responses », Walklate, S. (éd.), *Handbook of victims and victimology*, Londres/New York, Routledge, p. 423-445.
- Goodey, J. (2008), « Racist crime in the European Union : Historical legacies, knowledge gaps, and policy development », Goodey, J. et Aromaa, K. (éds.), *Hate crime : papers from the 2006 and 2007 Stockholm Criminology Symposiums*, Helsinki, Institut européen pour la prévention du crime et la lutte contre la délinquance (HEUNI).
- Grèce, Commission nationale des droits de l'homme et HCR Grèce (2011), *Racist violence recording network*, Communiqué de presse n° 11/37, Athènes, 14 octobre 2011.
- Hall, N. (2005), *Hate crime*, Londres/New York, Routledge.
- Höffe, O. (1999), *Gibt es ein interkulturelles Strafrecht ? Ein philosophischer Versuch*, Francfort/M, Suhrkamp.
- Höffe, O. (2010), *Gerechtigkeit. Eine philosophische Einführung*, 4<sup>ème</sup> édition, Munich, C.H. Beck.
- Iganski, P. (2008), *'Hate crime' and the city*, Bristol, Policy Press.
- Institut international de victimologie de l'université de Tilburg (*International Victimology Institute Tilburg, Intervict*) (2010), *Final report on the study of crime victimisation*, Tilburg, Intervict/PrismaPrint, disponible à : [www.tilburguniversity.edu/upload/3b23f153-f3d8-4948-9107-6ea7d13d9215\\_apeurostat1.pdf](http://www.tilburguniversity.edu/upload/3b23f153-f3d8-4948-9107-6ea7d13d9215_apeurostat1.pdf).
- Italie, Parlement (*Parlamento Italiano*) (2011), *Atto camera 2802, proposta di legge : Soro ed altri : Norme per la tutela delle vittime di reati per motivi di omofobia e transfobia*, disponible à : [www.camera.it/126 ?PDL=2802&leg=16&tab=1](http://www.camera.it/126 ?PDL=2802&leg=16&tab=1).
- Jaeggi, R. (2005), *Entfremdung. Zur Aktualität eines sozialphilosophischen Problems*, Francfort/Main, Campus.
- Koorsgard, C. (2009), *Self-constitution : agency, identity, and integrity*, Oxford, Oxford University Press.
- Ladeur, K.-H., et Augsberg, I. (2008), *Die Funktion der Menschenwürde im Verfassungsstaat*, Tübingen, Mohr Siebeck.
- Lawrence, F. M. (2002), *Punishing hate. Bias crimes under American law*, Cambridge/Massachusetts, Harvard University Press.
- Luxembourg, Grand-Duché de Luxembourg (2011), *Code pénal en vigueur dans le Grand-Duché de Luxembourg*, Luxembourg, Ministère de la Justice, Service central des Imprimés de l'État, disponible à : [www.legilux.public.lu/leg/textescoordonnes/codes/code\\_penal](http://www.legilux.public.lu/leg/textescoordonnes/codes/code_penal).
- MacNamara, B. S. (2003), « New York Hate Crimes Act of 2000 : problematic and redundant legislation aimed at subjective motivation », *Albany Law Review*, vol. 66, p. 519-545.
- Margalit, A. (1998), *The decent society*, Cambridge/Massachusetts, Harvard University Press.

