

CRI(2017)6

**CONCLUSIONS DE L'ECRI  
SUR LA MISE EN ŒUVRE DES RECOMMANDATIONS  
FAISANT L'OBJET D'UN SUIVI INTERMÉDIAIRE  
ADRESSÉES À L'ALLEMAGNE**

*Adoptées le 8 décembre 2016<sup>1</sup>*

*Publiées le 28 février 2017*

---

<sup>1</sup> Sauf indication contraire expresse, aucun fait intervenu après le 14 mars 2016, date de réception de la réponse des autorités de l'Allemagne à la demande d'informations de l'ECRI sur les mesures prises pour appliquer les recommandations faisant l'objet d'un suivi intermédiaire, n'est pris en compte dans la présente analyse.

Secrétariat de l'ECRI  
Direction Générale II - Démocratie  
Conseil de l'Europe  
F - 67075 STRASBOURG Cedex  
Tel.: +33 (0) 390 21 46 62  
E-mail: [ecri@coe.int](mailto:ecri@coe.int)  
[www.coe.int/ecri](http://www.coe.int/ecri)

## **AVANT-PROPOS**

Dans le cadre du cinquième cycle de ses travaux de monitoring, l'ECRI a reconduit sa procédure de suivi intermédiaire qui s'applique à deux recommandations spécifiques formulées dans ses rapports par pays.

Conformément au document d'information sur le cinquième cycle de suivi de l'ECRI porté à l'attention des Délégués des Ministres le 14 novembre 2012<sup>1</sup>, l'ECRI adresse, au plus tard deux ans après la publication de chaque rapport, une communication au gouvernement en question pour lui demander ce qui a été fait concernant l'application des recommandations spécifiques pour lesquelles une mise en œuvre prioritaire a été requise.

En même temps, l'ECRI rassemble de son côté des informations utiles. Sur la base de ces informations et de la réponse du gouvernement, elle tire des conclusions sur la manière dont ses recommandations ont été suivies.

Il convient de noter que ces conclusions ne concernent que les recommandations intérimaires spécifiques et n'ont pas pour objet de donner une analyse complète de l'ensemble des faits nouveaux intervenus dans la lutte contre le racisme et l'intolérance dans l'Etat en question.

---

<sup>1</sup> CM/Del/Dec(2012)1154/4.2.



1. *Dans son rapport sur l'Allemagne (cinquième cycle de monitoring) publié le 25 février 2015, l'ECRI a réitéré sa recommandation aux autorités de ratifier le Protocole n°12 à la Convention européenne des Droits de l'Homme dans les meilleurs délais.*

Les autorités allemandes ont informé l'ECRI qu'elles maintiennent leur position résumée au § 1 du rapport de l'ECRI de ne pas vouloir ratifier le Protocole n° 12 à la Convention européenne des Droits de l'Homme. L'ECRI renvoie à ses considérations aux §§ 2 et 3 du même rapport et constate que cette recommandation n'a pas été appliquée.

2. *Dans son rapport sur l'Allemagne (cinquième cycle de monitoring), l'ECRI a recommandé aux autorités allemandes de réformer leur système d'enregistrement et de suivi des incidents « racistes, xéno-, homo- et transphobes » de telle manière que tout cas contenant une telle motivation y soit enregistré (§ 12 de la Recommandation de politique générale n° 11).*

L'ECRI rappelle que la collecte d'informations détaillées et exactes sur les actes racistes, homo- et transphobes est une condition préalable pour permettre un suivi efficace quant à la manière dont le système de justice pénal dans son ensemble traite ces actes. Il constitue la base indispensable pour l'amélioration continue des poursuites pénales en ce qui concerne les infractions racistes, homo- et transphobes (§§ 68 à 71 de la Recommandation de politique générale (RPG) de l'ECRI n° 11 sur la lutte contre le racisme et la discrimination raciale dans les activités de la police<sup>1</sup>).

L'ECRI se félicite que les autorités policières ont pris plusieurs mesures en vue d'un enregistrement plus complet et d'un suivi plus efficace des incidents « racistes, xéno-, homo- et transphobes ». Ainsi, au sein des « Statistiques policières relatives aux infractions pénales à motivation politique » une sous-catégorie « crimes de haines » a été introduite, qui comprend des fichiers pour « racisme », « xénophobie » et « orientation sexuelle (LGBT) ». En outre, depuis 2014, les attaques contre les centres d'accueil pour réfugiés sont enregistrées séparément. Depuis 2016, il en va de même pour les infractions contre les hommes politiques, bénévoles et journalistes qui ont été commises dans ce contexte. Un groupe de travail a récemment proposé d'enregistrer également séparément les infractions islamophobes, anti-chrétiennes et anti-tsiganes.

