

A decorative graphic consisting of a horizontal grey bar and a vertical grey bar that meet at a right angle. The top-right corner of the horizontal bar is filled with black.

RAPPORT DE L'ECRI SUR LE ROYAUME-UNI

(cinquième cycle de monitoring)

Adopté le 29 juin 2016

Publié le 4 octobre 2016

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Secrétariat de l'ECRI
Direction Générale II - Démocratie
Conseil de l'Europe
F - 67075 STRASBOURG Cedex
Tel.: +33 (0) 3 90 21 46 62
E-mail: ecri@coe.int

www.coe.int/ecri

**RAPPORT DE L'ECRI
SUR LE ROYAUME-UNI
(cinquième cycle de monitoring)**

Adopté le 29 juin 2016

Publié le 4 octobre 2016

TABLE DES MATIERES

AVANT-PROPOS	7
RÉSUMÉ	9
CONSTATATIONS ET RECOMMANDATIONS	13
I. THEMES COMMUNS	13
1. LEGISLATION POUR LUTTER CONTRE LE RACISME ET LA DISCRIMINATION RACIALE.....	13
- PROTOCOLE N° 12 A LA CONVENTION EUROPEENNE DES DROITS DE L'HOMME.....	13
- EXISTENCE DE DISPOSITIONS PENALES, CIVILES ET ADMINISTRATIVES CONFORMES A LA RECOMMANDATION DE POLITIQUE GENERALE (RPG) N° 7 .	13
- DROIT PENAL	13
- <i>ANGLETERRE ET PAYS DE GALLES</i>	13
- <i>ECOSSE</i>	15
- <i>IRLANDE DU NORD</i>	15
- DROIT CIVIL ET ADMINISTRATIF	15
- <i>GRANDE-BRETAGNE</i>	15
- <i>IRLANDE DU NORD</i>	16
- ORGANES NATIONAUX SPECIALISES	17
- <i>GRANDE-BRETAGNE</i>	17
- <i>IRLANDE DU NORD</i>	18
2. DISCOURS DE HAINE	18
- AMPLEUR DU PHENOMENE	19
- LES MESSAGES DE HAINE DANS LE DISCOURS POLITIQUE	19
- LE DISCOURS DE HAINE DANS LES MEDIAS TRADITIONNELS ET SUR INTERNET	21
- REPONSE DES AUTORITES	23
3. VIOLENCE RACISTE ET VIOLENCE HOMOPHOB/TRANSPHOB	28
- DONNEES	28
- LA REPONSE DES AUTORITES	29
4. POLITIQUES D'INTEGRATION	31
- « NOIRS ET MINORITES ETHNIQUES ».....	32
- <i>ROMS, TSIGANES ET GENS DU VOYAGE</i>	36
- <i>REFUGIES</i>	41
- <i>AUTRES NON-RESSORTISSANTS</i>	43
II. THEMES SPECIFIQUES AU ROYAUME-UNI	44
1. RECOMMANDATIONS DU QUATRIEME CYCLE FAISANT L'OBJET D'UN SUIVI INTERMEDIAIRE	44
2. EFFICACITE DE LA COMMISSION POUR L'EGALITE ET LES DROITS DE L'HOMME	46
3. POLITIQUES DE LUTTE CONTRE LA DISCRIMINATION ET L'INTOLERANCE A L'EGARD DES PERSONNES LGBT	47
- STATISTIQUES.....	47
- ASPECTS LEGISLATIFS	47
- PROMOTION DE LA TOLERANCE ET LUTTE CONTRE LA DISCRIMINATION	49
RECOMMANDATIONS FAISANT L'OBJET D'UN SUIVI INTERMÉDIAIRE.....	51
LISTE DES RECOMMANDATIONS	53
BIBLIOGRAPHIE	57

AVANT-PROPOS

La Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI), mise en place par le Conseil de l'Europe, est une instance indépendante de monitoring dans le domaine des droits de l'homme. Spécialisée dans les questions de lutte contre le racisme et l'intolérance, elle est composée de membres indépendants et impartiaux, qui sont désignés sur la base de leur autorité morale et de leur expertise reconnue dans le traitement des questions relatives au racisme, à la discrimination raciale, à la xénophobie, à l'antisémitisme et à l'intolérance.

Dans le cadre de ses activités statutaires, l'ECRI mène des travaux de monitoring par pays, qui analysent la situation dans chacun des Etats membres du Conseil de l'Europe pour ce qui est du racisme et de l'intolérance et formule des suggestions et propositions pour le traitement des problèmes identifiés.

Le monitoring par pays de l'ECRI concerne l'ensemble des Etats membres du Conseil de l'Europe, sur un pied d'égalité. Les travaux se déroulent suivant des cycles de 5 ans, à raison de 9-10 pays couverts chaque année. Les rapports du premier cycle ont été achevés à la fin de 1998, ceux du deuxième cycle à la fin de 2002, ceux du troisième cycle à la fin de l'année 2007 et ceux du quatrième cycle se sont achevés début 2014. Les travaux du cinquième cycle ont débuté en novembre 2012.

Les méthodes de travail pour l'élaboration des rapports comprennent des analyses documentaires, une visite dans le pays concerné, puis un dialogue confidentiel avec les autorités nationales.

Les rapports de l'ECRI ne sont pas le résultat d'enquêtes ou de dépositions de témoins, mais d'analyses basées sur un grand nombre d'informations émanant de sources très variées. Les études documentaires reposent sur un nombre important de sources écrites nationales et internationales. La visite sur place permet de rencontrer les milieux directement concernés (gouvernementaux et non gouvernementaux) et de recueillir des informations détaillées. Le dialogue confidentiel avec les autorités nationales permet à celles-ci de fournir, si elles l'estiment nécessaire, des commentaires sur le projet de rapport en vue de corriger d'éventuelles erreurs factuelles qui pourraient être contenues dans le texte. A l'issue de ce dialogue, les autorités nationales peuvent, si elles le souhaitent, demander à ce que leurs points de vue soient reproduits en annexe au rapport définitif de l'ECRI.

Les rapports par pays du cinquième cycle sont centrés sur quatre thèmes communs à tous les Etats membres : (1) Questions législatives, (2) Discours de haine, (3) Violence, (4) Politiques d'intégration et sur un certain nombre de thèmes spécifiques à chacun d'entre eux. Les recommandations du quatrième cycle faisant l'objet d'un suivi intermédiaire qui n'ont pas été mises en œuvre ou qui ne l'ont été que partiellement feront l'objet d'un suivi à cet égard.

Dans le cadre du cinquième cycle, une mise en œuvre prioritaire est, à nouveau, requise pour deux recommandations choisies parmi celles figurant dans le rapport. Au plus tard deux ans après la publication de ce rapport, l'ECRI mettra en œuvre un processus de suivi intermédiaire concernant ces nouvelles recommandations prioritaires.

Le rapport qui suit a été élaboré par l'ECRI sous sa seule et entière responsabilité. Il rend compte de la situation en date du 17 mars 2016. Les développements intervenus après cette date ne sont donc pas couverts par l'analyse qui suit, ni pris en compte dans les conclusions et propositions qui y figurent.

RÉSUMÉ

Depuis l'adoption du quatrième rapport de l'ECRI sur le Royaume-Uni, le 17 décembre 2009, des progrès ont été accomplis dans un certain nombre de domaines.

Le Royaume-Uni dispose d'une législation globalement solide pour lutter contre le racisme et la discrimination raciale. La loi de 2010 sur l'égalité est entrée en vigueur pour la Grande-Bretagne en octobre 2010. Elle consolide et remplace les précédentes lois antidiscrimination et fournit un cadre juridique unique pour lutter contre les désavantages et la discrimination. La Commission pour l'égalité et les droits de l'homme (Grande-Bretagne) et la Commission pour l'égalité pour l'Irlande du Nord respectent pleinement les recommandations faites par l'ECRI dans ses recommandations de politique générale n^{os} 2 et 7.

Le ministère de l'Intérieur continue de mettre en œuvre un système amélioré de collecte de données, le *Data Hub*, afin de rationaliser le processus de saisie des données par la police et d'agréger les chiffres sur les niveaux et les tendances des infractions en Angleterre et au pays de Galles. En mai 2015, le gouvernement a mis à jour son document d'orientation sur la prévention de la criminalité, qui comprend un plan d'action pour lutter contre les infractions motivées par la haine. Ce plan, intitulé « Dénoncer, signaler, faire cesser » poursuit trois objectifs : prévenir les infractions motivées par la haine, renforcer le signalement de ces infractions et améliorer la réponse pénale. La police a élaboré sa propre Stratégie nationale 2014 relative aux infractions motivées par la haine. Plusieurs mesures ont été prises pour remédier au grave problème du sous-signalement, comme la création de sites de signalement gérés par des tiers et de systèmes de partage des données.

Une nouvelle politique baptisée « Vision 2020 » a été élaborée pour améliorer les possibilités offertes aux Noirs et aux membres des minorités ethniques. Des efforts importants ont été déployés pour promouvoir les droits des personnes LGBT et l'attitude à leur égard au Royaume-Uni a nettement évolué ces dernières années.

L'ECRI se félicite de ces développements positifs au Royaume-Uni. Cependant, malgré les progrès accomplis, certains points demeurent préoccupants.

En Irlande du Nord, il n'existe toujours pas de loi sur l'égalité qui couvre tous les motifs protégés. La discrimination fondée sur l'identité de genre n'est pas interdite et les couples de même sexe ne peuvent pas se marier, alors qu'ils le peuvent en Grande-Bretagne. La Commission pour l'égalité et les droits de l'homme ne recueille aucune donnée ni n'effectue aucun suivi concernant l'application de la loi de 2010 sur l'égalité. La saisine des juridictions du travail, y compris celles du second degré, a été assujettie à l'acquittement de frais, qui sont plus élevés pour les affaires de discrimination que pour les autres types de recours.

Les dispositions spécifiques relatives à l'incitation à la haine ne sont presque jamais appliquées. L'écart important entre les infractions motivées par la haine enregistrées par la police et celles faisant l'objet de poursuites indique qu'un grand nombre de ces infractions restent impunies. Aucun chiffre n'est disponible sur l'imposition de peines plus lourdes en raison de circonstances aggravantes et les aspects liés à la motivation raciste sont souvent évacués par la police, le parquet ou les juges, ou abandonnés dans le cadre de transactions judiciaires menant au plaider coupable.

De nombreux messages d'intolérance continuent d'être véhiculés dans le discours politique, qui se concentre sur la question de l'immigration et contribue à exacerber les sentiments xénophobes. Les musulmans sont présentés sous un jour défavorable par certains responsables politiques et du fait de certaines politiques gouvernementales. Leurs prétendues difficultés à s'intégrer et leur opposition supposée aux « valeurs britanniques fondamentales » sont un thème commun qui contribue à un climat de peur

et de méfiance à leur égard. La stratégie de lutte contre le terrorisme, baptisée « Prévenir », risque d'alimenter la discrimination à l'égard des musulmans.

Le discours de haine dans certains médias traditionnels, en particulier la presse populaire, demeure un problème, avec la diffusion d'informations erronées ou infondées sur les groupes vulnérables, qui peuvent contribuer à entretenir les stéréotypes. Aucun régulateur indépendant de la presse n'a été établi. Un nombre particulièrement élevé d'incidents à caractère raciste se sont produits en 2013, où l'on a constaté une progression marquée des violences antimusulmanes. Le nombre d'incidents antisémites a atteint un niveau record en 2014. Certaines personnes LGBT subiraient quotidiennement des actes d'intimidation, de harcèlement et de violence. Les élèves LGBT sont gravement brimés à l'école et ne sont pas toujours aidés par les enseignants.

Les Noirs et les membres des minorités ethniques demeurent sous-représentés dans le corps enseignant et il reste encore un long chemin à parcourir pour remédier à la sous-représentation de ces groupes dans la police. Le Royaume-Uni n'a pas adopté de stratégie nationale d'intégration des Roms. Le nombre d'aires insuffisant reste l'un des problèmes les plus urgents pour les Tsiganes et les Gens du voyage. En août 2015, une nouvelle politique d'aménagement des aires pour les Gens du voyage en Angleterre a été rendue publique ; elle restreint considérablement la définition des Tsiganes et des Gens du voyage. Il n'y a actuellement aucune stratégie d'intégration des réfugiés en Angleterre ou en Irlande du Nord et les réfugiés vivent souvent dans une situation de pauvreté et d'exclusion sociale.

Dans le présent rapport, l'ECRI demande aux autorités de prendre des mesures dans un certain nombre de domaines ; elle formule une série de recommandations, dont les suivantes.

Les autorités de l'Irlande du Nord devraient réunir, dans une seule loi complète sur l'égalité, les divers textes législatifs en la matière, en s'inspirant de la loi de 2010 sur l'égalité et en tenant compte des recommandations de la Commission pour l'égalité pour l'Irlande du Nord, ainsi que des recommandations formulées par l'ECRI au paragraphe 19 du présent rapport*. Les autorités devraient revoir les dispositions sur l'incitation à la haine en vue de les rendre plus effectivement applicables. Elles devraient suivre les conseils de la Commission des lois et revoir le fonctionnement du système d'infractions aggravées pour y inclure les motifs de l'orientation sexuelle et de l'identité de genre. Elles devraient également étendre les infractions visant à attiser la haine pour couvrir le motif de l'identité de genre.

Des données devraient être collectées sur l'application des articles prévoyant le prononcé d'une peine plus lourde et dans les cas où une circonstance aggravante donnant lieu à une peine plus lourde a été invoquée, puis abandonnée dans le cadre de transactions judiciaires menant au plaider coupable. Le système d'assistance judiciaire et de frais de justice devrait être revu afin d'améliorer l'accès à la justice dans les affaires de discrimination au travail. Des données sur l'application de la loi de 2010 sur l'égalité devraient être collectées, depuis le dépôt des plaintes jusqu'à leur aboutissement*. Un régulateur de la presse indépendant devrait être mis en place, conformément aux recommandations formulées dans le rapport Leveson.

Les autorités devraient trouver des moyens concrets d'atteindre les objectifs qu'elles se sont fixés dans le programme Vision 2020 en ce qui concerne l'éducation et l'emploi et fixer des objectifs similaires dans le domaine des soins de santé. Elles devraient instaurer un véritable dialogue avec les musulmans dans l'objectif de combattre l'islamophobie et elles devraient les consulter sur toutes les politiques susceptibles d'avoir une incidence sur eux. La définition des Tsiganes et des Gens du voyage figurant dans la nouvelle politique d'aménagement appliquée en Angleterre devrait être

* Les recommandations de ce paragraphe feront l'objet d'un processus de suivi intermédiaire par l'ECRI au plus tard deux ans après la publication du présent rapport.

remplacée par celle de la politique de 2012. Un nombre d'emplacements suffisant devrait être mis à disposition au regard des besoins de ces communautés ; des solutions de remplacement à l'expulsion devraient être privilégiées, à l'exemple de la politique de stationnement négocié lancée à Leeds, et de telles initiatives devraient être mises en place ailleurs. Les autorités devraient élaborer, en consultation avec les organisations de Tsiganes, de Gens du voyage et de Roms, un programme détaillé de mesures d'intégration pour remédier à la situation extrêmement défavorisée que subissent ces trois communautés en Angleterre, au pays de Galles, en Ecosse et en Irlande du Nord.

Une stratégie d'intégration des réfugiés devrait être mise en place en Angleterre et en Irlande du Nord. Les autorités sont encouragées à redoubler d'efforts pour lutter contre le harcèlement à l'égard des élèves LGBT à l'école, en prêtant une attention particulière à la formation des enseignants.

CONSTATATIONS ET RECOMMANDATIONS

I. Thèmes communs

1. Législation pour lutter contre le racisme et la discrimination raciale¹

- Protocole n° 12 à la Convention européenne des droits de l'homme

1. Le Royaume-Uni n'a toujours pas signé ni ratifié le Protocole n° 12 et les autorités ont indiqué qu'elles n'en avaient pas l'intention.

2. L'ECRI recommande à nouveau aux autorités de signer et de ratifier le Protocole n° 12 à la Convention européenne des droits de l'homme.

- Existence de dispositions pénales, civiles et administratives conformes à la Recommandation de politique générale (RPG) n° 7

3. L'ECRI note avec satisfaction que le Royaume-Uni dispose d'une législation globalement solide pour lutter contre le racisme et la discrimination raciale. L'analyse qui suit se concentre sur les lacunes.

- Droit pénal

- Angleterre et pays de Galles

4. Aux termes de l'article 18 de la loi de 1986 sur l'ordre public (*Public Order Act 1986*), « quiconque a recours à des propos ou à des comportements menaçants, injurieux ou offensants, ou exhibe des écrits menaçants, injurieux ou offensants se rend coupable d'une infraction si : a) son intention est d'attiser la haine raciale ou b) eu égard à toutes les circonstances, ces propos, comportements ou écrits sont propres à attiser la haine raciale »². On entend par haine raciale la haine envers un groupe de personnes en raison de « la couleur, la race, la nationalité (y compris la citoyenneté) ou l'origine nationale ou ethnique ». Cette infraction a été étendue en vertu de l'article 29B de la loi de 1986 sur l'ordre public pour couvrir l'incitation à la haine religieuse, mais uniquement en ce qui concerne le recours à des propos ou à des comportements menaçants (mais pas injurieux ni offensants) ou le fait d'exhiber des écrits menaçants (mais pas injurieux ni offensants). Par haine religieuse, on entend la haine contre un groupe de personnes défini par rapport à une conviction religieuse ou à l'absence de conviction religieuse. L'auteur encourt une peine de prison de six mois à sept ans ou une amende ou les deux.

5. L'ECRI souligne que sa RPG n° 7, paragraphe 18, alinéas a), b) et c), recommande des infractions distinctes : incitation publique à la violence, à la haine ou à la discrimination ; injures ou diffamation publiques ; et menaces. La disposition susmentionnée réunit les menaces et les injures dans l'infraction d'incitation. En outre, les éléments de l'incitation publique à la violence et à la discrimination sont manquants³, de même que la diffamation. Quant aux motifs,

¹ Conformément à la Recommandation de politique générale n° 7 de l'ECRI, on entend par « racisme » la croyance qu'un motif tel que la « race », la couleur, la langue, la religion, la nationalité ou l'origine nationale ou ethnique justifie le mépris envers une personne ou un groupe de personnes ou l'idée de supériorité d'une personne ou d'un groupe de personnes. On entend par « discrimination raciale » toute différence de traitement fondée sur un motif tel que la « race », la couleur, la langue, la religion, la nationalité ou l'origine nationale ou ethnique, qui manque de justification objective et raisonnable.

² En plus de cette infraction, les infractions incitant à la haine ou « visant à attiser » la haine comprennent aussi : loi de 1986 sur l'ordre public, article 19 (Publication ou distribution d'écrits) ; article 20 (Représentation publique d'une pièce de théâtre) ; article 21 (Distribution, présentation ou diffusion d'un enregistrement) ; article 22 (Radio-télédiffusion ou reprise dans une chaîne câblée d'une émission) ; article 23 (Détenition de matériel racialement provocant).

³ Selon le rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil relatif à la mise en œuvre de la décision-cadre 2008/913/JAI du Conseil sur la lutte contre certaines formes et manifestations de racisme et de xénophobie au moyen du droit pénal, si la législation en vigueur au Royaume-Uni ne mentionne

seule la langue n'est pas mentionnée. L'ECRI regrette également que les motifs de la race et de la religion ne bénéficient pas du même traitement.