- Margalit, A. (2002), *The ethics of memory*, Cambridge/Massachusetts, Harvard University Press.
- McDevitt, J., Balboni, J., Garcia, L. et Gu, J. (2001), « Consequences for victims : a comparison of bias- and non-bias-motivated assaults », *American Behavioral Scientist*, vol. 45, n° 4, p. 697-713.
- Observatoire européen des phénomènes racistes et xénophobes (EUMC) (2005), *La violence raciste dans 15 États membres de l'UE – Étude comparative des résultats présentés dans les rapports 2001-2004 des points focaux nationaux du RAXEN*, Vienne, EUMC.
- Oetheimer, M. (2009), « Protecting freedom of expression : the challenge of hate speech in the European Court of Human Right's case law », *Cardozo Journal of International and Comparative Law*, vol. 17, n° 3, p. 427-443.
- Office des Nations Unies contre la drogue et le crime, Commission économique pour l'Europe des Nations Unies (2010), *Manual on victimization surveys*, Geneva, ONU, disponible à : [www.unodc.org/documents/data-and-analysis/Crime-statistics/Manual\\_on\\_Victimization\\_surveys\\_2009\\_web.pdf](http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/Crime-statistics/Manual_on_Victimization_surveys_2009_web.pdf).
- Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE), Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme (2012), *Hate crimes in the OSCE region – incidents and responses : Annual report for 2011*, Varsovie, OSCE.
- Pays-Bas, Centre national d'expertise de la Police sur la diversité (*Landelijk Expertisecentrum Diversiteit van de Politie*) (2011), *Poldis 2010 : criminaliteitsbeeld discriminatie*, Nijmegen, ITS, Radboud Universiteit Nijmegen.
- Perry, B. (2001), *In the name of hate : understanding hate crimes*, New York, Routledge.
- Reemtsma, J.P. (1999), *Das Recht des Opfers auf die Bestrafung des Täters – als Problem*, Munich, C.H. Beck.
- Royaume-Uni, Irlande du Nord, Service de police (2011), *Notification of PSNI's intention to realign its crime recording classifications with those in England & Wales from 1<sup>st</sup> April 2011*. Belfast, PSNI Central Statistics Unit.
- Royaume-Uni, Home Office (2011), *Crime in England & Wales 2010/11 : findings from the British Crime Survey and police recorded crime*, Londres, Home Office.
- Royaume-Uni, Service du procureur de la couronne (*Crown Prosecution Service*) (2012), *Hate crime and crimes against older people report, 2010-2011*, disponible à : [www.cps.gov.uk/publications/docs/cps\\_hate\\_crime\\_report\\_2011.pdf](http://www.cps.gov.uk/publications/docs/cps_hate_crime_report_2011.pdf).
- Spencer-Brown, G. (2011), *Laws of Form*, 5<sup>e</sup> édition, Leipzig, Bohmeier.
- van Dijk, J., van Kesteren, J. et Smit, P. (2007), *Criminal Victimization in International Perspective : Key Findings from the 2004-2005 Icvcs and EU ICS*. Meppel, Boom Juridische Uitgevers, disponible à : [http://rechten.uvt.nl/ICVS/pdf/ICVS2004\\_05.pdf](http://rechten.uvt.nl/ICVS/pdf/ICVS2004_05.pdf).
- Weber, A. (2009), *Manual on hate speech*, Strasbourg, Éditions du Conseil de l'Europe
- Webster, C. (2008), « England and Wales », Winterdyk, J., Antonopoulos, G. (éd.), *Racist victimization. International reflections and perspectives*, Aldershot, Ashgate, p. 67-88.
- Wemmers, J., Lafontaine, L. et Viau, L. (2008), « Canada », Winterdyk, J., Antonopoulos, G. (éd.), *Racist victimization. International reflections and perspectives*, Aldershot, Ashgate, p. 43-66.



Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne

## Mettre en évidence les crimes de haine dans l'Union européenne : reconnaître les droits des victimes

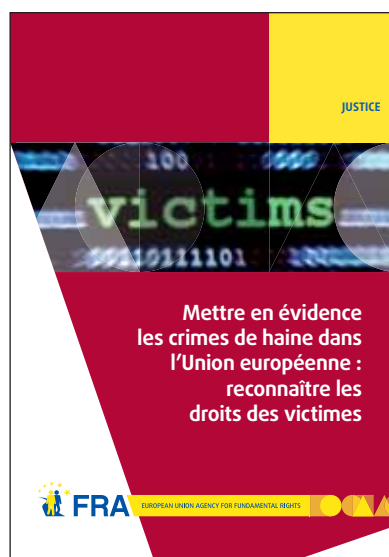
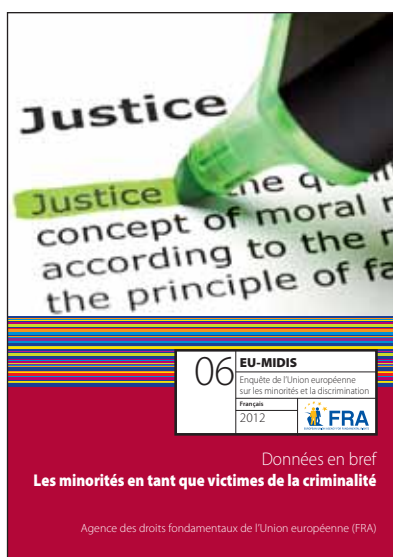
2013 – 59 p. – 21 x 29,7 cm