L'ECRI relève dans ce contexte avec satisfaction que l'Allemagne a fait un progrès majeur dans un autre domaine : après amendement en 2015, l'article 46 du Code pénal allemand prévoit maintenant que le juge doit, lors de la fixation de la peine, prendre en considération la motivation raciste, xénophobe et toute autre motivation abjecte comme circonstance aggravante. Par la suite, des dispositions obligeant les autorités à porter une attention particulière à de telles motivations dans le cadre des enquêtes pénales ont été insérées dans les directives pour les procédures pénales et celles pour les enquêtes policières. Ces dispositions sont susceptibles de contribuer à un enregistrement plus complet des infractions racistes, homo- et transphobes.

En même temps, l'ECRI regrette de constater que d'importantes insuffisances persistent en ce qui concerne l'enregistrement des actes racistes, homo- et transphobes. Depuis la publication du dernier rapport de l'ECRI, ces lacunes ont également été mises en évidence par plusieurs autres organisations, notamment le Comité des Nations Unies pour l'élimination de la discrimination raciale (CERD)<sup>2</sup>,

---

<sup>1</sup> [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/activities/GPR/EN/Recommendation\\_N11/default\\_en.asp](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/activities/GPR/EN/Recommendation_N11/default_en.asp).

<sup>2</sup> UN CERD (2015), Concluding observations on the combined nineteenth to twenty-second periodic reports of Germany, CERD/C/DEU/CO/19-22: § 7.

l'Agence fédérale pour la lutte contre la discrimination (ADS)<sup>3</sup> et par Amnesty International (AI)<sup>4</sup>.

Tout comme le CERD, l'ECRI regrette que la police continue à utiliser une terminologie impropre. Comme l'ECRI l'a déjà exprimé au § 26 de son dernier rapport, l'intitulé de la statistique contenant les crimes et infraction de haine, la « Statistique sur la criminalité à motivation politique » n'est pas approprié, car un bon nombre d'infractions racistes, homo- et transphobes n'est pas basé sur une « motivation politique ». Il en va de même pour les crimes et délits de haine à motivation religieuse qui sont également inclus dans cette statistique. En outre, le motif de l'identité de genre n'est pas couvert.<sup>5</sup> L'ECRI réitère sa position que cette terminologie est susceptible d'induire en erreur les agents de police lors de l'enregistrement et du traitement subséquent des infractions à motivation raciste, homo- et transphobe.

En outre, les autorités policières allemandes utilisent une définition trop restrictive des crimes et délits de haine pour leurs statistiques. Selon cette définition, un acte est uniquement considéré comme ayant une motivation politique « s'il vise une personne pour ses vues politiques, sa nationalité, son origine ethnique, sa race, sa couleur de peau, sa religion, sa croyance philosophique, son origine [...] ou son orientation sexuelle ». Or, la police devrait, selon le § 14 de la RPG n° 11, adopter une définition beaucoup plus large et entendre par incident raciste, homo- ou transphobe « tout incident qui est perçu comme étant raciste, homo- ou transphobe par la victime ou toute autre personne ».

Dès lors, il n'est pas surprenant qu'il y ait toujours des différences importantes entre les statistiques sur la violence raciste de la société civile et les statistiques officielles. Alors que le groupe de soutien aux victimes en Saxe a par exemple enregistré 477 délits impliquant la violence politiquement motivée en 2015 dans la mouvance politique de droite, les autorités de Saxe n'ont enregistré que 213 actes dans la même catégorie<sup>6</sup>.

En outre, les autorités judiciaires n'ont pas détaillé leurs statistiques de la même manière que les autorités policières. Ainsi, les statistiques sur les crimes de haine n'indiquent pas le nombre d'actes d'accusation, ni le nombre de jugements ; il n'est pas davantage possible de déterminer combien de cas enregistrés par la police sont transmis aux procureurs et au final qualifiés et jugés comme infractions racistes, homo- ou transphobes (§ 12 de la RPG No. 11). De même, il n'existe pas encore de statistique sur l'application de l'article 46 amendé du Code pénal allemand.

En conclusion, l'ECRI constate que cette recommandation a été partiellement appliquée.

---

<sup>3</sup> Antidiskriminierungsstelle des Bundes, Kugelmann D. (2015), Möglichkeiten effektiver Strafverfolgung bei Hasskriminalität – Rechtsgutachten.

<sup>4</sup> Amnesty International 2016, Living in Insecurity – How Germany is Failing Victims of Racist Violence.

<sup>5</sup> Concernant la différence entre l'orientation sexuelle (qui concerne notamment les personnes lesbiennes, gays et bisexuelles) et l'identité de genre (qui concerne notamment les personnes transgenres) voir Conseil de l'Europe, Commissaire aux droits de l'homme (2011), La discrimination fondée sur l'orientation sexuelle et l'identité de genre en Europe.

<sup>6</sup> Amnesty International 2016, ibidem : 59.