6. L'ECRI relève également l'absence de dispositions de droit pénal contre les actes suivants : l'expression publique, dans un but raciste, d'une idéologie qui prône la supériorité d'un ensemble de personnes en raison de leur race, de leur couleur, de leur langue, de leur religion, de leur nationalité ou de leur origine nationale ou ethnique, ou qui calomnie ou dénigre un tel ensemble de personnes, comme le prévoit la RPG n° 7, paragraphe 18, alinéa d) ; la négation, la minimisation grossière, la justification ou l'apologie publiques, dans un but raciste, de crimes de génocide, de crimes contre l'humanité ou de crimes de guerre, comme le prévoit la RPG n° 7, paragraphe 18, alinéa e)⁴ ; la production ou le stockage aux fins de diffusion ou de distribution publiques, d'écrits, d'images ou d'autres supports contenant des manifestations visées au paragraphe 18 a), b), c), d) et e), comme le prévoit la RPG n° 7, paragraphe 18, alinéa f) ; la création ou la direction d'un groupement qui promeut le racisme, le soutien à ce groupement ou la participation à ses activités, comme le prévoit la RPG n° 7, paragraphe 18, alinéa g). L'ECRI constate également que la loi n'érige pas en infraction pénale la discrimination raciale dans l'exercice d'une fonction publique ou d'une profession, comme le prévoit la RPG n° 7, paragraphe 18, alinéa h).
7. En ce qui concerne les circonstances aggravantes, l'ECRI note l'existence d'un double système. Premièrement, la loi de 1998 sur la criminalité et les troubles à l'ordre public (*Crime and Disorder Act 1998*) (articles 29 à 32) définit des infractions particulières aggravées par des motivations racistes définies par rapport à « la race, la couleur, la nationalité (y compris la citoyenneté) ou l'origine ethnique ou nationale », ainsi que les infractions motivées par l'hostilité religieuse. La désignation « aggravées par des motivations racistes ou religieuses » fait partie de l'infraction. Ces infractions relèvent de quatre catégories : voies de fait, destruction de biens, troubles à l'ordre public et harcèlement. Deuxièmement, aux termes de l'article 145 de la loi de 2003 sur la justice pénale (*Criminal Justice Act 2003*), si une infraction autre que les infractions particulières susmentionnées aggravées par des motivations racistes ou religieuses était motivée par une hostilité raciste ou religieuse, le tribunal doit considérer ce fait comme une circonstance aggravante. Pour pouvoir prononcer une peine plus lourde, le juge doit déclarer en audience publique que la peine a été alourdie parce que l'hostilité manifestée a aggravé l'infraction. L'ECRI note donc avec satisfaction que la motivation raciste constitue une circonstance aggravante pour toutes les infractions pénales, conformément à la RPG n° 7, paragraphe 21.
8. L'ECRI recommande de modifier la législation pénale pour ajouter le motif de la langue aux dispositions existantes et inclure les infractions suivantes commises aux motifs de la race, de la couleur, de la langue, de la religion, de la nationalité ou de l'origine nationale ou ethnique : incitation publique à la violence et à la discrimination ; injures et diffamation publiques ; menaces ; expression publique, dans un but raciste, d'une idéologie qui prône la supériorité d'un ensemble de personnes ou qui calomnie ou dénigre un tel ensemble de personnes ; négation, minimisation grossière, justification ou apologie publiques, dans un but raciste, de crimes de génocide, de crimes contre l'humanité ou de crimes de guerre ; production ou stockage, aux fins de diffusion ou de distribution publiques, d'écrits, d'images ou d'autres supports contenant des manifestations visées aux

expressément que l'incitation publique à la haine, le Royaume-Uni considère que la notion de violence est effectivement couverte par le terme haine.

⁴ Selon le rapport susmentionné de la Commission européenne, le Royaume-Uni a transmis les règles pour la détermination des peines pour banalisation, apologie et négation de l'Holocauste, sur la base de dispositions pénales punissant respectivement l'incitation, l'agitation ethnique ou l'incitation à la haine.

alinéas a), b), c), d) et e) du paragraphe 18 de la RPG n° 7 ; création ou direction d'un groupement qui promeut le racisme, soutien à ce groupement ou participation à ses activités ; et discrimination raciale dans l'exercice d'une fonction publique ou d'une profession.

- *Ecosse*

9. L'ECRI note que la loi de 1986 sur l'ordre public et la loi de 1998 sur la criminalité et les troubles à l'ordre public s'appliquent également à l'Ecosse. En outre, l'article 33 de cette dernière a introduit, en Ecosse, l'infraction de harcèlement aggravé par la motivation raciste, défini comme le fait de susciter ou d'avoir l'intention de susciter la peur ou l'angoisse et impliquant de la malveillance ou de l'hostilité fondée sur l'appartenance, ou l'appartenance présumée d'une personne à un « groupe racial »⁵. Les lacunes identifiées en Angleterre et au pays de Galles sont les mêmes en Ecosse ; c'est pourquoi la recommandation formulée par l'ECRI au paragraphe 8 s'adresse aussi aux autorités écossaises.
10. La motivation raciste comme circonstance aggravante est couverte par la loi de 2003 sur la justice pénale (Ecosse) (*Criminal Justice (Scotland) Act 2003*) (article 74 sur les infractions aggravées par un préjugé religieux) et la loi de 2010 sur la justice pénale et l'octroi d'autorisations (*Criminal Justice and Licensing (Scotland) Act 2010*) (article 25 sur les infractions aggravées par un préjugé racial ou religieux).

- *Irlande du Nord*

11. L'ordonnance de 1987 sur l'ordre public (Irlande du Nord) (*Public Order (Northern Ireland) Order 1987*) est identique sur le fond à la loi de 1986 sur l'ordre public. Par conséquent, la recommandation formulée par l'ECRI au paragraphe 8 s'adresse également aux autorités de l'Irlande du Nord. L'ordonnance (n° 2) de 2004 sur la justice pénale (Irlande du Nord) (*Criminal Justice (No.2) (Northern Ireland) Order 2004*) prévoit un durcissement des peines en cas d'infractions aggravées par l'hostilité, notamment lorsque la victime appartient à un « groupe racial, religieux, ou orienté sexuellement ».

- **Droit civil et administratif**

- *Grande-Bretagne*

12. Dans son quatrième rapport, l'ECRI a encouragé les autorités dans les efforts qu'elles font pour élaborer une législation consolidée assurant à tous la même protection contre la discrimination fondée sur la race, la couleur, la religion, la nationalité ou l'origine nationale ou ethnique. Elle leur a vivement recommandé d'étendre la protection contre le harcèlement prévue dans le projet de loi sur l'égalité au harcèlement fondé sur la religion, et d'envisager d'inclure la langue parmi les critères protégés.
13. L'ECRI note avec satisfaction que la loi de 2010 sur l'égalité (*Equality Act 2010*) est entrée en vigueur pour la Grande-Bretagne en octobre 2010. Elle consolide et remplace les précédentes lois antidiscrimination, y compris la loi de 1976 sur les relations raciales (*Race Relations Act 1976*), et fournit un cadre juridique unique relatif à la lutte contre les désavantages et la discrimination, comme le recommande l'ECRI. La loi se conforme pour l'essentiel à la RPG n° 7 de l'ECRI, mais elle pourrait être améliorée en comblant les lacunes indiquées ci-dessous.
14. La loi couvre neuf critères protégés : l'âge, le handicap, le changement d'identité sexuelle, le mariage et le partenariat civil, la grossesse et la maternité, la race, la religion ou la conviction, le sexe et l'orientation sexuelle. La race est définie comme incluant la couleur, la nationalité (y compris la citoyenneté) et l'origine

⁵ Tous les êtres humains appartenant à la même espèce, l'ECRI rejette les théories fondées sur l'existence de « races » différentes.

nationale ou ethnique. L'ECRI regrette que le critère de la langue soit toujours manquant par rapport à sa RPG n° 7. Les autorités ont indiqué que la langue était couverte par l'origine ethnique, mais aucune jurisprudence n'étaye cette interprétation. Quant aux autres formes de discrimination, l'ECRI note que le seul élément manquant par rapport à la RPG n° 7, paragraphe 6, est l'intention annoncée de discriminer.

15. En ce qui concerne les éléments énoncés dans la RPG n° 7, paragraphe 9, la loi sur l'égalité prévoit dans ses articles 142 à 146 qu'un contrat n'est pas exécutoire s'il constitue, favorise ou prévoit un traitement qui est interdit par la loi, et qu'il peut être déclaré nul. La loi n'impose pas explicitement aux autorités publiques de veiller à ce que les parties auxquelles elles attribuent des marchés, des prêts, des subventions ou d'autres avantages respectent et promeuvent une politique de non-discrimination. Cependant, en vertu de l'article 149, dans l'exercice de leurs fonctions (y compris la passation de marchés), les autorités publiques doivent veiller à éliminer la discrimination, le harcèlement et la victimisation, promouvoir l'égalité des chances et encourager de bonnes relations.
16. Il apparaît également que la loi ne contient aucune disposition prévoyant un contrôle permanent de la conformité des lois, des règlements et des dispositions administratives adoptées aux niveaux national et local avec l'interdiction de la discrimination, ni leur modification ou abrogation, conformément à la RPG n° 7, paragraphe 13. Les autorités ont informé l'ECRI qu'elles considéraient que le processus législatif contenait des garanties inhérentes suffisantes pour assurer qu'aucune loi susceptible de conduire à une discrimination soit adoptée.
17. L'ECRI note avec satisfaction que l'article 26 définit et interdit le harcèlement, y compris lorsqu'il est lié aux motifs de la religion ou de la conviction, comme l'a recommandé l'ECRI et conformément à la RPG n° 7, paragraphe 15.
18. Enfin, l'ECRI n'a trouvé aucune disposition sur l'obligation de supprimer le financement public des organisations ou des partis politiques qui promeuvent le racisme, ni la possibilité de dissoudre les organisations en question (RPG n° 7, paragraphes 16 et 17).
19. L'ECRI recommande aux autorités d'améliorer la loi sur l'égalité en y intégrant les éléments suivants : le critère protégé de la langue ; l'intention annoncée de discriminer ; l'obligation explicite pour les autorités publiques de veiller à ce que les parties auxquelles elles attribuent des marchés, des prêts, des subventions ou d'autres avantages respectent et promeuvent une politique de non-discrimination ; les outils juridiques nécessaires pour soumettre les lois, les règlements et les dispositions administratives adoptées aux niveaux national et local à un contrôle permanent de conformité avec l'interdiction de la discrimination, et de modifier ou d'abroger ceux qui ne sont pas conformes ; l'obligation de supprimer le financement public des organisations ou des partis politiques qui promeuvent la racisme et la possibilité de dissoudre les organisations en question.

- *Irlande du Nord*

20. L'Assemblée d'Irlande du Nord a des compétences en ce qui concerne la législation antidiscrimination. Bien que le Gouvernement du Royaume-Uni se soit engagé dans l'accord de St Andrews de 2006 à travailler rapidement à l'élaboration d'une législation unique en matière d'égalité, aucun progrès n'a été réalisé en ce sens en Irlande du Nord et il n'existe toujours pas de loi sur l'égalité qui couvre tous les motifs protégés. Des lois sont toujours en vigueur qui concernent des aspects particuliers, notamment l'ordonnance de 1997 sur les relations raciales (Irlande du Nord) (*Race Relations (Northern Ireland) Order 1997*), qui interdit la discrimination et le harcèlement fondés sur la race, la couleur, la nationalité ou l'origine ethnique ou nationale, et l'ordonnance de 1998 sur l'équité en matière d'emploi et de traitement (*Fair Employment and Treatment*

(*Northern Ireland*) Order 1998), qui interdit la discrimination et le harcèlement fondés sur la conviction religieuse et les opinions politiques.

21. Il y a donc d'importantes divergences entre la législation en matière d'égalité en vigueur en Grande-Bretagne et celle en vigueur en Irlande du Nord. A titre d'exemple, la législation applicable en matière d'égalité raciale en Irlande du Nord prévoit un niveau de protection à « deux niveaux », la discrimination fondée sur la couleur et la nationalité bénéficiant d'un degré de protection moins élevé que celle fondée sur la race et l'origine ethnique ou nationale⁶. Les mesures spéciales que peuvent prendre les employeurs, les prestataires de services et les organes publics pour réduire les désavantages (« action positive ») sont également limitées. L'ECRI renvoie au rapport de 2014 de la Commission pour l'égalité pour l'Irlande du Nord qui met en évidence les lacunes de la législation en matière d'égalité raciale et formule des recommandations pour renforcer cette législation⁷. L'ECRI est préoccupée par le fait que, dans un certain nombre de domaines clés, les personnes sont moins bien protégées contre la discrimination raciale en Irlande du Nord que d'autres parties du Royaume-Uni.

22. L'ECRI recommande vivement aux autorités de l'Irlande du Nord de réunir, dans une seule loi complète sur l'égalité, les divers textes législatifs en la matière, en s'inspirant de la loi de 2010 sur l'égalité et en tenant compte des recommandations de la Commission pour l'égalité pour l'Irlande du Nord, ainsi que des recommandations formulées par l'ECRI au paragraphe 19 du présent rapport.

- **Organes nationaux spécialisés⁸**

- *Grande-Bretagne*

23. La Commission pour l'égalité et les droits de l'homme (*Equality and Human Rights Commission*) est un organe statutaire indépendant institué en 2007 en vertu de la loi de 2006 sur l'égalité. Elle résulte de la fusion des anciennes Commission pour l'égalité des chances (*Equal Opportunities Commission*), Commission pour l'égalité raciale (*Commission for Racial Equality*) et Commission pour les droits des personnes handicapées (*Disability Rights Commission*). Elle a pour mission de réduire les inégalités, d'éliminer la discrimination, de renforcer les bonnes relations dans la société, et de promouvoir et défendre les droits de l'homme. Elle préserve, promeut l'égalité, et veille à son respect pour les neuf caractéristiques protégées : âge, handicap, sexe, race, religion et conviction, grossesse et maternité, mariage et partenariat civil, orientation sexuelle et changement d'identité sexuelle.

24. Selon une étude Equinet⁹, la Commission a avant tout une mission de promotion et de soutien juridique. Elle consacre la majeure partie de son temps et de ses ressources à toute une série d'activités qui comprennent l'encouragement des bonnes pratiques dans les organisations, la sensibilisation, le développement d'une base de connaissances sur l'égalité et la non-discrimination, et des services d'assistance juridique aux personnes victimes de discrimination. Ces services sont assurés par l'intermédiaire du Service d'aide et de conseils en matière d'égalité (*Equality Advisory Support Service*), créé en 2012 sous la forme d'une ligne d'assistance téléphonique pour informer les personnes sur leurs droits et sur les moyens d'accéder à des aides supplémentaires.

⁶ Le harcèlement, par exemple, est uniquement fondé sur la race et l'origine ethnique et nationale, mais pas sur la couleur ou la nationalité.

⁷ Equality Commission for Northern Ireland, 2014.

⁸ Autorités indépendantes expressément chargées de lutter contre le racisme, la xénophobie, l'antisémitisme, l'intolérance et la discrimination fondés notamment sur l'origine ethnique, la couleur, la nationalité, la religion et la langue (discrimination raciale), au niveau national.

⁹ Ammer, Crowley, Liegl et al., 2010.

25. En vertu de ses pouvoirs d'exécution, la Commission peut demander des renseignements sur toute question se rapportant aux articles 8 ou 9 de la loi sur l'égalité, à savoir l'égalité et la diversité ou les droits de l'homme. Elle possède des pouvoirs d'enquête et peut émettre des recommandations ainsi qu'une « notification d'acte illicite » exigeant l'élaboration d'un plan d'action pour éviter que l'acte illicite se reproduise ou qu'il se poursuive. Si elle a le droit d'engager une action en justice et d'y participer, elle ne saisit généralement pas les tribunaux au nom de particuliers, sauf dans des affaires stratégiques¹⁰. En outre, la Commission contrôle la législation et donne des conseils aux autorités législatives et exécutives. Elle a le pouvoir de soumettre une proposition de loi à un contrôle judiciaire avant qu'elle soit adoptée ou de contester une loi qui est entrée en vigueur. La Commission peut fournir une assistance juridique en interne ou financer une assistance juridique externe dans des affaires en matière d'égalité qui sont susceptibles de présenter une importance stratégique. Pour résumer, la Commission est pleinement conforme aux recommandations faites par l'ECRI dans ses RPG n° 2 et 7.

- *Irlande du Nord*

26. La Commission pour l'égalité pour l'Irlande du Nord (*Equality Commission for Northern Ireland*) a été instituée le 1^{er} octobre 1999 en vertu de la loi de 1998 sur l'Irlande du Nord (*Northern Ireland Act 1998*) en tant qu'organe public indépendant. En réalité, l'Irlande du Nord a été la première nation du Royaume-Uni à mettre en place une commission couvrant tous les motifs relatifs à l'égalité. La Commission promeut l'égalité des chances et l'action positive, œuvre à l'élimination de la discrimination illicite, soumet la législation applicable à un examen, favorise les bonnes relations entre les personnes de différents groupes ethniques et contrôle le respect des obligations réglementaires qui incombent aux autorités publiques. Là encore, ses principales missions sont la promotion et le soutien juridique, et ses fonctions et ses pouvoirs sont similaires à ceux de la Commission pour l'égalité et les droits de l'homme.

2. Discours de haine

27. L'ECRI entend par discours de haine le fait de prôner, de promouvoir ou d'encourager sous quelque forme que ce soit, le dénigrement, la haine ou la diffamation d'une personne ou d'un groupe de personnes, ainsi que le harcèlement, l'injure, les stéréotypes négatifs, la stigmatisation et la menace envers une personne ou un groupe de personnes et la justification de tous les types précédents d'expression au motif, notamment, de la « race », de la couleur, de l'origine nationale ou ethnique, de la langue, de la religion ou des convictions, de l'identité de genre ou de l'orientation sexuelle¹¹.

28. Au Royaume-Uni, le discours de haine raciste est sanctionné par plusieurs lois, comme cela est indiqué aux paragraphes 4 et 9-11 du présent rapport. En ce qui concerne le discours de haine motivé par l'orientation sexuelle ou l'identité de genre, l'ECRI renvoie à la section ci-dessous sur les politiques de lutte contre la discrimination et l'intolérance à l'égard des personnes LGBT.

¹⁰ La Commission pour l'égalité et les droits de l'homme tient compte des éléments suivants pour décider de participer ou non à l'action : elle examine si et dans quelle mesure l'affaire peut contribuer à empêcher la violation de la loi de 2010 sur l'égalité ou de la législation relative aux droits de l'homme en établissant un précédent ou en suscitant l'intérêt du public pour les questions soulevées ; si l'affaire concerne des violations continues de la loi de 2010 ou de la législation relative aux droits de l'homme ; les chances de remporter l'affaire, compte tenu des faits et du fondement juridique. Pour des informations plus détaillées, voir Equality and Human Rights Commission's Strategic Litigation Policy, disponible sur www.equalityhumanrights.com.

¹¹ Pour une définition du discours de haine, voir aussi la Recommandation n° R (97) 20 du Comité des Ministres aux Etats membres sur le « discours de haine », adoptée le 30 octobre 1997.