ISBN 978-92-9239-156-0

doi:10.2811/36165

De nombreuses informations sur l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne sont disponibles sur le site internet de la FRA ([fra.europa.eu](http://fra.europa.eu)).

Ces deux rapports de la FRA examinent des questions intrinsèquement liées, traitant de la criminalité motivée par le racisme, la xénophobie, l'intolérance religieuse ou par le handicap, l'orientation sexuelle ou l'identité de genre d'une personne, de même que des expériences des minorités en matière de victimisation et des droits des victimes.



## COMMENT VOUS PROCURER LES PUBLICATIONS DE L'UNION EUROPÉENNE ?

### Publications gratuites :

- un seul exemplaire :  
sur le site EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>) ;
- exemplaires multiples/posters/cartes :  
auprès des représentations de l'Union européenne ([http://ec.europa.eu/represent\\_fr.htm](http://ec.europa.eu/represent_fr.htm)),  
des délégations dans les pays hors UE ([http://eeas.europa.eu/delegations/index\\_fr.htm](http://eeas.europa.eu/delegations/index_fr.htm)),  
en contactant le réseau Europe Direct ([http://europa.eu/europedirect/index\\_fr.htm](http://europa.eu/europedirect/index_fr.htm))  
ou le numéro 00 800 6 7 8 9 10 11 (gratuit dans toute l'UE) (\*).

(\* Les informations sont fournies à titre gracieux et les appels sont généralement gratuits (sauf certains opérateurs, hôtels ou cabines téléphoniques).

### Publications payantes :

- sur le site EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).

### Abonnements :

- auprès des bureaux de vente de l'Office des publications de l'Union européenne  
([http://publications.europa.eu/others/agents/index\\_fr.htm](http://publications.europa.eu/others/agents/index_fr.htm)).

## HELPING TO MAKE FUNDAMENTAL RIGHTS A REALITY FOR EVERYONE IN THE EUROPEAN UNION

Les recherches de la FRA indiquent que la discrimination et l'intolérance persistent dans l'Union européenne (UE), malgré les meilleurs efforts déployés par des États membres pour les éradiquer. La violence verbale, les agressions physiques et les meurtres motivés par les préjugés atteignent la société européenne dans toute sa diversité, des minorités visibles aux personnes handicapées. Les auteurs de ces « crimes de haine », un terme vague pour décrire cette réalité inquiétante, sont issus de toutes les couches de la société ; leurs crimes causent un préjudice incalculable aux victimes, aux familles et à la société dans son ensemble, ce qui renforce l'urgence d'envisager comment y répondre au mieux. Le présent rapport de la FRA est destiné à appuyer l'UE et ses États membres dans leur lutte contre ces violations des droits fondamentaux en les rendant plus visibles et en veillant à ce que leurs auteurs répondent de leurs actes. Cela requiert d'encourager les victimes et les témoins à signaler ces crimes et de renforcer leur confiance dans la capacité du système pénal de les traiter avec résolution et efficacité.



Office des publications

---

### FRA – AGENCE DES DROITS FONDAMENTAUX DE L'UNION EUROPÉENNE

Schwarzenbergplatz 11 – 1040 Vienne – Autriche  
Tél. +43 158030-0 – Fax +43 158030-699  
[fra.europa.eu](http://fra.europa.eu) – [info@fra.europa.eu](mailto:info@fra.europa.eu)  
[facebook.com/fundamentalrights](https://facebook.com/fundamentalrights)  
[linkedin.com/company/eu-fundamental-rights-agency](https://linkedin.com/company/eu-fundamental-rights-agency)  
[twitter.com/EURightsAgency](https://twitter.com/EURightsAgency)

ISBN 978-92-9239-156-0



9 789292 391560