- **Ampleur du phénomène**

29. En Angleterre et au pays de Galles, les données relatives aux infractions motivées par la haine sont collectées par le Conseil national des officiers supérieurs de police (*National Police Chiefs Council*)¹², le parquet (*Crown Prosecution Service*) et le ministère de l'Intérieur (*Home Office*) et sont régulièrement publiées. On entend par infraction motivée par la haine « toute infraction pénale perçue par la victime ou par toute autre personne comme étant motivée par l'hostilité ou par des préjugés fondés sur une caractéristique personnelle ». Les cinq « volets » des infractions motivées par la haine qui font l'objet d'un contrôle central sont la race ou l'origine ethnique ; la religion ou les convictions ; l'orientation sexuelle ; le handicap ; et l'identité transgenre.
30. Selon le ministère de l'Intérieur¹³, la police a enregistré 52 528 infractions pénales motivées par la haine au cours de l'année 2014-2015. Elles comprennent des cas de discours de haine et des actes de violence. Parmi ces infractions, 42 930 (82 %) ont été classées comme motivées par la haine « raciale » ; 5 597 (11 %) comme fondées sur l'orientation sexuelle ; 3 254 (6 %) comme motivées par la haine religieuse ; et 605 (1 %) comme fondées sur l'identité transgenre. Une augmentation globale de 18 % a été enregistrée par rapport à l'année 2013-2014 ; l'augmentation la plus importante concernait les infractions motivées par la haine religieuse (43 %).
31. Lorsqu'elles sont ventilées en fonction du type d'infraction, les données montrent que 59 % de toutes les infractions motivées par la haine en 2014-2015 étaient des troubles à l'ordre public (la grande majorité étant cause de peur, d'alarme ou d'angoisse¹⁴), 30 % concernaient des actes de violence contre des personnes et 7 % des dommages aux biens et des incendies volontaires. L'ECRI n'a pas pu accéder aux données enregistrées par la police concernant les infractions d'incitation à la haine.
32. En plus des infractions motivées par la haine qui sont signalées, un sondage est réalisé chaque année pour évaluer le nombre d'infractions motivées par la haine qui ne sont pas signalées. L'enquête sur la criminalité en Angleterre et au pays de Galles (*Crime Survey for England and Wales*) consiste à mener des entretiens individuels sur la victimisation avec des personnes âgées de 16 ans et plus qui font part de leur expérience de la criminalité au cours des 12 derniers mois. Il ressort des données de la dernière enquête que le nombre d'infractions pénales motivées par la haine est estimé à 222 000 par an en moyenne, dont 106 000 sont fondées sur la « race ». Si l'on compare ces données aux chiffres de la police ci-dessus, il apparaît que la police enregistre seulement une infraction motivée par la haine sur quatre. Cet écart peut s'expliquer par le fait que la police n'enregistre pas toujours les infractions comme des infractions motivées par la haine et par la réticence des victimes à signaler des infractions de ce type.

- **Les messages de haine dans le discours politique**

33. Dans son quatrième rapport, l'ECRI a recommandé aux autorités de prendre des précautions particulières lorsqu'elles élaborent et expliquent leurs politiques, pour veiller à ce que le message transmis à la société dans son ensemble ne soit pas de nature à fomentier ou à encourager l'intolérance et elle a invité les autorités à prendre des mesures pour remédier à l'exploitation du racisme en politique. Dans ce contexte, l'ECRI salue le rapport relatif à l'enquête parlementaire multipartite sur le déroulement des élections, publié en octobre 2013, et sa mise à jour après

¹² Précédemment l'Association des officiers supérieurs de police (*Association of Chief Police Officers*).

¹³ Home Office 2015a.

¹⁴ Loi de 1986 sur l'ordre public, article 4 (Menacer de violence ou instiguer la violence) ; article 4A (Provoquer délibérément harcèlement, peur ou angoisse) et article 5 (Provoquer harcèlement, peur ou angoisse).

les élections législatives de 2015, qui donnent de bons exemples de dirigeants politiques encourageant activement à prendre ses responsabilités pour lutter contre le racisme dans le discours politique¹⁵.

34. Néanmoins, de nombreux messages d'intolérance continuent d'être véhiculés dans le discours politique par le parti populiste anti-migrant, le Parti britannique de l'indépendance (*UK Independence Party*, UKIP), ainsi que par d'autres acteurs politiques. Ces dernières années, ce discours s'est concentré sur la question de l'immigration. A titre d'exemple, dans les semaines qui ont précédé la levée des restrictions de l'UE sur l'accès au marché du travail des ressortissants de Roumanie et de Bulgarie, l'UKIP et plusieurs députés conservateurs ont tenu des discours alarmistes sur le fait que des centaines de milliers de personnes de ces deux pays pourraient bientôt se mettre en route pour la Grande-Bretagne¹⁶. Des termes comme « invasions » et « raz-de-marée » ont souvent été employés ainsi que l'expression « chasse aux aides sociales », malgré une étude réalisée en 2013 par la Commission européenne qui conclut à l'absence d'éléments de preuve démontrant que la motivation principale qui incite les citoyens de l'UE à migrer est liée aux aides sociales¹⁷. L'ECRI considère que l'utilisation de ces termes contribue inutilement à exacerber les sentiments xénophobes. Le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe a déclaré qu'il était inacceptable de considérer les citoyens bulgares et roumains comme un fléau et que le débat avait pris une tournure inquiétante¹⁸. Le Premier ministre lui-même, lorsqu'il a été interrogé sur la crise de Calais en juillet 2015, a parlé de « nuées » de personnes qui traversent la Méditerranée en quête d'une vie meilleure en Grande-Bretagne¹⁹. Le Représentant spécial du Secrétaire général de l'ONU pour les migrations internationales a reproché aux responsables politiques d'adopter un « discours xénophobe » face à la crise des migrants et a affirmé qu'ils avaient tenu des propos « totalement excessifs »²⁰.
35. Les musulmans sont également présentés sous un jour défavorable par certains responsables politiques et du fait de certaines politiques gouvernementales. Leurs prétendues difficultés à s'intégrer et leur opposition supposée aux « valeurs britanniques fondamentales », conduisant à la radicalisation et à l'extrémisme, est un thème commun qui contribue à un climat de peur et de méfiance à l'égard des musulmans. Par exemple, Nigel Farage, le leader de l'UKIP, a mis en garde contre « l'opinion publique qui est de plus en plus préoccupée par l'immigration, en partie parce que les gens sont persuadés que certains musulmans veulent former une cinquième colonne et nous tuer »²¹. En janvier 2016, le Premier ministre a mis en place un fonds de 20 millions de livres destiné à permettre à 190 000 femmes musulmanes environ d'apprendre l'anglais dans l'intention de renforcer l'intégration des communautés ; bien que l'ECRI salue ce programme, elle regrette que le Premier ministre l'associe à une lutte contre les « attitudes rétrogrades » et l'extrémisme. Certains groupes musulmans l'ont accusé de véhiculer des « préjugés honteux sur les musulmans britanniques »²². L'ECRI renvoie aussi à la stratégie de lutte contre le terrorisme « Prevent » présentée aux paragraphes 85 à 88 ci-dessous.

¹⁵ Groupe parlementaire multipartite de lutte contre l'antisémitisme 2013 et 2015.

¹⁶ The Independent 2013.

¹⁷ Commission européenne, DG Emploi, Affaires sociales et Inclusion via le contrat-cadre de la DG Justice 2013.

¹⁸ The Guardian 2013a.

¹⁹ BBC 2015.

²⁰ Idem.

²¹ The Independent 2015a.

²² The Guardian 2016b.

36. Les Roms, les Tsiganes et les Gens du voyage sont également la cible d'attaques de responsables politiques. Par exemple, en 2013, un membre conservateur du Conseil Thurrock a employé l'expression « mon grand cloaque tsigane » (*my big fat Gypsy cesspit*) pour qualifier la demande de permis de construire déposée par des Gens du voyage et ces termes ont été repris dans le communiqué de presse des conservateurs de Thurrock²³. Un ancien ministre des Communautés et des Administrations locales, dans un communiqué de presse annonçant des mesures de répression contre des camps illégaux, a qualifié les Gens du voyage de « souillure qui ne saurait être tolérée ». Il a également déclaré, lors d'une interview télévisée, que les Gens du voyage ne pouvaient pas être autorisés à « polluer » la ceinture verte²⁴. Les représentants des organisations de Gens du voyage ont trouvé ces propos très offensants.
37. Des cas de messages homophobes dans le discours politique ont aussi été constatés. Le nouveau leader démocrate-libéral a envoyé un tweet en juillet 2015 dans lequel il compare la communauté gay à des « poissons » et à des « grenouilles » et suggère que l'homosexualité se soigne²⁵. En avril 2015, le ministre de la Santé de l'Irlande du Nord a déclaré que les enfants élevés par des parents de même sexe « risquent davantage » d'être victimes d'abus²⁶.
38. L'ECRI souligne que les propos préjudiciables tenus par des personnages politiques de premier plan ont des répercussions sur l'opinion publique et qu'ils légitiment l'intolérance. Des remarques telles que celles susmentionnées ne peuvent que renforcer le degré déjà élevé d'hostilité envers certains groupes vulnérables, notamment les Tsiganes et les Gens du voyage.
39. L'ECRI appelle tous les partis politiques à s'opposer fermement au discours intolérant et à donner instruction à leurs représentants de s'abstenir de toute remarque péjorative à l'endroit d'un groupe de personnes en raison de leur « race », de leur religion, de leur nationalité, de leur langue, de leur origine ethnique, de leur orientation sexuelle ou de leur identité de genre.

- **Le discours de haine dans les médias traditionnels et sur internet**

40. L'ECRI considère que le discours de haine dans certains médias traditionnels reste un grave problème, notamment en ce qui concerne la presse populaire. Selon des ONG²⁷, les médias jouent un rôle important dans l'exacerbation des préjugés à l'encontre des Roms, des Tsiganes, des Gens du voyage, ainsi que d'autres groupes vulnérables. Le Forum européen des Roms et des Gens du voyage a exprimé son inquiétude quant au fait que certains médias diffusent régulièrement des informations erronées ou infondées sur ces communautés et qu'ils déforment et exagèrent les faits et renforcent les stéréotypes²⁸. Il ressort d'une enquête de 2011 que les médias de l'Irlande du Nord adoptent souvent des attitudes négatives envers les Gens du voyage et les Roms d'Europe orientale²⁹. L'ECRI note que certains journaux à scandale, qui sont les quotidiens nationaux les plus lus, sont ceux qui emploient le plus souvent une terminologie offensante, discriminatoire et provocante. The Sun, par exemple, a publié en avril 2015 un article intitulé « Des canots de sauvetage ? J'utiliserais plutôt des avions de combat pour arrêter les migrants », dans lequel le chroniqueur assimilait les migrants à des « cafards ». L'ECRI note qu'à la suite de cet article, le Haut-Commissaire aux droits de l'homme des Nations Unies, évoquant des

²³ Politics.co.uk 2015.

²⁴ The Telegraph 2013.

²⁵ Pink News 2015a.

²⁶ Belfast Live 2015.

²⁷ Ryder et Cemlin 2014.

²⁸ Forum européen des Roms et des Gens du voyage 2015.

²⁹ Equality Commission for Northern Ireland 2012.

décennies « de dérapages répétés et incontrôlés contre les étrangers » dans la presse, a déclaré que « les attaques verbales haineuses contre les migrants et les demandeurs d'asile par les tabloïds britanniques se poursuivent depuis trop longtemps en faisant fi de la loi ». Il a exhorté les autorités et les médias à prendre des mesures pour enrayer cette incitation à la haine, conformément aux obligations qui incombent au pays en vertu de la législation nationale et du droit international³⁰.

41. Le journal The Sun a aussi publié des articles antimusulmans incendiaires, notamment en première page de l'édition du 23 novembre 2015 qui titrait « Un musulman britannique sur cinq a de la sympathie pour les djihadistes », à côté d'une photo d'un terroriste au visage masqué brandissant un couteau. Les articles peu scrupuleux visant les personnes LGBT sont également préoccupants. En mars 2013, un enseignant transgenre s'est suicidé après que le Daily Mail, un journal populaire, a révélé sa transsexualité³¹.
42. En ce qui concerne le discours de haine sur internet, l'ECRI note une tendance à l'augmentation. Le discours de haine en ligne qui vise plus particulièrement les musulmans est en pleine expansion depuis 2013. Cette tendance est décrite dans un article sur l'islamophobie et Twitter³² ainsi que dans un récent rapport de l'organisation Tell MAMA (*Measuring Anti-Muslim Attacks*) (mesurer l'ampleur des attaques dirigées contre les musulmans)³³. Il ressort de l'analyse des données 2014-2015 de Tell MAMA que sur les 548 incidents islamophobes signalés, 402 se sont produits en ligne³⁴. Il apparaît aussi clairement que la haine à l'égard des femmes musulmanes s'est renforcée en ligne, via des réseaux sociaux comme Facebook, Twitter et Instagram³⁵. Selon le rapport susmentionné, cela suscite chez les musulmans un sentiment permanent de vulnérabilité, de peur et d'insécurité.
43. Par ailleurs, des groupes d'extrême droite utilisent de plus en plus les plateformes en ligne comme sites principaux pour organiser des manifestations, recruter des partisans et communiquer. Facebook en particulier est un site clé pour des mouvements comme Britain First, un parti politique formé en 2011 par d'anciens membres du parti national britannique, qui a un programme anti-immigration et antimusulman. Selon une étude réalisée par Faith Matters³⁶, qui s'appuie sur des commentaires postés sur la page Facebook de Britain First le 26 août 2014, le jour où le scandale de Rotherham³⁷ a été révélé pour la première fois dans la presse, des remarques désobligeantes ont dénigré la communauté musulmane dans son ensemble, présentant tous les musulmans comme des violeurs et des pédophiles par nature. Le terme « ordure » est apparu 207 fois, tandis que des mots appelant à une action directe contre les musulmans étaient fréquemment utilisés, comme « pendre » (61 fois) et « mort » (34 fois). L'étude indique que la page Facebook de Britain First offre la possibilité de répandre des attitudes antimusulmans extrêmes, sans qu'elles soient remises en cause.

³⁰ Haut-Commissariat aux droits de l'homme 2015a.

³¹ ILGA-Europe 2014.

³² Awan et Zempi 2015.

³³ Awan et Zempi 2015.

³⁴ Littler et Feldman 2015.

³⁵ Awan 2014.

³⁶ Faith Matters 2014.

³⁷ 1 400 filles mineures ont été soumises à une exploitation sexuelle organisée de grande ampleur, à Rotherham, South Yorkshire, entre 1997 et 2013. Cette exploitation était organisée par des hommes pakistanais, dont cinq ont été condamnés.

44. Le discours de haine antisémite en ligne s'est aussi considérablement accru en 2014. L'organisation Community Security Trust (CST), qui gère une ligne d'assistance téléphonique d'urgence, a enregistré 1 168 incidents antisémites pour cette année, contre 535 en 2013³⁸, le plus grand nombre jamais enregistré³⁹. Sur ces incidents, 233 concernaient l'utilisation de réseaux sociaux sur internet, alors que 88 incidents de ce type avaient été recensés en 2013. En 2015, par contre, la CST a enregistré une baisse de 22 % des incidents antisémites (924 en total), dont seulement 159 concernaient l'internet.

- **Réponse des autorités**

45. L'ECRI considère que le discours de haine est particulièrement préoccupant, non seulement parce qu'il s'agit souvent d'une première étape dans le processus qui mène à la violence effective, mais aussi en raison des effets dévastateurs qu'il produit sur ceux qui sont visés émotionnellement et psychologiquement. Pour répondre de manière adéquate au discours de haine, l'application de la loi est nécessaire – par le biais de sanctions pénales, civiles et administratives – mais d'autres mécanismes sont aussi requis pour enrayer ses effets nuisibles, par exemple l'autorégulation, la prévention et le contre-discours.
46. En ce qui concerne la réponse de droit pénal, l'ECRI a formulé un certain nombre de recommandations dans son quatrième rapport concernant le suivi, le signalement et l'enregistrement des infractions motivées par la haine. Elle note avec satisfaction que des progrès ont été réalisés dans ce domaine. A titre d'exemple, depuis avril 2011, toutes les forces de police signalent les infractions motivées par la haine dans le cadre de l'obligation de déclaration annuelle des données. En outre, le ministère de l'Intérieur continue de mettre en œuvre un système amélioré de collecte de données (*Data Hub*). Cette plateforme vise à rationaliser le processus de saisie des données par la police dans le but d'agréger les chiffres sur les niveaux et les tendances des infractions en Angleterre et au pays de Galles.
47. En mai 2015, le gouvernement a mis à jour son document d'orientation 2010-2015 sur la prévention de la criminalité (*Policy Paper 2010 to 2015 : Crime Prevention*). Il comprend un plan d'action contre les infractions motivées par la haine connu sous le nom de « Dénoncer, signaler, faire cesser » (*Challenge it, Report it, Stop it*), qui a trois objectifs : prévenir les infractions motivées par la haine, renforcer le signalement de ces infractions et améliorer la réponse pénale. En outre, la police a élaboré sa propre Stratégie nationale 2014 relative aux infractions motivées par la haine (*National Policing Hate Crime Strategy 2014*), qui énonce clairement l'engagement de la police à remplir ces objectifs. L'école de police (*College of policing*) a publié en 2014 des orientations pratiques sur les infractions motivées par la haine (*Hate Crime Operational Guidance*), qui soulignent qu'un grand nombre d'infractions motivées par la haine ne sont pas signalées à la police et que d'autres sont signalées mais qu'elles ne sont pas enregistrées en tant que telles. Le document d'orientation fournit des explications sur la notion d'infraction motivée par la haine et donne des conseils sur la manière de reconnaître ces infractions et d'enquêter à leur sujet, ainsi que sur les réponses appropriées pour les victimes. En ce qui concerne la reconnaissance des infractions motivées par la haine, selon l'Office national de la statistique (*Office for National Statistics*), l'augmentation du nombre d'infractions motivées par la haine entre 2013-2014 et 2014-2015 (voir le paragraphe 30 ci-dessus) peut être attribuée en partie à une meilleure reconnaissance des infractions par la police plutôt qu'à une réelle augmentation du nombre des infractions.

³⁸ Community Security Trust 2014.

³⁹ Mashable UK 2015.

48. En ce qui concerne le sous-signallement, plusieurs mesures ont été prises, dont la création de sites de signallement gérés par des tiers qui permettent aux citoyens de signaler une infraction pénale par d'autres moyens. Des partenariats ont été établis, par exemple avec les agents de liaison des Gens du voyage, et des systèmes de partage des données entre la police et des organisations comme Tell MAMA et le Community Security Trust ont été mis en place pour les incidents de haine antimusulmans et antisémite. Ils se révèlent efficaces car, pour beaucoup de gens, il est plus facile de parler des incidents traumatisants avec des membres de sa propre communauté. Certains services de police fournissent des conseils téléphoniques 24h/24, comme via Stop Hate UK qui gère la ligne Stop Hate permettant de signaler des infractions motivées par la haine. En outre, le site internet True Vision⁴⁰, initiative conjointe de la police et du gouvernement, a été lancé en décembre 2010 pour publier des données relatives aux infractions motivées par la haine et permettre aux victimes et à des organisations tierces de signaler en ligne des infractions directement aux services de police concernés.
49. L'ECRI se félicite des initiatives ci-dessus et salue en particulier les systèmes de signallement et de partage de données gérés par des tiers qu'elle considère comme une bonne pratique. En outre, elle accueille favorablement le fait que, à partir du printemps 2016, la police publiera des statistiques ventilées selon la religion concernant notamment les infractions motivées par la haine à l'encontre des musulmans, ce qui devrait améliorer la cohérence des actions et fournir un socle d'éléments de preuve plus large pour lutter contre les infractions motivées par la haine.
50. En ce qui concerne l'application des dispositions spécifiques relatives à l'incitation à la haine⁴¹, l'ECRI note qu'au cours de la période 2013-2014, un cas de poursuites a abouti à une condamnation à 12 mois d'emprisonnement⁴². Au cours de l'année 2012-2013, aucune poursuite n'a été engagée. En 2011-2012, des poursuites ont été engagées dans 17 cas, et 13 condamnations ont été prononcées. La même année, pour la première fois, des poursuites pour l'incitation à la haine fondée sur l'orientation sexuelle ont abouti⁴³. L'ECRI constate avec inquiétude que ces dispositions ne sont presque jamais appliquées. Des cas potentiels sont signalés à la division spéciale de lutte contre la criminalité et le terrorisme (*Special Crime and Counter Terrorism Division*) et, comme l'ECRI l'a indiqué dans ses troisième et quatrième rapports, l'autorisation du procureur général – et non du directeur des poursuites – est toujours requis pour engager des poursuites. Selon les autorités, compte tenu du conflit potentiel avec le droit à la liberté d'expression des individus, un niveau de preuve plus élevé est requis dans les cas d'incitation. Par conséquent, le parquet (*Crown Prosecution Service - CPS*) choisit souvent d'autres options prévues par la loi de 1986 sur l'ordre public qui lui permettent d'obtenir des condamnations plus facilement, mais avec des peines moins lourdes. La Commission des lois (*Law Commission*), dans un rapport de 2014, a également relevé le nombre très faible de poursuites engagées pour des infractions « visant à attiser la haine » et a

⁴⁰ Site web True Vision : www.report-it.org.uk/home.

⁴¹ Loi de 1986 sur l'ordre public, titre III Haine raciale, actes visant à attiser la haine raciale. Article 18 : recours à certains mots ou comportements ou exhibition d'écrits ; article 19 : publication ou distribution d'écrits ; article 20 : représentation publique d'une pièce de théâtre ; article 21 : distribution, présentation ou diffusion d'un enregistrement ; article 22 : radio-télédiffusion ou reprise dans une chaîne câblée d'une émission ; article 23 : détention de matériel racialement provoquant.

⁴² L'accusé avait posté trois vidéos de lui sur Facebook dans lesquelles il apparaissait vêtu d'une tenue du Ku Klux Klan et pendait une poupée « golliwog » (noire) grande nature. Selon un juriste spécialisé de la Division spéciale de lutte contre la criminalité et le terrorisme du parquet, « c'était un acte à connotation raciste très claire, et la diffusion des vidéos sur des réseaux sociaux accessibles à tous montrait l'intention claire d'attiser la haine raciale. »

⁴³ Crown Prosecution Service 2011-2012.

recommandé une révision complète de la législation relative aux infractions motivées par la haine (voir aussi le paragraphe 138 du présent rapport)⁴⁴.

51. L'ECRI recommande aux autorités de revoir les dispositions sur l'incitation à la haine en vue de les rendre plus effectivement applicables.
52. En ce qui concerne le discours de haine sur internet, l'ECRI note que le gouvernement contribue, par l'intermédiaire de ses représentants et du Community Security Trust, au groupe de travail international sur la cybercriminalité qui coopère avec les leaders du secteur d'internet pour déterminer comment limiter le préjudice occasionné par les documents prônant la haine sur internet, tout en protégeant le droit à la liberté d'expression. En 2014, en coopération avec les réseaux sociaux, le groupe de travail a publié des bonnes pratiques pour lutter contre la cyberhaine (*Best Practices for Responding to Cyberhate*). Le gouvernement a aussi alloué des fonds à la Society of Editors pour l'élaboration d'un guide de bonnes pratiques destiné aux modérateurs en ligne des contenus générés par les utilisateurs. Le site web True Vision donne des conseils sur ce que constitue un message de haine sur internet et les moyens de le signaler. Si l'ECRI salue ces mesures, elle regrette que le Royaume-Uni n'ait pas l'intention de signer ni de ratifier le Protocole additionnel à la Convention sur la cybercriminalité, relatif à l'incrimination d'actes de nature raciste et xénophobe commis par le biais de systèmes informatiques⁴⁵. En plus de sa recommandation formulée au paragraphe 51, elle encourage les autorités à revoir et à modifier la législation en vigueur relative à l'incitation à la haine, de sorte que le Royaume-Uni puisse ratifier le Protocole additionnel.
53. Dans son quatrième rapport, l'ECRI a vivement encouragé les autorités à poursuivre et à intensifier leurs efforts pour bien faire comprendre aux médias, sans empiéter sur leur indépendance journalistique, la nécessité de veiller à ce que les reportages ne contribuent pas à créer une atmosphère d'hostilité et de rejet à l'égard de divers groupes ethniques minoritaires. L'ECRI met particulièrement l'accent sur l'autorégulation car elle considère qu'il s'agit d'un moyen important pour lutter contre l'utilisation du discours de haine. C'est pourquoi elle déplore, en ce qui concerne les médias, l'inefficacité des systèmes en place au Royaume-Uni. C'est ce qu'a démontré sans équivoque l'enquête Leveson, enquête judiciaire publique lancée par le Premier ministre concernant la culture, les pratiques et la déontologie de la presse⁴⁶. Selon le rapport Leveson, publié en novembre 2012⁴⁷, « certaines parties de la presse font peu de cas des autres, qu'il s'agisse de personnes ou du public en général, en dehors de tout intérêt public légitime » et un nombre important de reportages d'actualité ne respectent pas les règles en matière d'intégrité et de probité et reflètent une culture d'« insouciance qui conduit à accorder la priorité à des faits divers à sensation, presque sans tenir compte des dommages qu'ils peuvent causer et des droits des personnes qui pourraient être concernées ». Il a aussi constaté « une indifférence totale concernant l'exactitude des faits ». Le rapport indiquait que la Commission des plaintes contre la presse (*Press Complaints Commission*) n'était pas indépendante et qu'elle n'avait pas rempli sa mission et il recommandait de la remplacer par un nouvel organe indépendant autorégulé, institué par la loi, ayant pour double mission de promouvoir un haut niveau

⁴⁴ The Law Commission 2014.

⁴⁵ Lors des négociations, le Royaume-Uni a plaidé en faveur d'une formulation qui lui permettrait de conserver le seuil qu'il applique pour les infractions d'incitation à la haine raciale, mais il n'a pas été en mesure de l'obtenir dans le texte définitif et n'a donc pas pu signer ni ratifier l'instrument.

⁴⁶ « Elle a été déclenchée par le dégoût inspiré à l'opinion publique par une seule action – le piratage [par des journalistes] du téléphone portable d'un adolescent assassiné. » Voir Leveson Inquiry, Executive summary Right Honourable Lord Justice Leveson, 2012, An inquiry into the culture, practices and ethics of the press.

⁴⁷ Leveson 2012.

d'exigence pour le journalisme et de protéger les droits des individus et disposant de toute une série de sanctions.

54. En 2013, le gouvernement a proposé une charte royale, qui a été approuvée par le parlement, intégrant les 47 recommandations du Lord Justice Leveson concernant l'autorégulation de la presse. Entre-temps, la presse avait mis en place son propre système d'autorégulation, l'Organisation indépendante de régulation de la presse (*Independent Press Standards Organisation - IPSO*), qui a remplacé en 2014 la Commission des plaintes contre la presse en tant que nouveau régulateur indépendant du secteur des journaux et des magazines. L'organisation est soutenue par de nombreux groupes de la presse et la majorité des journaux nationaux y ont adhéré. Cependant, il lui a été reproché de ne pas respecter les règles d'indépendance et d'efficacité préconisées dans le rapport Leveson⁴⁸. A titre d'exemple, son comité de rédaction du code de pratiques (*Editors' Code of Practice Committee*) est composé en majorité de rédacteurs en activité. L'organisation prévoit la possibilité de mener des enquêtes, mais la procédure est contraignante et laisse au journal visé de nombreuses possibilités d'entraver et de retarder la procédure. En conséquence, si des amendes peuvent être infligées (jusqu'à 1 million de livres), aucune ne l'a été jusqu'à présent⁴⁹.
55. L'ECRI regrette qu'aucun moyen n'ait été trouvé pour établir un régulateur indépendant de la presse et que, de ce fait, certains journaux populaires continuent de publier des articles offensants, comme indiqué ci-dessus. L'ECRI exhorte les médias à mesurer l'importance de reportages responsables, non seulement pour cesser de perpétuer des préjugés et de diffuser des informations partiales, mais aussi pour éviter de faire du tort aux personnes ou aux groupes vulnérables visés. L'ECRI considère, dès lors que les musulmans se retrouvent de plus en plus souvent sous les feux des projecteurs à la suite des attentats terroristes récemment commis à travers le monde au nom de l'Etat islamique, que le fait d'exacerber les préjugés contre les musulmans témoigne d'un mépris total non seulement de la dignité de la grande majorité des musulmans au Royaume-Uni, mais également de leur sécurité. Dans ce contexte, elle attire l'attention sur une récente étude réalisée par l'université de Teeside⁵⁰ qui suggère que, lorsque les médias mettent en avant l'origine musulmane des terroristes et lui donnent un écho important, les réactions hostiles à l'égard des musulmans risquent d'être plus violentes que lorsque la motivation des auteurs est minimisée ou rejetée en faveur d'autres explications⁵¹.
56. L'ECRI recommande vivement aux autorités de trouver un moyen de mettre en place un régulateur de la presse indépendant, conformément aux recommandations formulées dans le rapport Leveson. Elle recommande aussi une formation plus rigoureuse des journalistes pour garantir un meilleur respect des règles de déontologie. En outre, elle recommande la signature et la ratification du Protocole additionnel à la Convention sur la cybercriminalité.
57. En ce qui concerne les règles de déontologie, le Code de pratique à l'intention des rédacteurs prévoit que la presse « doit éviter les allusions préjudiciables ou péjoratives à la race d'une personne, à sa couleur, à sa religion, à son sexe, à son orientation sexuelle ou à un éventuel handicap ou maladie d'ordre physique ou mental » (clause 12 sur la discrimination). Le Code a été modifié en 2015 de

⁴⁸ Cathcart 2013.

⁴⁹ En janvier 2016, un autre régulateur de la presse, Impress, a demandé à être reconnu par le comité d'identification de la presse (*Press Recognition Panel*) créé à la suite de l'enquête Leveson.

⁵⁰ The Guardian 2015b.

⁵¹ L'étude suggère qu'une couverture médiatique plus mesurée de la prise d'otages de Sydney en 2014, lors de laquelle il a été rapidement établi et signalé à plusieurs reprises que le preneur d'otages – qui affirmait agir au nom de l'Etat islamique – souffrait de troubles mentaux, aurait contribué à une réaction moins négative à l'égard de la communauté musulmane.

manière à y inclure également l'identité de genre. Cependant, seule une personne identifiée, à titre individuel, peut déposer une réclamation en tant que victime en cas de violation de la clause 12, les groupes ne sont pas concernés. Ainsi, bien que l'ECRI constate avec satisfaction que le grand nombre de plaintes formulées contre le titre antimusulman de l'article publié dans le journal *The Sun* (voir le paragraphe 41) aient été jugées fondées par l'IPSO en vertu de la clause 1 (exactitude) du Code de pratique, elle note que la clause 12 n'a pas été appliquée, au motif que ce titre ne faisait aucune allusion péjorative ou préjudiciable à un individu particulier. Le Forum européen des Roms et des Gens du voyage a attiré l'attention sur cette lacune et, compte tenu des nombreux articles de presse offensants à l'égard des Roms, des Tsiganes et des Gens du voyage, a demandé la mise en place d'un système solide permettant aux victimes de déposer une réclamation en tant que membres d'un groupe vulnérable.

58. L'ECRI recommande de modifier le Code de pratique à l'intention des rédacteurs pour faire en sorte que les membres de groupes puissent déposer des réclamations en tant que victimes d'allusions préjudiciables ou péjoratives concernant leur communauté.

59. Il est important, pour lutter contre le discours de haine, de l'affronter et de le condamner directement par un contre-discours qui montre clairement son caractère destructeur et inacceptable. Dans son quatrième rapport, l'ECRI a souligné que les leaders politiques de tous bords devraient prendre publiquement position contre l'expression de points de vue racistes ou xénophobes. Elle note à cet égard que les attaques verbales racistes ou homophobes sont souvent condamnées immédiatement et largement. A titre d'exemple, lors d'une interview à la radio en juin 2015, un pasteur a comparé les gays aux pédophiles⁵². Peu de temps après, lors d'un débat parlementaire, le responsable de l'organisation des travaux à la Chambre des communes a déclaré : « Il n'existe absolument aucun lien quel qu'il soit entre l'homosexualité et la pédophilie. La pédophilie est un crime, l'homosexualité est une réalité de notre société ; nous l'avons soutenue en adoptant le mariage pour les personnes de même sexe et en introduisant d'autres modifications ces dernières années. Il n'est pas acceptable de l'assimiler à la pédophilie »⁵³. Les propos tenus par le Premier ministre concernant les « nuées » de migrants lui ont valu d'être immédiatement critiqué, notamment par la chef par intérim du parti travailliste qui a déclaré qu'« il ne devrait pas oublier qu'il s'agit d'hommes, pas d'insectes » et par le Conseil pour les réfugiés (*Refugee Council*) qui lui a reproché d'avoir tenu des propos « irresponsables », « déshumanisants » et « extrêmement provocants ». L'ECRI se félicite de ces contre-discours qui envoient un message clair à l'opinion publique : les points de vue intolérants sont exprimés par une minorité et tout le monde ne les partage pas. En outre, l'ECRI relève avec satisfaction que de hauts responsables politiques ont fait des déclarations ou des allocutions importantes concernant la contribution des « Noirs et minorités ethniques » et des musulmans à la société⁵⁴.

⁵² The Guardian 2015c.

⁵³ Pink News 2015b.

⁵⁴ Le député et ministre Marcus Jones, par exemple, a fait la déclaration suivante lors d'un débat parlementaire tenu dans le cadre de la célébration du « Mois de l'histoire des Noirs » (*Black History Month*) en octobre 2015 : « Le Mois de l'histoire des Noirs est pour nous l'occasion de rendre hommage aux communautés africaine, caribéenne et asiatique du Royaume-Uni et à l'énorme contribution qu'elles ont apportée à notre pays. » En juillet 2015, le Premier ministre a déclaré : « Au fil des générations, nous avons construit quelque chose d'extraordinaire en Grande-Bretagne : une démocratie multiraciale et multiconfessionnelle prospère (...). Je suis conscient de l'immense contribution qu'apportent les musulmans de toutes origines ou confessions dans tous les domaines de notre société, fiers d'être à la fois britanniques et musulmans, sans conflit ni contradiction. »

3. Violence raciste et violence homophobe/transphobe

- Données

60. Des données récentes sur les infractions motivées par la haine, qui concernent à la fois le discours de haine et les violences, sont communiquées dans la partie précédente.
61. L'ECRI constate qu'un nombre particulièrement élevé d'incidents à caractère raciste se sont produits en 2013, où l'on a constaté une hausse marquée des violences antimusulmanes. Il faut mentionner notamment deux meurtres – dont l'un contre un homme âgé de 82 ans qui rentrait chez lui après la prière du vendredi⁵⁵ –, plusieurs agressions physiques et menaces contre des femmes musulmanes (dont beaucoup s'accompagnaient de tentatives d'arracher le foulard qu'elles portaient), le dépôt de têtes de cochon ou de bacon devant le domicile de familles, la dégradation de mosquées et de tombes musulmanes, deux tentatives d'attentats à l'explosif, des incendies volontaires contre plusieurs mosquées et un contre une école musulmane, à l'issue duquel deux garçons ont dû recevoir un traitement car ils avaient été intoxiqués par la fumée. Un grand nombre de ces incidents sont intervenus à la suite de l'assassinat brutal d'un soldat britannique par deux islamistes – des hommes qui s'étaient convertis à l'islam – à Woolwich le 22 mai 2013, qui a déclenché une vague d'hostilité contre les musulmans dans tout le pays. Le 27 mai – cinq jours après l'assassinat –, l'organisation Hope not Hate faisait état de 193 incidents à caractère islamophobe, dont 10 attaques contre des mosquées. Tell MAMA constatait une augmentation de 373 % des signalements d'incidents antimusulmans au cours de la semaine qui a suivi cet assassinat par rapport à la semaine précédente. Le nombre total d'incidents de ce type recensés par Tell MAMA pendant la période 2012-2013 était de 734⁵⁶, alors que les statistiques pour 2014-2015 ont mis en évidence une baisse de ces incidents, avec un total de 548 cas signalés⁵⁷. Parmi ces derniers, on comptait sept cas classés dans la catégorie des violences extrêmes, 21 cas d'agression, 29 de menaces et 15 de dégradations d'institutions musulmanes et de biens personnels.
62. Quant à la violence antisémite, une forte augmentation a été constatée en 2014. Le Community Security Trust (CST) a signalé 81 agressions violentes, dont une classée dans la catégorie des violences extrêmes (coups et blessures susceptibles d'entraîner la mort ou mise en danger de la vie d'autrui), contre 69 en 2013, soit une augmentation de 17 %⁵⁸. Les cas de profanation et de dégradation de biens juifs ont augmenté de 65 %, passant de 49 en 2013 à 81 en 2014. Dans la catégorie des menaces, 92 incidents ont été recensés en 2014, ce qui représente une hausse de 142 % par rapport à 2013 (38 cas enregistrés).
63. Comme nous l'avons déjà observé, les infractions motivées par la haine visant les personnes LGBT sont elles aussi en augmentation. En outre, en comparaison avec les autres sortes d'infractions inspirées par la haine, les incidents motivés par l'hostilité à l'égard de l'orientation sexuelle de la victime sont plus fréquemment de nature violente⁵⁹. Un travesti a ainsi été sauvagement battu en juin 2015 dans l'est de Londres pendant que ses agresseurs criaient « Tuez-

⁵⁵ Le meurtrier, un étudiant ukrainien militant pour la « suprématie blanche », a été condamné à la réclusion à perpétuité. Voir le rapport 2015 de Hate Speech International, Investigating extremism, Hating Muslims, Anti-Muslim hate crimes and terrorism, 2010-2014 sur www.hate-speech.org/wp-content/uploads/2015/02/HATING-MUSLIMS-single-page-pdf-version.pdf.

⁵⁶ Feldman et Litter 2014.

⁵⁷ Feldman et Litter 2015.

⁵⁸ Community Security Trust 2014.

⁵⁹ Creese et Lader 2014.

le⁶⁰ ». Egalement en juin 2015, un homme a menacé d'incendier la maison d'un couple de lesbiennes dont les enfants se trouvaient à l'intérieur⁶¹. Selon le Leicester Hate Crime Project⁶², la plus grande étude de victimisation menée au Royaume-Uni sur les cas d'infractions motivées par la haine, les actes d'intimidation, le harcèlement et les violences sont une réalité quotidienne pour certaines personnes LGBT⁶³. L'auteur de l'étude indique que certaines personnes gays, en particulier dans les zones rurales, font l'objet d'un harcèlement constant en raison de leur sexualité, à tel point que certaines finissent par ne plus sortir de chez elles tant leur peur est grande. Le projet a également mis en évidence une tendance au sous-signallement particulièrement évidente au sein de l'échantillon des personnes lesbiennes, gays ou bissexuelles (LGB) de l'étude considérée : 14 % d'entre elles seulement avaient signalé à la police le dernier épisode dont elles avaient été la cible. Un grand nombre de victimes LGBT ont expliqué que la raison pour laquelle elles ne signalaient pas ce genre d'incident était la peur de ne pas être prises au sérieux.

64. L'ECRI est préoccupée par le fait que, selon un rapport de 2014⁶⁴, il y a eu au moins 93 homicides comportant un élément raciste, possible ou avéré, au Royaume-Uni depuis la publication du rapport Macpherson en 1999⁶⁵ ; 97 % des victimes étaient Noires ou issues d'une « minorité ethnique » – cette catégorie comprend les Tsiganes, les Gens du voyage et les travailleurs migrants européens. Parmi ces homicides, quatre seulement ont été commis par des personnes connues comme sympathisantes de groupes d'extrême droite. Une condamnation a été prononcée dans 84 % des affaires, mais pas nécessairement pour homicide (volontaire ou involontaire). Dans un quart des cas seulement, l'allégation de racisme a été retenue pour les poursuites et la motivation raciste prise en compte dans le prononcé de la peine à l'encontre des auteurs. Le rapport signale aussi l'absence d'intervention précoce de la police lorsque des victimes signalent des actes de harcèlement récurrents et des persécutions racistes de faible intensité. Sur l'ensemble des homicides, 19 % ont été précédés d'une série d'actes de harcèlement et d'intimidation à caractère raciste sur lesquels la police a fermé les yeux ou qu'elle n'a pas pris au sérieux.

- **La réponse des autorités**

65. Outre les informations sur le discours de haine présentées dans la partie précédente, qui concernent également la violence motivée par la haine, l'ECRI souhaite mettre en évidence un certain nombre de questions.
66. L'ECRI note que le parquet a préparé à l'intention des procureurs des directives spécifiques sur les poursuites pour les infractions à motivations racistes, religieuses, homophobes ou transphobes, et pour les cas dans lesquels des messages sont envoyés via les réseaux sociaux. Elle est toutefois préoccupée

⁶⁰ Pink News 2015c.

⁶¹ Pink News 2015d.

⁶² Chakraborti et Hardy 2015.

⁶³ Voir le Leicester Hate Crime Project, www2.le.ac.uk/departments/criminology/hate/research/copy_of_project. Egalement dans The Telegraph, 23 juin 2015.

⁶⁴ Athwal et Burnett 2014.

⁶⁵ Le rapport Macpherson a été rédigé à l'issue d'une enquête sur le meurtre à motivation raciste de l'adolescent noir Stephen Lawrence, tué par un groupe de jeunes blancs à un arrêt de bus à Greenwich (Londres) en 1993. Il concluait à l'existence d'un racisme institutionnel au sein de la police métropolitaine de Londres et comportait 70 recommandations en vue de réformes (67 ont maintenant été mise en œuvre). Le rapport est un document qui a « ébranlé les fondations du service de police » et a marqué un « tournant », un « moment décisif dans l'histoire des relations interraciales en Grande-Bretagne », ont estimé des commentateurs. Il a entraîné de profonds changements dans le système de justice pénale. En 2012, près de 20 ans après les faits, deux des suspects identifiés à l'origine ont été déclarés coupables de meurtre.

par le fait qu'il existe un important écart entre les infractions de ce type enregistrées par la police (voir paragraphe 30) et celles faisant l'objet de poursuites. Les chiffres du parquet⁶⁶ portant sur les infractions aggravées par la motivation raciste ou religieuse en 2013-2014 font état de 12 184 cas transmis au parquet par la police (une hausse de 14,7 % par rapport à l'année précédente) ; 79,7 % ont fait l'objet de poursuites. Le taux de condamnation a été de 85,2 %. Durant la même période, la police a transmis 1 307 cas d'infractions à caractère homophobe ou transphobe (une hausse de 18,3 % par rapport à l'année précédente) ; le taux de condamnation a été de 80,7 %. Le parquet indique que la différence entre le nombre d'infractions motivées par la haine enregistrées et le nombre faisant l'objet de poursuites est principalement due au fait que pour environ la moitié (49 %) de toutes les infractions enregistrées, aucun suspect n'est identifié et l'affaire est classée sans suite⁶⁷. Cela signifie qu'un grand nombre d'infractions motivées par la haine restent impunies.

67. Quant à l'imposition de peines plus lourdes en raison de circonstances aggravantes, lorsque cette disposition s'applique, on constate que la police, le parquet et les tribunaux reconnaissent tous la motivation de haine, et que l'alourdissement de la peine constitue de fait un indicateur manifeste d'une réponse appropriée de la part de la justice pénale. L'ECRI regrette par conséquent qu'aucun chiffre ne soit disponible sur l'application de l'alourdissement de peine prévu aux articles 145 et 146 de la loi de 2003 sur la justice pénale, cet élément n'étant pas enregistré en tant que tel par les tribunaux ou d'autres instances et ne figurant pas sur le casier judiciaire des délinquants⁶⁸. De nombreuses interrogations s'expriment quant à la sous-utilisation de ces dispositions.
68. L'ECRI est également préoccupée par les informations indiquant que les aspects liés à la motivation raciste sont souvent évacués par la police, le parquet ou les juges. Réticence à reconnaître la motivation raciste, requalification d'attaques racistes en altercations ou autres formes d'hostilité et interprétation excessivement restrictive des dispositions relatives à la motivation raciste sont les facteurs qui se combinent à cet égard⁶⁹. L'ECRI relève en outre que la circonstance aggravante est quelquefois abandonnée lors de la transaction judiciaire menée dans le cadre de la procédure de plaider coupable. Bien qu'il ait pour ligne de conduite de ne pas accepter de revoir à la baisse les chefs d'inculpation, ni d'écarter ou de minimiser des preuves recevables attestant du caractère raciste ou religieux de l'infraction en vue d'accélérer la procédure, le parquet fait également valoir que le plaider coupable est un avantage pour les victimes et les témoins, à qui il est ainsi épargné de déposer devant le tribunal, et réduit les coûts de manière importante. Toutefois, si l'on considère tous les éléments montrant que les infractions motivées par la haine sont plus traumatisantes pour les victimes que les autres types d'infraction, la non-prise en compte de la motivation de haine porte atteinte psychologiquement aux victimes, qui se voient privées de la reconnaissance du préjudice spécifique qu'elles ont subi. L'abandon de la motivation raciste apparaît comme une légitimation de l'Etat. Qui plus est, l'abandon de la circonstance aggravante à la suite d'une transaction judiciaire vient fausser les statistiques relatives aux infractions

⁶⁶ Crown Prosecution Service 2013-2014.

⁶⁷ Home Office 2015a.

⁶⁸ Cela n'est pas le cas en Irlande du Nord : depuis 2015, les statistiques prennent en compte le fait que le juge a retenu ou non l'élément d'« aggravation par l'hostilité » et imposé une peine plus lourde en application de l'ordonnance (n° 2) de 2004 sur la justice pénale (Irlande du Nord) (*Criminal Justice (No. 2) (NI) Order 2004*). Northern Ireland Human Rights Commission 2015, The 2015 Annual Statement: Human Rights in Northern Ireland.

⁶⁹ Voir par exemple Athwal et Burnett 2014.

motivées par la haine⁷⁰. Dans ce contexte, l'ECRI note que le parquet a examiné la question de l'abandon des circonstances aggravantes suite aux préoccupations exprimées et qu'il a pris des mesures pour renforcer sa ligne de conduite et augmenter sa capacité dans ce domaine.

69. L'ECRI recommande que des données soient collectées sur les cas où une peine plus lourde a été prononcée en application des articles 145 et 146 de la loi de 2003 sur la justice pénale et qu'il soit fait dûment mention de cette aggravation de peine, y compris sur le casier judiciaire du délinquant. Des données devraient également être réunies dans les cas où une circonstance aggravante donnant lieu à une peine plus lourde a été invoquée, puis abandonnée dans le cadre d'une procédure de plaider coupable. En outre, l'ECRI recommande que des mesures soient prises pour réduire l'écart entre le nombre d'infractions motivées par la haine enregistrées par la police et le nombre de ces infractions donnant lieu à des poursuites.
70. L'ECRI salue la réaction des autorités face à certains des incidents violents mentionnés plus haut. A la suite de l'assassinat par décapitation en pleine rue d'un soldat à Woolwich, 1 200 policiers supplémentaires ont été déployés à Londres afin de prévenir des attaques de représailles contre les communautés musulmanes. L'acte en lui-même a été condamné par tous les grands responsables politiques et religieux, notamment le Premier ministre, l'archevêque de Canterbury, le Forum islamo-chrétien (*Christian Muslim Forum*) et le Conseil musulman de Grande-Bretagne (*Muslim Council of Britain*).
71. Concernant les critiques sur l'absence d'intervention précoce de la police (voir paragraphe 64), l'ECRI se félicite que ce problème ait été reconnu et que des mesures aient été prises pour y apporter une solution. Le plan d'action du gouvernement contre les infractions motivées par la haine et la stratégie de la police soulignent l'absolue nécessité que tous les fonctionnaires de police soient conscients que le moindre comportement antisocial motivé par la haine peut donner lieu ultérieurement à une infraction plus grave.

4. Politiques d'intégration

72. Différentes politiques ont été élaborées ces dernières années au sein du Royaume-Uni dans le domaine de l'intégration. Il s'agit notamment de la Stratégie pour l'égalité – Pour une Grande-Bretagne plus égalitaire (*Equality Strategy – Building a Fairer Britain*), de 2010, fondée sur les principes d'égalité de traitement et d'égalité des chances, et de Créer les conditions pour l'intégration (*Creating the Conditions for Integration*), de 2012. Ni l'une ni l'autre de ces stratégies ne prenait en compte les inégalités raciales en tant que facteur faisant obstacle à l'intégration de certaines communautés. Elles s'attachaient aux répercussions de la situation socioéconomique et de la pauvreté sur les perspectives offertes aux personnes, indépendamment de leurs origines ethniques ou raciales.
73. Le gouvernement écossais a publié une Déclaration sur l'égalité raciale (*Race Equality Statement*) pour 2008-2011. Un nouveau Cadre pour l'égalité raciale, qui définit la démarche du Gouvernement écossais pour promouvoir l'égalité raciale et lutter contre le racisme entre 2016 et 2030, a été publié en mars 2016. Le Gouvernement gallois met en œuvre depuis 2009 une stratégie de cohésion des communautés, Avancer ensemble (*Getting on Together*). Il a également créé un forum sur les questions raciales (*Wales Race Forum*), pour le dialogue et la compréhension des problèmes fondamentaux et des obstacles auxquels sont confrontées les Noirs et les membres des minorités ethniques, ainsi qu'un forum sur les communautés religieuses (*Faith Communities Forum*), qui rassemble des représentants de différents groupes confessionnels pour leur permettre de

⁷⁰ Duggan 2014; Iganski 2015; College of Policing 2014.

débattre des grandes questions interreligieuses. L'Irlande du Nord a publié sa Stratégie pour l'égalité raciale 2015-2025 en décembre 2015.

74. L'ECRI examine ci-après la situation de certains groupes vulnérables à la lumière des politiques spécifiques d'intégration, ou de l'absence de telles politiques.
- « *Noirs et minorités ethniques* »⁷¹
75. Jusqu'à une période très récente, il n'existait pas de politique nationale destinée spécifiquement à l'intégration des Noirs et des membres des minorités ethniques. Le Premier ministre a annoncé sa nouvelle politique, baptisée « Vision 2020 » (*2020 Vision*), lors d'un discours prononcé en avril 2015 pendant la campagne électorale. Elle vise à améliorer les possibilités offertes aux Noirs et aux membres des minorités ethniques. Vision 2020 comprend plusieurs objectifs spécifiques, à atteindre d'ici la fin de l'actuelle législature, en 2020 : hausse de 20 % des personnes noires ou membres des minorités ethniques dans l'emploi ; hausse de 20 % des étudiants issus de la diversité à l'université ; hausse de 20 % des nouveaux contrats d'apprentissage pour les jeunes issus de la communauté noire et des minorités ethniques et hausse de 20 % des recrutements dans la police de Noirs et de personnes issues des minorités ethniques. L'ECRI salue cette initiative et les engagements pris par le Gouvernement du Royaume-Uni, mais du fait de l'adoption très récente de Vision 2020, elle n'est pas en mesure d'évaluer son efficacité à ce stade.
76. L'ECRI constate que les cinq plus grands groupes ethniques non majoritaires sont (par ordre d'importance décroissante) : les Indiens, les Pakistanais, les Noirs originaires d'Afrique, les Noirs originaires des Caraïbes et les Bangladais. Un rapport de 2014⁷² indique que, tandis que la population blanche du Royaume-Uni est restée à peu près stable ces 10 dernières années, le nombre d'habitants issus des minorités ethniques a presque doublé dans le même temps, et s'élève aujourd'hui à 8 millions de personnes au moins, soit 14 % de la population totale. Le rapport relève aussi qu'au moins 99 % des personnes de la deuxième génération issues des minorités ethniques, celles qui sont nées au Royaume-Uni de parents immigrés, ont la nationalité britannique.
77. Dans son quatrième rapport, l'ECRI a formulé plusieurs recommandations dans le domaine de l'éducation, notamment : réduire les différences observées entre les résultats des élèves issus des minorités ethniques et ceux du reste de la population ; et intensifier les efforts pour recruter des enseignants issus de minorités ethniques et pour faire en sorte qu'ils restent dans le corps enseignant une fois recrutés. Concernant les différences de résultats, des données rassemblées par les autorités montrent que certains élèves issus des minorités ethniques en Angleterre réussissent à l'école⁷³. Cependant, le groupe des élèves noirs originaires des Caraïbes et le groupe des Pakistanais continuent à présenter des résultats inférieurs à ceux de la moyenne nationale.⁷⁴

⁷¹ Cette expression est utilisée pour désigner les membres des communautés non blanches du Royaume-Uni. Dans les autres rapports pays de l'ECRI, on parlerait de « personnes issues de l'immigration ».

⁷² Sunak et Rajeswaran 2014.

⁷³ En 2014, à la fin de l'école primaire, les groupes d'élèves chinois (88 %), indiens (86 %), irlandais (84 %) et bangladais (81 %) présentaient des résultats supérieurs à la moyenne nationale (79 %) pour la lecture, l'écriture et les mathématiques. Au niveau qui correspond aux deux années de scolarité effectuées par l'élève âgé de 14 à 16 ans et débouchant sur le Certificat général d'études secondaires (*General Certificate of Secondary Education*), les groupes d'élèves chinois (74,4 %), indiens (72,9 %), irlandais (65,9 %), bangladais (61,3 %) et noirs originaires d'Afrique (56,8 %) faisaient mieux que la moyenne nationale de tous les élèves (56,6 %).

⁷⁴ En 2014, 73 % des élèves noirs des Caraïbes et 75 % des élèves pakistanais ont atteint le niveau attendu pour la lecture, l'écriture et les mathématiques, pour une moyenne nationale de 79 %.

78. L'ECRI a appris avec intérêt l'adoption du Programme pour les personnes ayant des besoins spécifiques en matière d'éducation (*Special Educational Needs Programme*), qui alloue des moyens par le biais de la « prime à l'élève » (*pupil premium*) créée en 2011 en Angleterre. L'objectif est d'élever le niveau des élèves défavorisés issus de familles à revenus modestes, de quelque origine qu'ils soient ou quel que soit leur niveau. Des fonds supplémentaires sont accordés aux établissements scolaires publics pour chaque inscription d'un élève défavorisé⁷⁵. Les autorités ont indiqué que ce programme bénéficiait de manière disproportionnée aux élèves noirs et issus des minorités ethniques. En 2012-2013, 45 % des élèves noirs originaires des Caraïbes et 44,4 % des élèves pakistanais étaient éligibles à la « prime à l'élève » à la fin du niveau 4. Le Bureau national d'audit (*National Audit Office*) a publié en juin 2015 une étude indiquant que les premiers signes montrent que la « prime à l'élève » est en mesure d'engendrer une amélioration significative des résultats, mais qu'il est encore trop tôt pour évaluer le plein impact de cette mesure. L'ECRI encourage les autorités à réaliser une évaluation complète de l'efficacité de ce dispositif pour voir dans quelle mesure il réduit l'écart de résultats, en particulier en ce qui concerne les élèves noirs originaires des Caraïbes et les élèves pakistanais.
79. Quant au recrutement d'enseignants noirs et issus des minorités ethniques en Angleterre, les chiffres du ministère de l'Education montrent qu'actuellement 93,3 % des membres du corps enseignant sont Blancs et seulement 6,7 % sont issus des groupes ethniques minoritaires, alors que ceux-ci représentent 14 % de l'ensemble de la population. De surcroît, 2,4 % seulement des chefs d'établissement sont issus des groupes ethniques minoritaires. Le Syndicat national des enseignants (*National Union of Teachers*) a fait part de sa préoccupation face à la situation actuelle du recrutement, qu'il juge « inquiétante » car elle implique que dans la majorité des établissements, les seuls modèles d'identification noirs sont des membres du personnel administratif ou des employés de ménage, de cuisine ou de sécurité⁷⁶. De plus, des éléments rassemblés par le Syndicat national des enseignants montrent qu'une fois en poste, les enseignants noirs ou issus des minorités ethniques continuent d'être en butte à des discriminations, des brimades et des actes de harcèlement, ce qui freine leur progression de carrière et pourrait jouer sur le fait qu'ils ne sont pas nombreux à embrasser cette profession⁷⁷. L'ECRI demeure préoccupée par la persistance de la sous-représentation des Noirs et des membres des minorités ethniques dans le corps enseignant et par la situation difficile à laquelle ces personnes sont confrontées une fois en poste.
80. L'ECRI recommande de nouveau d'intensifier le recrutement d'enseignants noirs ou issus des minorités ethniques, afin que le personnel affecté à l'enseignement soit davantage à l'image des populations au service desquelles il se trouve, et de faire en sorte que les personnes restent dans le corps enseignant une fois recrutées.
81. Dans son quatrième rapport, l'ECRI a encouragé les autorités dans leurs efforts pour améliorer la situation des minorités ethniques sur le marché du travail. Selon les autorités, les derniers chiffres de l'emploi concernant les minorités ethniques pour l'année 2015 sont encourageants : le taux d'activité (62,8 %) est à son plus haut niveau depuis 2001. Néanmoins, l'étude *A Portrait of Modern Britain*, réalisée en 2014, vient confirmer que le taux de chômage est en règle générale plus élevé au sein des groupes ethniques que parmi la population blanche, les Noirs africains présentant le plus fort taux – 14,8 % au moins sans

⁷⁵ Le montant annuel pour 2015-2016 est de 1 320 livres par enfant scolarisé dans le primaire et de 935 livres par enfant scolarisé dans le secondaire.

⁷⁶ The Independent 2015b.

⁷⁷ Ward 2014.

emploi, contre 4,8 % de Blancs au chômage, selon les chiffres fournis par le gouvernement, alors que la proportion de cette catégorie de population effectuant des études après l'âge de 16 ans est bien supérieure⁷⁸. Les Indiens, souvent présents dans les métiers les plus qualifiés, représentent une exception.

82. Plusieurs dispositifs et plans pour l'emploi ont été élaborés pour aider les personnes à faire face aux obstacles en matière d'accès à l'emploi, comme Jobcentre Plus, le Programme pour l'emploi (*Work Programme*) et l'Apprenticeship Grant for Employers – un programme qui vise à inciter les employeurs à prendre des apprentis âgés de 16 à 24 ans. Ces dispositifs n'ont de toute évidence pas atteint l'objectif d'insérer les minorités ethniques sur le marché du travail. Les chiffres disponibles pour 2014-2015 montrent que seulement 8,7 % des nouveaux contrats d'apprentissage concernaient des personnes issues des minorités ethniques, qui représentent pourtant 17,8 % de la tranche d'âge des 16-24 ans. Ceci s'explique en partie par le fait que les dispositifs d'apprentissage sont peu mis en valeur dans les établissements scolaires⁷⁹.
83. S'agissant de la santé, l'ECRI s'inquiète des nombreuses informations indiquant que les personnes issues de la minorité noire africaine ou de la minorité noire des Caraïbes présentent le taux le plus élevé de contact avec des services psychiatriques spécialisés⁸⁰. Selon les informations fournies par l'organisation Black Mental Health UK, bien que la prévalence des troubles mentaux ne soit pas plus importante au sein de ce groupe, les Noirs ont moitié plus de chances que les Blancs d'être adressés aux services psychiatriques par la police⁸¹. Des cas de discrimination exercée par la police et les services de psychiatrie à l'égard des Noirs ont été signalés, et des allégations selon lesquelles les patients noirs originaires d'Afrique ou des Caraïbes sont confrontés à une contrainte forte plutôt qu'à une prise en charge en termes de soins ont été formulées. L'ECRI considère que les autorités devraient se pencher sur ces allégations et revoir la façon dont les Noirs originaires d'Afrique ou des Caraïbes sont traités dans le système de soins de santé mentale⁸².
84. Constatant que les Noirs et les membres de certaines minorités ethniques continuent d'être désavantagés dans l'éducation et dans l'emploi, l'ECRI encourage les autorités à trouver des moyens concrets d'atteindre les objectifs qu'elles se sont fixés dans le programme Vision 2020. Elle recommande aussi vivement de fixer des objectifs similaires dans le domaine de la santé, en s'attachant en particulier à l'élimination de toute discrimination raciale dans le système de soins de santé mentale.
85. Enfin, l'ECRI remarque que l'intégration des musulmans⁸³ a été mise en question récemment. A la suite des actes terroristes perpétrés dans le monde et de scandales au niveau national tels que l'affaire du « Cheval de Troie⁸⁴ », les

⁷⁸ Ali et Gidley 2014.

⁷⁹ Mai Sims 2012-2013.

⁸⁰ Voir par exemple Equality and Human Rights Commission 2015.

⁸¹ Care Quality Commission 2014.

⁸² MacAttram 2015.

⁸³ Les résultats du recensement de 2011 montrent que l'islam est la deuxième religion au Royaume-Uni, qui compte 2 706 066 musulmans, soit 4,5 % environ de la population totale. Les Pakistanais et les Bangladais constituent les deux plus grands groupes au sein de la population musulmane.

⁸⁴ L'« Opération cheval de Troie » fait référence à un document censé constituer un guide à l'intention d'islamistes radicaux voulant évincer des directeurs d'écoles publiques de Birmingham et d'autres villes pour les remplacer par des responsables tenant de la même ligne qui imposeraient de stricts principes islamiques dans les établissements. Cinq enquêtes distinctes ont été menées sur ce complot présumé. Le rapport gouvernemental de 2014 a conclu qu'il y avait eu « des actions coordonnées, délibérées et soutenues, mises en œuvre par un certain nombre d'individus agissant en réunion dans le but d'introduire une philosophie islamique agressive et intolérante dans quelques écoles de Birmingham ». Cependant,

musulmans se sont retrouvés de plus en plus souvent au centre du débat public. Face à ces événements, la réaction populaire associe tous les musulmans à l'extrémisme et au terrorisme. Comme nous l'avons observé précédemment, ceci a engendré une forte poussée du discours de haine et des violences contre les musulmans. A cela viennent se greffer un certain nombre de politiques qui peuvent avoir pour effet – indirect – d'enfermer davantage encore les musulmans dans des stéréotypes. On peut ainsi citer la stratégie Prevent (« Prévenir »), qui fait partie de la stratégie gouvernementale de lutte contre le terrorisme du Royaume-Uni⁸⁵. Elle a pour objectif d'empêcher que des personnes ne deviennent des terroristes ou n'apportent leur soutien au terrorisme et définit l'extrémisme comme étant une « opposition vive ou active aux valeurs fondamentales britanniques, notamment à la démocratie, à la prééminence du droit, à la liberté individuelle et au respect et à la tolérance mutuels des différentes confessions et convictions ».

86. En juillet 2015, les établissements scolaires, les prisons, les collectivités locales et les hôpitaux en Angleterre et au Pays de Galles se sont vu imposer l'obligation légale de veiller à ce que les personnes qui s'y trouvent ne basculent pas dans le terrorisme. Selon les directives du gouvernement, le repérage des enfants en danger de radicalisation et leur signalement au programme de lutte contre la radicalisation Channel, mis en place pour éviter que les personnes vulnérables ne soient attirées par le terrorisme, figurent désormais parmi les responsabilités quotidiennes des enseignants, y compris au niveau de l'école maternelle. Entre 2007 et 2013, 2 653 personnes ont fait l'objet d'un signalement – dont 547 effectués par le secteur de l'éducation. Près de la moitié de ces personnes avaient moins de 18 ans, la plus jeune étant âgée de trois ans⁸⁶. Depuis 2012, plus de 4 000 personnes ont fait l'objet d'un signalement à des fins de déradicalisation, 57,4 % d'entre eux étant des musulmans – contre 67 % auparavant. La crainte que cette stratégie alimente la discrimination à l'égard des musulmans a été exprimée.
87. L'ECRI constate avec préoccupation que tout ceci a créé un sentiment d'anxiété et d'insécurité au sein des communautés musulmanes. L'ECRI considère que cela pourrait également entraîner une marginalisation et une mise à l'écart croissantes de la part de la population majoritaire. Elle rappelle la recommandation formulée dans son quatrième rapport de poursuivre et de renforcer leur dialogue avec les représentants des musulmans sur les causes de l'islamophobie, et insiste sur la nécessité d'une stratégie globale contre ce phénomène. L'ECRI se félicite que le Gouvernement du Royaume-Uni accorde depuis 2012 un financement à Tell MAMA, considéré comme un projet efficace. Elle relève cependant que d'autres initiatives, telles que le Groupe parlementaire multipartite sur l'islamophobie (*All-Party Parliamentary Group on Islamophobia*), qui a été réinstauré au parlement en 2011, et le Groupe de travail interministériel sur la haine contre les musulmans (*Cross-Government Working Group on Anti-Muslim Hatred*), mis en place en 2012, n'ont guère eu d'impact⁸⁷. L'ECRI considère que les autorités et les organisations musulmanes devraient s'inspirer du partenariat fructueux établi entre les organisations de la communauté juive et le gouvernement sur leurs priorités communes et œuvrer à améliorer le dialogue entre elles d'une façon similaire. L'ECRI se réjouit à cet égard que des organisations juives aient exprimé une opinion positive à propos de la relation de confiance instaurée avec le gouvernement et la police pour la lutte contre

selon le rapport rendu le 17 mars 2015 par la commission restreinte de la Chambre des communes sur l'éducation, « aucune des enquêtes n'a mis au jour d'élément attestant 'd'un quelconque cas d'extrémisme ou de radicalisation', mis à part un incident isolé ».

⁸⁵ Voir aussi le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe 2016.

⁸⁶ Association of Chief Police Officers 2014.

⁸⁷ Huffington Post 2015 et New Statesman 2015.

l'antisémitisme⁸⁸. Les musulmans devraient en outre être associés à l'élaboration des politiques susceptibles d'avoir un impact négatif sur eux, telles que Prevent.

88. L'ECRI recommande vivement aux autorités d'instaurer un véritable dialogue avec les musulmans dans l'objectif de combattre l'islamophobie. Elles devraient les consulter sur toutes les politiques susceptibles d'avoir une incidence sur les musulmans.

- *Roms, Tsiganes et Gens du voyage*

89. L'ECRI relève que l'expression « Tsiganes et Gens du voyage » fait référence à des groupes traditionnels qui vivent et se déplacent sur le territoire du Royaume-Uni depuis des siècles, notamment des Tsiganes romani et des Gens du voyage irlandais, qui tous parlent anglais comme langue maternelle. Certains Tsiganes et Gens du voyage mènent une vie itinérante, en permanence ou une partie du temps, tandis que beaucoup d'autres sont sédentaires et vivent dans des maisons, mais considèrent néanmoins que le voyage fait partie de leur identité. Pour la première fois en 2011, le recensement en Angleterre et au Pays de Galles a distingué un champ spécifique « Tsiganes et Gens du voyage » à la rubrique des origines ethniques ; 58 000 personnes (0,1 % de la population) ont déclaré appartenir à ces groupes. En Ecosse, leur nombre était légèrement supérieur à 4 000 (0,1 %) et atteignait 1 300 (0,07 %) en Irlande du Nord. On estime toutefois qu'ils sont en réalité beaucoup plus nombreux – entre 80 000 et 300 000⁸⁹. Le terme « Rom » fait généralement référence à des personnes d'origine rom qui ont migré ces dernières années d'autres régions d'Europe vers le Royaume-Uni et ne mènent pas de vie itinérante. Il existe également des chiffres non confirmés concernant la taille de cette population. Selon le rapport publié en 2014 par l'Union européenne sur la santé des Roms, la plus importante population rom migrante d'Europe se trouve au Royaume-Uni⁹⁰.

90. L'ECRI note que le Royaume-Uni a clairement indiqué qu'il n'avait pas adopté de stratégie nationale d'intégration des Roms. Son approche est exposée dans le document intitulé *Council Conclusions on an EU Framework Strategy for Roma Integration up to 2020: United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland*⁹¹. Il décrit brièvement la situation des Roms, des Tsiganes et des Gens du voyage ainsi que les politiques mises en place pour faire face aux problèmes que ces personnes rencontrent en Angleterre, au pays de Galles, en Ecosse et en Irlande du Nord, dans le cadre de politiques d'intégration sociale plus larges. Par ailleurs, l'ECRI note qu'en avril 2012, le groupe de travail ministériel créé en 2010 pour examiner les inégalités rencontrées par les Tsiganes et les Gens du voyage en Angleterre, a publié un rapport intermédiaire dans lequel figuraient 28 engagements dans divers domaines, notamment l'éducation, les soins de santé, la mise à disposition d'un logement approprié, la lutte contre les infractions motivées par la haine et l'amélioration de l'accès à l'emploi.

91. Ces deux documents ont été soumis à la Commission européenne en 2012. L'ECRI constate avec satisfaction que l'évaluation réalisée en 2014 par la Commission faisait état de diverses mesures générales et ciblées prises dans les domaines de l'éducation, de l'emploi, de la santé, du logement et de la lutte contre la discrimination, et recommandait de réaliser un suivi de leurs effets. Elle soulignait aussi que les aires d'accueil pour les Tsiganes et les Gens du voyage et les logements destinés aux Roms restaient un problème dans tout le Royaume-Uni, et que des mesures efficaces devraient être prises pour lutter

⁸⁸ Muslim Engagement and Development 2015.

⁸⁹ Commission européenne, Direction générale de la Justice.

⁹⁰ Union européenne 2014.

⁹¹ Ce document a été élaboré en réponse aux conclusions rendues par le Conseil de l'Union européenne en mai 2011 sur son Cadre pour les stratégies nationales d'intégration des Roms jusqu'en 2020.

contre le discours de haine et les propos hostiles aux Roms. L'absence de financement de nombreuses mesures était également relevée⁹².

92. Des ONG ont formulé des critiques à l'égard du gouvernement, lui reprochant de n'avoir pas adopté de stratégie nationale d'intégration des Roms et de mettre en place des politiques qui se limitent à des engagements de détail ne prenant pas en compte les besoins identifiés⁹³. Des organisations de Tsiganes et de Gens du voyage ont jugé les 28 engagements pris par l'Angleterre « très décevants et inacceptables », ou encore « au mieux décevants, au pire insultants ». Certaines organisations de la société civile ont aussi reproché à ces 28 engagements de ne prendre en compte les Roms que dans le domaine de l'éducation et de ne pas inclure explicitement ce groupe dans d'autres domaines d'action⁹⁴. L'ECRI constate qu'un grand nombre des 28 engagements sont vagues et ne spécifient pas de cibles, d'indicateurs, de calendrier ou de financement spécifique.
93. Concernant le logement, l'ECRI a recommandé aux autorités dans son quatrième rapport de redoubler d'efforts pour faire en sorte qu'il existe un nombre suffisant de terrains pour répondre aux besoins des Tsiganes et des Gens du voyage. L'insuffisance d'aires reste l'un des problèmes les plus urgents pour les Tsiganes et les Gens du voyage⁹⁵. Selon les chiffres du recensement de 2011, 24 % des personnes s'étant identifiées comme Tsiganes ou Gens du voyage vivent dans des caravanes ou d'autres structures mobiles. Selon le dernier comptage semestriel de caravanes de Gens du voyage, il y avait en juillet 2015 21 084 caravanes, dont 85 % se trouvaient sur des aires autorisées et 15 % sur des aires non autorisées. Les aires non autorisées comprennent des terrains publics et des terrains privés, y compris des parcelles dont les propriétaires sont des Tsiganes ou des Gens du voyage, mais qui ne disposent pas d'une autorisation des services d'urbanisme (laquelle est requise même pour l'installation d'une seule caravane). Pour compliquer davantage la situation, la plupart des demandes d'autorisation présentées par les Tsiganes ou les Gens du voyage sont rejetées.
94. La loi de 2011 sur l'autonomie locale (*Localism Act 2011*) a octroyé aux services locaux d'urbanisme un contrôle accru en matière de planification et d'aménagement dans les secteurs placés sous leur responsabilité. Le Forum européen des Roms et des Gens du voyage a signalé que cette « mauvaise pratique » pouvait entraîner une diminution du nombre et de la qualité des aires mises à disposition, les conseils locaux se montrant bien souvent peu disposés à fournir de nouvelles aires en raison des fortes tensions existant entre les Tsiganes et les Gens du voyage et le reste de la population. Les riverains protestent avec véhémence contre la création d'aires d'accueil et ont organisé des campagnes victorieuses contre de telles initiatives⁹⁶.

⁹² Commission européenne, Direction générale de la Justice 2013.

⁹³ Forum européen des Roms et des Gens du voyage 2015.

⁹⁴ Bien que le groupe de travail ministériel ait concentré ses travaux sur les Tsiganes et les Gens du voyage, son rapport intermédiaire reconnaissait que certaines difficultés rencontrées par les Roms recouvraient celles des Tsiganes et des Gens du voyage, en particulier en matière d'éducation.

⁹⁵ Une aire compte plusieurs emplacements. Chaque emplacement équivaut au foyer d'une famille et peut accueillir une ou plusieurs caravanes.

⁹⁶ Dans le Cheshire, par exemple, le conseil local a annoncé l'aménagement de deux parcelles destinées à l'accueil de Tsiganes et de Gens du voyage, mais des habitants ont lancé en octobre 2011 une initiative baptisée Campagne de Crewe contre les aires d'accueil pour les Gens du voyage (*Crewe Campaign Against Traveller Sites*), qui a réuni les fonds suffisants pour engager un avocat. Une pétition a recueilli 5 400 signatures. Le groupe a mobilisé un fort soutien populaire et, face à la pression, le conseil local a retiré en avril 2012 sa proposition de mettre à disposition un site.

95. Les autorités ont informé l'ECRI que, dans le cadre du Fonds pour les emplacements à destination des Gens du voyage (*Traveller Pitch Fund*), qui a fonctionné de 2011 à 2015, 499 nouveaux emplacements avaient été aménagés en Angleterre et 386 autres remis à neuf. Ces chiffres sont contestés par des organisations de Tsiganes et de Gens du voyage qui les jugent fallacieux, la plupart des aires classées comme nouvelles étant en fait des emplacements existants qui ont été rénovés⁹⁷. Dans un rapport de recherche publié en 2009 par la Commission pour l'égalité et les droits de l'homme, on estime qu'il manque près de 6 000 emplacements à l'échelle de l'Angleterre⁹⁸. Des organisations de Tsiganes et de Gens du voyage ont indiqué à l'ECRI qu'elles considèrent que peu de progrès, voire aucun, ont été réalisés depuis⁹⁹. Le manque d'accès à un emplacement autorisé les contraint à s'installer sur des terrains vagues ou en bordure de route, dans des « aires de stationnement illicites ». On estime qu'il y a en permanence environ 1 000 caravanes stationnées en bordure de route. Qui plus est, ces aires illicites font souvent l'objet d'expulsions forcées répétées.
96. De plus, le gouvernement a rendu publique en août 2015 une nouvelle politique d'aménagement des aires pour les Gens du voyage (*Planning Policy for Traveller Sites in England*), qui a remplacé la politique lancée en 2012 et est entrée en vigueur immédiatement. L'un des aspects controversés de ces nouvelles dispositions est l'exclusion du cadre de la définition des Tsiganes ou des Gens du voyage telle qu'établie par la politique d'aménagement des personnes qui cessent de mener une vie constamment itinérante, en raison de leur état de santé ou de leur âge¹⁰⁰. Selon un rapport réalisé par l'Institut des relations raciales (*Institute of Race Relations*¹⁰¹), cette politique est source de traumatismes pour les Tsiganes et les Gens du voyage, qui la ressentent comme une tentative du gouvernement de gommer leur identité et de mettre à mal leur mode de vie traditionnel. L'ECRI note qu'une consultation a été menée avant l'adoption de la politique, mais qu'il n'a pas été tenu compte de la forte opposition des organisations tsiganes et de Gens du voyage, ni des préoccupations soulevées par la Commission pour l'égalité et les droits de l'homme. L'ECRI regrette que la situation en matière d'hébergement des Tsiganes et des Gens du voyage se soit détériorée depuis son quatrième rapport. Cela pourrait être imputé à l'absence d'une politique appropriée dans ce domaine.
97. L'ECRI attire néanmoins l'attention sur deux évolutions positives. Elle relève d'abord un exemple de bonne pratique dans la ville de Leeds, qui a mis en place en 2011 une politique de « stationnement négocié » (*negotiated stopping*¹⁰²). Il s'agit pour les Tsiganes et les Gens du voyage de choisir l'endroit où ils veulent s'installer et de s'engager par un accord écrit à ne pas y demeurer plus de trois mois. En contrepartie, les autorités locales s'engagent à ne pas les expulser et à mettre à leur disposition des installations telles que des toilettes et un service de collecte des ordures ménagères. Le conseil local peut refuser une demande d'installation en avançant une raison valable, mais a l'obligation de mettre à

⁹⁷ L'Office de l'habitat et des collectivités (*Homes and Communities Agency*) inclut dans la définition des nouveaux emplacements ceux qui se situent sur des aires existantes qui ne sont pas fonctionnelles, qui ne disposent pas des équipements requis ou dont les équipements sont délabrés et où des travaux de réaménagement complet sont nécessaires.

⁹⁸ Brown et Niner 2009.

⁹⁹ Les rapports indiquent que le manque d'aires concerne également l'Ecosse. Voir par exemple Equality and Human Rights Commission 2013 et Shelter Scotland 2016.

¹⁰⁰ Ceci ne concerne pas le pays de Galles, où la loi de 2004 sur le logement (pays de Galles) (*Housing (Wales) Act 2004*) conserve une définition large des Tsiganes et des Gens du voyage.

¹⁰¹ Johnson et Ryder 2016.

¹⁰² L'organisation Leeds Gypsy and Traveller Exchange (Leeds GATE) est à l'origine de cette initiative. Elle a remporté le prix régional 2015 des Charity Achievement Awards décernés par la Lloyds Bank Foundation, dans la catégorie « Pour le changement ».

disposition un autre terrain. Grâce à cette politique, les relations entre le conseil, la police, les habitants et les Tsiganes et les Gens du voyage se sont nettement améliorées, et le conseil fait l'économie de 2 000 livres par semaine sur les frais d'expulsion et de nettoyage¹⁰³. L'ECRI engage les autres municipalités à s'inspirer de cette initiative qui donne de bons résultats et bénéficie à toutes les parties. En second lieu, l'ECRI constate avec satisfaction que le Gouvernement du pays de Galles a reconnu le besoin culturel des Tsiganes et des Gens du voyage de rester nomades, et a pris des mesures en vue de briser le cercle vicieux du conflit et de l'exclusion engendré par la pénurie d'aires.

98. L'ECRI recommande vivement de remplacer la définition des Tsiganes et Gens du voyage figurant dans la nouvelle politique d'aménagement de l'Angleterre par celle de la politique de 2012 ; de mettre à disposition un nombre d'emplacements suffisant au regard des besoins de ces communautés ; de promouvoir des solutions de remplacement à l'expulsion, à l'exemple de la politique de stationnement négocié lancée à Leeds, et de mettre en place de telles initiatives ailleurs.
99. Concernant les Roms, des études locales montrent que la majorité d'entre eux vivent dans la promiscuité dans des logements en mauvais état appartenant à des particuliers à qui ils versent des loyers élevés¹⁰⁴. Ils occupent souvent des emplois précaires et mal payés, et ont recours au réseau familial élargi pour partager logement et loyer. La pauvreté, ou dans certains cas l'indigence, est un problème persistant pour les Roms d'Europe centrale et orientale¹⁰⁵. L'ECRI considère que l'absence d'une politique de logement adaptée aux besoins des Roms contribue à la marginalisation de cette communauté.
100. S'agissant de l'éducation, l'ECRI relève que six des 28 engagements font référence à des mesures à prendre dans ce domaine, notamment pour remédier au problème de la faiblesse de la fréquentation et des résultats scolaires. Ces engagements n'énoncent aucun objectif concret. Le recensement de 2011 a révélé que les Tsiganes et les Gens du voyage étaient le groupe ethnique présentant la plus forte proportion de personnes sans diplôme ni formation professionnelle – 60 %, un taux presque trois fois supérieur à celui constaté globalement en Angleterre et au pays de Galles (23 %). Les élèves du groupe ethnique des Tsiganes, Roms et Gens du voyage sont ceux qui obtiennent les résultats les plus faibles dans le domaine de l'éducation. En 2014, 29 % des élèves tsiganes/roms et 38 % des élèves de la communauté des Gens du voyage ont atteint ou dépassé le niveau attendu pour la lecture, l'écriture et les mathématiques, quand la moyenne nationale était de 79 %. Des mesures ont été prises pour combler ce fossé. En 2012-2013, à la fin du niveau 4, 78,8 % d'élèves de la communauté des Gens du voyage et 65,2 % d'élèves tsiganes/roms étaient éligibles à la « prime à l'élève » évoquée plus haut (contre 23,4 % de l'ensemble des élèves britanniques blancs).
101. En Ecosse, les mesures gouvernementales en matière d'éducation destinées à permettre à tous d'avoir des résultats équivalents (*Equality Outcome*) comportent un volet sur les Tsiganes et les Gens du voyage. L'Etat finance aussi un programme pour l'éducation des Gens du voyage écossais (*Scottish Traveller Education Programme*) et élabore actuellement des lignes directrices pour la mise en place d'approches éducatives inclusives pour les enfants et les jeunes de la communauté des Gens du voyage. Au pays de Galles, une ressource pédagogique en ligne baptisée Voyager Ensemble (*Travelling Together*), qui fait la part belle à l'histoire et à la culture des Tsiganes et des Gens du voyage, a été lancée dans l'objectif de faire bénéficier les élèves de cours plus adaptés à leur

¹⁰³ Third Sector 2015.

¹⁰⁴ Union européenne 2014 ; Forum européen des Roms et des Gens du voyage 2015.

¹⁰⁵ Commission européenne 2014.

culture. Le groupe obtenant les résultats les plus faibles au pays de Galles est celui des enfants tsiganes/roms ; pour la période 2011-2013, seulement 12,3 % de ces élèves ont atteint le niveau requis à l'âge de 16 ans. En ce qui concerne l'Irlande du Nord, la Commission pour l'égalité pour l'Irlande du Nord a identifié une série de fortes inégalités en matière d'éducation concernant les enfants issus de la communauté des Gens du voyage, dont 92 % quittent l'école sans diplôme – contre 4 % de l'ensemble des jeunes à la sortie du système scolaire. Les chiffres montrent ainsi clairement qu'il faut faire bien davantage dans tout le Royaume-Uni pour améliorer les résultats scolaires des élèves tsiganes, roms et issus de la communauté des Gens du voyage.

102. Concernant l'emploi, l'ECRI rappelle qu'elle a recommandé aux autorités du Royaume-Uni de prendre des mesures pour réduire le chômage des Tsiganes et des Gens du voyage. Un seul des 28 engagements du gouvernement est directement lié à la recommandation formulée. Il prévoit un soutien personnalisé aux Tsiganes et aux Gens du voyage par le biais du Programme pour l'emploi et de l'« accès à un soutien en compétences adapté ». L'ECRI ne dispose pas d'information sur l'impact du Programme pour l'emploi, lancé en 2011, sur les Tsiganes et les Gens du voyage, mais note que, fin décembre 2015, il avait permis à 503 160 participants de trouver un emploi durable. Le recensement de 2011 a mis en évidence le fait que les Tsiganes et les Gens du voyage étaient les groupes ethniques présentant la plus faible proportion de personnes économiquement actives. Parmi les personnes ayant répondu au questionnaire de recensement, 51 % seulement des Tsiganes et des Gens du voyage avaient un emploi salarié, contre 75 % de l'ensemble de la population d'Angleterre et du pays de Galles, et 20 % étaient au chômage (contre 7 % globalement en Angleterre et au pays de Galles). La majorité occupait des emplois non qualifiés (dans le commerce, les services et le bâtiment par exemple). Le rapport de Monitoring de la société civile¹⁰⁶ indique qu'un certain nombre d'éléments montrent que les Tsiganes et les Gens du voyage en Ecosse et en Irlande du Nord sont en butte à une forte exclusion économique, se référant à des cas inquiétants de Roms exploités dans des emplois sous-payés ou sur le marché du travail clandestin.
103. Les Tsiganes et les Gens du voyage gagnent généralement leur vie en offrant leurs services ou en faisant du petit commerce (vente de ferraille, élagage, travail sur les clôtures par exemple). La législation s'est durcie au fil des années, entre autres avec l'adoption de la loi de 2013 relative aux ferrailleurs (*Scrap Metal Dealers Act 2013*), qui vise à lutter contre le commerce illégal de métaux volés. Elle contraint les personnes à déposer une demande auprès de chaque instance locale dont dépend le territoire sur lequel elles collectent de la ferraille, et à payer les droits afférents. Comme les Tsiganes et les Gens du voyage travaillent fréquemment dans différentes communes, ils doivent déposer une demande à chaque fois et s'acquitter des frais pour chaque autorisation. La nouvelle loi affecte ces communautés de manière disproportionnée et constitue pour elles un obstacle à l'emploi.
104. L'ECRI recommande de réviser le dispositif de délivrance d'autorisation prévu par la loi de 2013 relative aux ferrailleurs de manière à permettre aux Tsiganes et aux Gens du voyage de demander une autorisation au niveau régional et non au niveau municipal, pour qu'ils puissent exercer cette activité dans plusieurs collectivités locales sans avoir à supporter des frais excessifs.
105. L'ECRI exprime de nouveau sa préoccupation devant le fait que la situation de l'emploi ne s'est pas améliorée, et s'est peut-être même dégradée.

¹⁰⁶ Ryder et Cemlyn 2014. Voir aussi Forum européen des Roms et des Gens du voyage 2015.

106. Dans le domaine de la santé, l'ECRI, dans son quatrième rapport, a vivement encouragé les autorités à poursuivre les efforts qu'elles déploient pour étudier et traiter la situation désavantagée de la population tsigane et des Gens du voyage en ce qui concerne les questions de santé. Cinq des 28 engagements du gouvernement ont trait à la santé. Il s'agit notamment de répertorier les lacunes dans les données et les recherches, de repérer les interventions spécifiques qui engendrent des résultats positifs en matière de santé, et de mettre en évidence les efforts supplémentaires à accomplir pour améliorer la santé maternelle et réduire la mortalité infantile. Selon un récent rapport de l'Agence des droits fondamentaux de l'UE¹⁰⁷, les femmes appartenant à la communauté des Gens du voyage ont une espérance de vie inférieure de 12 ans à celle de la population dans son ensemble ; celle des hommes est inférieure de 10 ans. Les données concernant la mortalité infantile font apparaître des taux plus élevés chez les Tsiganes et les Gens du voyage par rapport à l'ensemble de la population. Des études locales montrent une prévalence élevée de diabète, de maladies cardiovasculaires, d'infarctus du myocarde précoces, d'obésité et d'asthme chez les Roms d'Europe centrale et orientale. Plusieurs études révèlent une incidence supérieure à la normale chez les Tsiganes, Roms et Gens du voyage de problèmes de santé mentale tels que le stress, l'anxiété et la dépression¹⁰⁸.
107. Eu égard au fait que les Tsiganes et les Gens du voyage présentent un état de santé moins bon que les autres groupes, et qu'ils rencontrent par ailleurs des obstacles dans l'accès à certains services de soins de santé, les autorités ont informé l'ECRI qu'elles allouaient pour trois ans des fonds à l'ONG Friends, Families and Travellers, pour un projet de lutte contre les inégalités en matière de santé frappant les Tsiganes et les Gens du voyage.
108. Compte tenu de ce qui précède, l'ECRI considère que le Royaume-Uni doit élaborer de toute urgence, en consultation avec les organisations tsiganes, roms et de Gens du voyage, un programme détaillé de stratégies d'intégration et de mesures pour remédier à la situation extrêmement défavorisée que subissent ces communautés.
109. L'ECRI recommande vivement aux autorités d'élaborer, en consultation avec les organisations de Tsiganes, de Gens du voyage et de Roms un programme détaillé de stratégies et de mesures d'intégration, prévoyant des objectifs concrets, des calendriers et des moyens, pour remédier à la situation extrêmement défavorisée que subissent ces trois communautés en Angleterre, au pays de Galles, en Ecosse et en Irlande du Nord, dans tous les domaines de la vie quotidienne, tels que l'éducation, l'emploi, la santé et le logement, et en particulier pour remédier à l'insuffisance d'aires pour les caravanes.

- Réfugiés

110. Il n'existe pas de politique nationale d'ensemble sur l'intégration des non-ressortissants. Concernant les réfugiés, il n'y a pas actuellement de stratégie d'intégration en Angleterre¹⁰⁹ ou en Irlande du Nord¹¹⁰. En Ecosse, cependant, la politique Nouveaux Ecossois : intégration des réfugiés dans la population écossaise, 2014-2017 (*New Scots: Integrating Refugees in Scotland's Communities 2014-2017*) vise à faire en sorte que les personnes qui demandent l'asile en Ecosse soient bien accueillies, soutenues et intégrées dès le premier jour au sein de la population. Le Gouvernement gallois a adopté en 2008 une

¹⁰⁷ FRANET National Focal Point: Social Thematic Study: The Situation of Roma, University of Nottingham, décrit dans le rapport de la Commission européenne intitulé Roma Health Report, Health status of the Roma population, Data collection in the Member States of the European Union.

¹⁰⁸ Commission européenne 2014.

¹⁰⁹ La dernière stratégie, *Integration Matters*, a été publiée en 2009 et n'est plus en vigueur.

¹¹⁰ Une proposition de stratégie a été faite en novembre 2013.

Stratégie d'insertion des réfugiés (*Refugee Inclusion Strategy*) ayant pour objectif d'aider les réfugiés et de leur donner les moyens de reconstruire leur vie et d'apporter leur pleine contribution à la société. Un plan d'action pour la mise en œuvre a été lancé en 2011 et est mis à jour tous les ans ; il comporte une série de priorités dans différents domaines, notamment les soins de santé, le logement, la mise à disposition de cours d'anglais gratuits et l'emploi.

111. Près de 31 400 demandes d'asile ont été enregistrées en 2014, contre 29 900 l'année précédente. Environ 20 000 décisions ont été prononcées ; l'asile a été accordé dans 36 % des cas. La majorité des demandeurs venaient d'Erythrée, du Pakistan, de Syrie et d'Iran. Selon les estimations du HCR, 117 161 réfugiés vivaient au Royaume-Uni à la fin de 2014¹¹¹.
112. Selon certaines informations, bien que les réfugiés aient droit aux mêmes prestations sociales que les ressortissants du Royaume-Uni, ils vivent souvent dans une situation de pauvreté et d'exclusion sociale¹¹². Le Service pour l'intégration et l'emploi des réfugiés (*Refugee Integration and Employment Service*), qui s'occupait de l'aide à l'insertion des réfugiés, notamment dans le domaine du logement, de la protection sociale et de l'emploi, a cessé ses activités en 2011. Depuis, le soutien stratégique – et doté de moyens suffisants – à l'intégration des réfugiés est limité¹¹³. La diminution des cours d'anglais pour les non-anglophones entrave par ailleurs le processus d'insertion.
113. Le principal problème qui se pose aux nouveaux réfugiés est le très court « délai de grâce » correspondant au passage du statut de demandeur d'asile à celui de réfugié. Les personnes qui reçoivent une aide en tant que demandeur d'asile (hébergement et allocations) perdent ces droits 28 jours après avoir reçu la notification de l'obtention du statut de réfugié. Durant cette courte période, les réfugiés doivent obtenir un logement et trouver les moyens de subvenir à leurs besoins – emploi ou prestations sociales. Trouver un logement se révèle particulièrement difficile car les réfugiés ne disposent pas de l'argent nécessaire pour payer la caution ou faire l'avance du loyer. Ils doivent bien souvent s'héberger chez des amis, dans des foyers ou même dormir dans la rue¹¹⁴. Seuls les réfugiés considérés comme vulnérables, en général les personnes handicapées ou avec des enfants, bénéficient d'un accès prioritaire à l'hébergement d'urgence¹¹⁵. Les réfugiés doivent en outre obtenir un numéro d'assuré social avant de pouvoir prétendre aux prestations. Un rapport de la Croix-Rouge britannique indique que le passage au régime général de prestations prend bien plus de temps que 28 jours, et que de nombreuses personnes qui viennent d'être reconnues réfugiées risquent de se retrouver dans un complet dénuement pendant cette période. L'organisation demande, entre autres mesures, que le délai soit porté à 40 jours afin d'éviter toute rupture de l'aide¹¹⁶.
114. L'ECRI recommande de prendre des mesures pour que les réfugiés ne se trouvent pas dans une situation de dénuement, en prolongeant le bénéfice de l'aide accordée aux demandeurs d'asile jusqu'à l'obtention de l'accès aux prestations sociales.

¹¹¹ www.unhcr.org.uk/about-us/the-uk-and-asylum.html.

¹¹² Kartalozzi 2013.

¹¹³ Phillimore 2012.

¹¹⁴ Doyle 2014.

¹¹⁵ Allsopp, Sigona and Phillimore 2014.

¹¹⁶ The move-on period; an ordeal for new refugees, www.redcross.org.uk/en/About-us/Advocacy/Refugees/Ending-destitution/The-move-on-period.

115. L'ECRI considère que des efforts plus importants doivent être déployés afin d'aider les réfugiés qui viennent d'arriver, et que l'absence d'une stratégie officielle nuit à l'intégration de ces personnes.

116. L'ECRI recommande de mettre en place en Angleterre et en Irlande du Nord une stratégie d'intégration des réfugiés destinée à soutenir les nouveaux arrivants, en particulier en ce qui concerne le logement, l'emploi, l'accès à l'aide sociale et l'apprentissage de l'anglais, et d'évaluer systématiquement l'intégration des réfugiés.

- *Autres non-ressortissants*

117. La population née à l'étranger représente 13 % de la population totale du Royaume-Uni, d'après le recensement de 2011. Les principaux pays d'origine sont l'Inde, la Pologne, le Pakistan et l'Irlande. De nombreux migrants sont néanmoins naturalisés et en Angleterre et au pays de Galles, seuls 7,4 % des résidents nés à l'étranger ne possèdent pas la nationalité britannique. Les immigrés devraient être pris en compte dans les politiques relatives aux Noirs et aux minorités ethniques, à l'instar de « Vision 2020 ». Pour la plupart, les problèmes que les immigrés rencontrent au Royaume-Uni sont abordés dans la partie consacrée aux Noirs et aux membres des minorités ethniques (voir ci-dessus).

118. De l'avis de l'ECRI, si l'accès à la nationalité ne constitue pas à proprement parler une condition *sine qua non* pour s'intégrer, il s'agit souvent de la dernière étape d'un processus d'intégration réussi ; cet accès devrait par conséquent être rendu possible dans des conditions raisonnables. Dans son quatrième rapport, l'ECRI recommandait de veiller à ce que les nouvelles règles sur l'accès à la nationalité aient pour effet d'aider les non-ressortissants dans la partie du processus d'intégration qui les concerne et non de leur rendre la tâche plus difficile. L'ECRI constate avec satisfaction que les autorités n'ont pas mis en œuvre leur politique de « nationalité méritée », qui devait entrer en vigueur en juillet 2011 et sur laquelle le quatrième rapport de l'ECRI s'était penché¹¹⁷. Les règles énoncées dans la loi sur la nationalité de 1981 (*British Nationality Act 1981*) demeurent applicables.

119. L'ECRI constate qu'il est relativement facile pour les enfants nés au Royaume-Uni de parents étrangers d'être naturalisés. Qui plus est, la loi n'exige pas de renoncer à sa ou ses nationalité(s) d'origine. Les adultes peuvent prétendre à accéder à la nationalité s'ils résident depuis au moins cinq ans au Royaume-Uni, trois ans s'ils sont mariés ou ont conclu un partenariat civil avec un(e) ressortissant(e) britannique. En outre, ils doivent satisfaire aux critères de « bonne moralité », être capables de communiquer en anglais (le niveau a été élevé à B1 intermédiaire depuis octobre 2013), gallois ou gaélique écossais et réussir le test « la vie au Royaume-Uni » (*Life in the UK*)¹¹⁸. L'ECRI relève que les frais de naturalisation appliqués par le Royaume-Uni sont les plus élevés au monde : en 2015, ils s'élevaient à 1 005 livres pour un candidat adulte. En 2014, 125 800 étrangers ont été naturalisés. Cinq pour cent des demandes ont été refusées, principalement pour non-satisfaction des critères de « bonne moralité » ou de résidence. Seul 1 % a été refusé en raison d'une maîtrise insuffisante de la langue ou d'une méconnaissance de la vie au Royaume-Uni. L'ECRI observe que l'Index des politiques d'intégration des migrants (MIPEX) 2015 classe le Royaume-Uni au 15^e rang sur 38 pays¹¹⁹.

¹¹⁷ Immigration Matters 2010.

¹¹⁸ Blinder 2015.

¹¹⁹ MIPEX 2015, www.mipex.eu/united-kingdom.

120. Comme indiqué précédemment, l'opinion publique affiche depuis quelque temps une attitude négative à l'égard des migrants issus d'autres pays de l'Union européenne. Le Premier ministre évoque régulièrement les systèmes de protection sociale généreux dont abuseraient les travailleurs de pays plus pauvres, qui font venir leur famille et grèveraient les finances publiques. Le débat public mentionne rarement les conséquences économiques globalement positives des migrations intra-européennes, voire des migrations en général, pour les pays d'accueil. L'ECRI encourage les participants à ce débat à veiller à ne pas provoquer d'hostilité à l'égard des migrants eux-mêmes.

II. Thèmes spécifiques au Royaume-Uni

1. Recommandations du quatrième cycle faisant l'objet d'un suivi intermédiaire

121. Dans sa première recommandation faisant l'objet d'un suivi intermédiaire, l'ECRI a de nouveau recommandé aux autorités de s'interroger sur la meilleure manière de garantir qu'une assistance judiciaire soit disponible lorsque des affaires de discrimination sont portées devant les juridictions du travail. Dans ses conclusions adoptées le 4 décembre 2012, l'ECRI a noté que la loi de 2012 sur l'assistance juridique, la condamnation et la sanction des auteurs d'infractions (*Legal Aid, Sentencing and Punishment of Offenders Act 2012*) ne prévoyait d'assistance judiciaire gratuite que dans les cas de plaintes pour discrimination au travail portées devant les juridictions du travail du second degré. En Irlande du Nord, une aide judiciaire est accessible pour les conseils et l'assistance préliminaires, mais il n'est pas prévu d'assistance judiciaire pour la représentation devant les juridictions du travail. L'ECRI a conclu que sa recommandation n'avait été que partiellement appliquée par l'Angleterre, le pays de Galles et l'Irlande du Nord. En ce qui concerne l'Ecosse, l'ECRI a noté qu'il avait toujours été possible de bénéficier d'une assistance, sous la forme de représentation, dans les affaires de discrimination portées devant les juridictions du travail – assistance soumise à l'approbation préalable du Comité écossais d'aide judiciaire (*Scottish Legal Aid Board*) à l'issue d'un examen au fond de la demande.
122. Des évolutions négatives ont été enregistrées depuis ces recommandations. En effet, en juillet 2013, la saisine des juridictions du travail, y compris celles du second degré, a été subordonnée à l'acquittement de frais, qui sont plus élevés pour les affaires de discrimination que pour les autres types de recours¹²⁰. Cette situation a entraîné une baisse radicale du nombre d'affaires portées devant ces juridictions. La Commission pour l'égalité et les droits de l'homme a indiqué avoir observé une baisse de 81 % des recours en 2014 par rapport à la même période l'année précédente ; pour les affaires de discrimination raciale, la baisse s'est établie à 61 %. Par ailleurs, des statistiques récentes de l'Irlande du Nord indiquent que les personnes qui ne sont pas représentées dans les affaires de discrimination portées devant la justice sont davantage susceptibles d'être déboutées que celles qui le sont¹²¹. L'ECRI craint que les personnes qui ne peuvent pas s'acquitter de ces frais soient privées d'accès à la justice. Ce coût additionnel, ainsi que l'assistance judiciaire gratuite limitée, peuvent créer une situation d'impunité pour les employeurs et, partant, entraîner d'autres pratiques abusives dans le monde du travail.
123. L'ECRI recommande vivement aux autorités de revoir le système d'assistance judiciaire et de frais de justice afin d'améliorer l'accès à la justice dans les affaires de discrimination au travail.

¹²⁰ Equality and Human Rights Commission 2015.

¹²¹ Northern Ireland Council for Ethnic Minorities 2013-2014.

124. Dans sa deuxième recommandation faisant l'objet d'un suivi intermédiaire, l'ECRI a vivement appuyé les efforts déployés par les autorités pour traiter les difficultés rencontrées par les Tsiganes et les Gens du voyage dans l'accès à un logement adéquat et vivement recommandé aux autorités de prendre toutes les mesures nécessaires pour faire en sorte que l'évaluation des besoins en matière de logement au niveau local soit effectuée de manière approfondie et le plus rapidement possible. Dans ses conclusions du 4 décembre 2012, l'ECRI a considéré que sa recommandation n'avait été que partiellement appliquée en Angleterre, au pays de Galles, en Ecosse et en Irlande du Nord.
125. La première partie de la recommandation, relative à l'accès au logement, fait l'objet des paragraphes 93-98. En ce qui concerne l'évaluation des besoins en matière de logement au niveau local, l'ECRI rappelle qu'en Angleterre, la loi de 2004 sur le logement (*Housing Act 2004*) prévoit expressément que chaque autorité locale compétente doit évaluer les besoins en matière de logement des Tsiganes et des Gens du voyage résidant ou séjournant dans leur circonscription en vue d'élaborer une stratégie de réponse. L'ECRI relève que le projet de loi sur le logement et l'aménagement du territoire (*Housing and Planning Bill*), en cours de lecture au parlement, supprime toute référence aux Tsiganes et aux Gens du voyage pour mentionner uniquement l'obligation de « prendre en compte les besoins des personnes » résidant ou séjournant dans leur circonscription dans la mise à disposition d'aires de stationnement pour les caravanes. L'ECRI est très inquiète du fait que les besoins en matière de logement de ces communautés vulnérables risquent d'être encore moins pourvus si le projet de loi est adopté. Compte tenu de la pénurie d'aires et des expulsions répétées déjà évoquées, de telles évaluations des besoins sont essentielles pour résoudre le problème. Dans ce contexte, l'ECRI salue comme une bonne pratique la nouvelle loi de 2014 sur le logement (pays de Galles) (*Housing (Wales) Act 2014*), qui exige des collectivités locales galloises qu'elles évaluent les besoins des Tsiganes et des Gens du voyage en matière de logement et impose l'obligation de mettre des aires à disposition de ces populations dès lors qu'un besoin est identifié. En outre, le gouvernement gallois a le pouvoir de rendre cette obligation exécutoire pour les collectivités locales qui ne prennent pas les mesures nécessaires pour répondre aux besoins identifiés.
126. L'ECRI recommande vivement aux autorités anglaises de revoir le projet de loi sur le logement et l'aménagement du territoire de manière à ce qu'il mentionne expressément l'obligation, pour les autorités locales compétentes, d'évaluer les besoins des Tsiganes et des Gens du voyage en matière de logement et d'y pourvoir, en s'inspirant de la loi de 2014 sur le logement (pays de Galles).
127. Dans sa troisième recommandation faisant l'objet d'un suivi intermédiaire, l'ECRI a encouragé les autorités à poursuivre leurs efforts pour remédier à la sous-représentation des minorités ethniques dans la police et à suivre l'évolution de la situation en ce qui concerne le recrutement, le maintien en poste et les perspectives de carrière des agents issus de minorités. Dans ses conclusions du 4 décembre 2012, l'ECRI a noté une petite augmentation de la proportion du personnel de la police issu des minorités ethniques et un maintien en poste plus élevé que pour les autres membres du personnel en Angleterre et au pays de Galles. Toutefois, elle a également constaté sa sous-représentation aux grades les plus élevés. Elle a tiré les mêmes conclusions pour l'Ecosse et l'Irlande du Nord, où diverses initiatives avaient été prises pour renforcer la diversité au sein des forces de police, et conclu que sa recommandation avait été en partie appliquée.
128. L'ECRI relève que des mesures supplémentaires ont été prises pour remédier à ce problème. Chaque force de police possède désormais un plan d'action visant à renforcer sa diversité interne. L'école de police a mis en place un programme

de travail intitulé « Avancement des Noirs et des membres des minorités ethniques à l'horizon 2018 (*BME¹²² Progression 2018*) en vue d'améliorer le recrutement, le maintien en poste et l'avancement des policiers issus de groupes sous-représentés. L'école a également publié, en 2014, des conseils à l'intention des forces de police concernant le recours légal aux mesures de discrimination positive pour remédier à la sous-représentation des minorités. La police écossaise lance aussi des initiatives visant à recruter davantage d'agents de police issus des minorités ethniques.

129. D'après les autorités, au 31 mars 2014, on comptait 6 715 policiers noirs et issus de minorités ethniques en Angleterre et au pays de Galles, soit 178 de plus que l'année précédente. La proportion des agents noirs et issus de minorités ethniques est demeurée constante, à 5 %, alors que leur part dans la population totale se situe autour de 14 %. A Londres, 11 % des policiers sont issus des communautés minoritaires ethniques et noires, alors que celles-ci représentent 42 % de la population totale de la métropole. En octobre 2015, la ministre de l'Intérieur a dénoncé l'absence de diversité de la police anglaise et galloise, « trop blanche » selon ses dires, aucune des 43 forces n'affichant la même composition que les communautés où elles interviennent. La ministre a précisé que quatre forces ne possédaient aucun agent noir et 11, aucun agent issu de minorités ethniques au-delà de l'échelon d'inspecteur en chef ; elle a en outre indiqué que seuls deux chefs de la police étaient noirs ou issus de minorités ethniques¹²³. Elle a encouragé les forces de police à déterminer les domaines d'amélioration¹²⁴.
130. L'ECRI note par conséquent qu'il reste encore un long chemin à parcourir pour remédier à la sous-représentation des minorités. Elle rappelle que la nouvelle politique « Vision 2020 » prévoit une augmentation de 20 % des policiers noirs et issus de minorités ethniques. Elle encourage vivement les autorités à intensifier leurs efforts pour atteindre cet objectif.

2. Efficacité de la Commission pour l'égalité et les droits de l'homme

131. Dans son quatrième rapport, l'ECRI recommandait aux autorités de veiller à ce que la Commission pour l'égalité et les droits de l'homme soit dotée de ressources financières et humaines suffisantes pour lui permettre de s'acquitter de son mandat, sans préjudice de ses activités relatives à l'égalité raciale et à la discrimination raciale.
132. Comme indiqué plus haut, la Commission résulte de la fusion de trois anciennes commissions, dont la Commission pour l'égalité raciale. En mars 2011, le gouvernement a lancé un processus de consultation sous la bannière « Pour une Grande-Bretagne plus égalitaire : réforme de la Commission pour l'égalité et les droits de l'homme » (*Building a fairer Britain: Reform of the Equality and Human Rights Commission*), à l'occasion duquel il a présenté des propositions détaillées pour réformer cette institution. Près d'un millier de réponses ont été reçues. La plupart dénonçait le manque d'efficacité de la Commission et plus de la moitié prônait sa suppression. Le gouvernement a donc redéfini son mandat et limité ses activités afin d'améliorer son efficacité opérationnelle. Depuis 2011-2012, la Commission a vu son budget et son effectif réduits de moitié. Cela étant, malgré cette restructuration et les coupes budgétaires, la Commission emploie environ 200 personnes et juge son effectif et son budget suffisants pour s'acquitter de ses fonctions. Elle déplore néanmoins qu'il ait été mis fin au financement de ses programmes d'assistance téléphonique et de subvention.

¹²² Abréviation pour « Black and minority ethnic ».

¹²³ The Guardian 2015d.

¹²⁴ Home Office 2015b www.gov.uk/government/speeches/home-secretary-speech-at-nbpa-conference.

133. Une source de préoccupation quant au rôle joué par la Commission dans l'application de la loi de 2010 sur l'égalité concerne le fait qu'elle ne recueille aucune donnée ni n'effectue aucun suivi en la matière. L'ECRI n'a pas été en mesure d'obtenir des informations sur le nombre d'affaires portées devant la justice pour des motifs de discrimination relevant de son mandat ou sur l'aboutissement de telles affaires, mis à part dans le domaine de l'emploi. Il s'agit là, selon elle, d'une lacune majeure à laquelle il conviendrait de remédier.

134. L'ECRI recommande vivement de collecter des données sur l'application de la loi de 2010 sur l'égalité, depuis le dépôt des plaintes jusqu'à leur aboutissement.

3. Politiques de lutte contre la discrimination et l'intolérance à l'égard des personnes LGBT¹²⁵

- Statistiques

135. D'après l'enquête intégrée sur les ménages 2015 (*Integrated Household Survey 2015*), 1,6 % des adultes se présentaient comme gays, lesbiennes ou bisexuels, soit environ 641 160 personnes¹²⁶. Il n'existe aucune statistique officielle sur le nombre de transsexuels. En 2009, une étude réalisée par une organisation de personnes transgenres estimait leur nombre entre 300 000 et 500 000¹²⁷.

136. L'ECRI constate que l'attitude à l'égard des personnes LGBT au Royaume-Uni a nettement évolué ces dernières années. L'enquête sur les personnes LGBT dans l'Union européenne a observé que six sur 10 personnes interrogées déclaraient afficher relativement ou très ouvertement leur orientation sexuelle ou leur identité de genre¹²⁸. Seuls 18 % indiquaient que la discrimination fondée sur l'orientation sexuelle était « très courante » dans le pays (la moyenne de l'UE s'établit à 31 %). D'après la carte des droits des personnes LGBTI en Europe (*Rainbow Europe Map*) 2015 diffusée par l'association internationale ILGA, le Royaume-Uni se place en première position (sur 49 pays), avec une note de 86 %. Le Parlement du Royaume-Uni est désormais reconnu comme le premier parlement au monde à avoir autant de député(e)s ouvertement gays, lesbiennes ou bisexuels, avec un chiffre d'environ 5 % sur 650 députés¹²⁹.

- Aspects législatifs

137. En ce qui concerne le droit pénal, en Angleterre et au pays de Galles, l'article 146 de la loi de 2003 sur la justice pénale permet aux juridictions d'imposer des peines plus lourdes en cas d'infraction motivée ou aggravée par l'orientation sexuelle ou l'identité transgenre de la victime. Attiser la haine pour des motifs fondés sur l'orientation sexuelle, mais pas sur l'identité de genre, constitue également une infraction en vertu de la loi de 1986 sur l'ordre public¹³⁰.

138. En 2014, la Commission des lois s'est penchée sur la question de savoir si, dans le but de supprimer l'inégalité apparente du système actuel, les infractions aggravées aux termes de la loi de 1998 sur la criminalité et les troubles à l'ordre public (voir le paragraphe 7) devaient être étendues pour couvrir l'hostilité fondée sur l'orientation sexuelle ou l'identité de genre et si les infractions visant à attiser la haine, réprimées par la loi de 1986 sur l'ordre public, devaient être étendues

¹²⁵ Pour les questions de terminologie, voir les définitions énoncées dans Conseil de l'Europe, Commissaire aux droits de l'homme 2011.

¹²⁶ Office for National Statistics 2015.

¹²⁷ Reed, Rhodes, Schofield et Wylie 2009.

¹²⁸ Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne 2013.

¹²⁹ Welfare Society Territory 2015, www.west-info.eu/westminster-breaks-its-own-record-for-the-number-of-gay-mps/.

¹³⁰ Il s'agit du même type d'infraction que l'incitation à la haine religieuse mais pas raciale, car seul le recours à des mots, des matériels ou des comportements menaçants (mais pas offensants ni injurieux) est incriminé.

pour couvrir le motif de l'identité de genre¹³¹. Elle a relevé le recours insuffisant aux peines plus lourdes prévues par l'article 146 et a recommandé d'effectuer un examen exhaustif du fonctionnement des infractions aggravées pour pallier les lacunes du système en vigueur avant d'ajouter d'autres caractéristiques protégées. Au cas où le gouvernement ne serait pas favorable à un tel examen, la Commission des lois recommandait à défaut d'élargir le champ des infractions aggravées aux motifs de l'orientation sexuelle et de l'identité de genre. Elle n'était pas favorable à ce que les infractions visant à attiser la haine soient étendues pour couvrir le motif de l'identité de genre, en raison principalement du nombre très réduit de poursuites engagées pour les motifs déjà couverts de haine raciale ou religieuse (voir également les observations de l'ECRI aux paragraphes 5-6). Le gouvernement n'a pas réagi à ce jour.

139. L'ECRI recommande aux autorités de suivre les conseils de la Commission des lois et de revoir le fonctionnement du système d'infractions aggravées pour y inclure les motifs de l'orientation sexuelle et de l'identité de genre. Elle recommande également d'étendre les infractions visant à attiser la haine pour couvrir le motif de l'identité de genre et renvoie à cet égard à sa recommandation formulée au paragraphe 51 du présent rapport.
140. En Ecosse, attiser la haine au motif de l'orientation sexuelle, mais pas de l'identité de genre, constitue une infraction aux termes de la loi de 1986 sur l'ordre public. La deuxième partie de la recommandation ci-dessus s'adresse par conséquent également aux autorités écossaises. La loi de 2009 sur les infractions (aggravées par l'existence de préjugés) (*Offences (Aggravation by Prejudice) Act 2009*) inscrit parmi les circonstances aggravantes les préjugés relatifs à l'orientation sexuelle ou l'identité transgenre réelle ou supposée de la victime.
141. En Irlande du Nord, la loi de 1987 sur l'ordre public (Irlande du Nord), qui incrimine les actes visant à ou propres à attiser la haine ou à susciter la peur, inclut depuis 2004 le motif de l'orientation sexuelle, mais pas de l'identité de genre. L'ordonnance (n° 2) de 2004 sur la justice pénale (Irlande du Nord) autorise les juges à alourdir la peine dès lors qu'il est avéré que l'infraction est aggravée par une hostilité fondée sur l'appartenance de la victime à un « groupe d'orientation sexuelle » particulier. La recommandation ci-dessus s'adresse par conséquent également aux autorités de l'Irlande du Nord.
142. En ce qui concerne le droit civil et administratif, la loi de 2010 sur l'égalité protège contre la discrimination fondée sur les motifs de l'orientation sexuelle et de l'identité de genre en Angleterre, au pays de Galles et en Ecosse. En Irlande du Nord, le règlement de 2006 relatif à la loi sur l'égalité (orientation sexuelle) (*Equality Act (Sexual Orientation) Regulations 2006*) interdit toute discrimination fondée sur les motifs de l'orientation sexuelle dans la fourniture de biens, d'équipements, de services, l'éducation, les fonctions d'autorité publique et la cession de biens. Selon la réglementation relative à la conversion sexuelle (Irlande du Nord) de 1999, est illégale toute discrimination au motif d'un changement d'identité sexuelle dans le cadre professionnel ou d'une formation ; de plus, la réglementation sur la discrimination fondée sur le sexe (modification de la législation) de 2008 a instauré une protection en cas de discrimination directe pour des motifs de conversion sexuelle dans le cadre de l'accès à des biens, à des équipements, à des services ou à des locaux.
143. L'ECRI recommande d'adopter en Irlande du Nord une législation visant à protéger contre toute discrimination fondée sur l'identité de genre.

¹³¹ Law Commission 2014.

144. En ce qui concerne le droit de la famille, la loi de 2004 relative au partenariat civil (*Civil Partnership Act 2004*) permet aux couples de même sexe de conclure un partenariat civil. En vertu de la loi sur le mariage (des couples de même sexe) adoptée en 2013 (*Marriage (Same Sex Couples) Act 2013*), les couples de même sexe peuvent également se marier ou transformer leur partenariat civil en mariage, en Angleterre, au pays de Galles et en Ecosse, mais pas en Irlande du Nord. Le projet de législation sur le droit égal au mariage a été rejeté à quatre reprises par l'Assemblée d'Irlande du Nord, malgré le soutien de la population. Une enquête menée par Ipsos MORI en 2015 a révélé que 68 % des adultes en Irlande du Nord pensaient que les couples de même sexe devaient être autorisés à se marier¹³². La loi de 2004 sur la reconnaissance du genre (*Gender Recognition Act 2004*) s'applique dans tout le Royaume-Uni. Elle permet aux personnes transgenres de faire juridiquement reconnaître leur changement de sexe et de recevoir un nouvel acte de naissance. Il n'est pas nécessaire de subir une forme ou une autre de chirurgie ou de traitement hormonal.
145. En ce qui concerne l'asile, le règlement de 2006 relatif aux réfugiés ou aux personnes ayant besoin d'une protection internationale (conditions requises) (*Refugee or Person in Need of International Protection (Qualification) Regulations 2006*), qui transpose dans le droit interne la directive dite « qualification » de l'Union européenne, et les nouvelles règles en matière d'immigration disposent qu'un « certain groupe social » peut également désigner tout groupe dont les membres partagent une caractéristique commune en matière d'orientation sexuelle ou d'identité de genre.
- **Promotion de la tolérance et lutte contre la discrimination**
146. L'ECRI constate que c'est dans le domaine de l'emploi que les personnes LGBT subissent le moins d'intolérance. D'après l'Eurobaromètre 2012, 10 % des participants au Royaume-Uni considéraient que l'orientation sexuelle (LGB) d'un candidat constituait un désavantage en matière de recrutement, tandis que 13 % indiquaient que l'identité de genre (le fait d'être transgenre) d'un candidat constituait un désavantage¹³³. Les notes dans ces deux catégories sont parmi les plus basses de tous les pays de l'Union européenne. Toutefois, dans le domaine de la santé, l'enquête de l'Union européenne sur les personnes LGBT indique que 13 % des personnes interrogées estimaient avoir personnellement fait l'objet de discriminations de la part de professionnels de santé (réceptionnistes, infirmiers ou médecins) au cours des 12 derniers mois parce qu'elles étaient LGBT¹³⁴. Ce chiffre se situe au-dessus de la moyenne de l'UE, qui s'établit à 10 %. Dans un rapport de 2015, la Commission pour l'égalité et les droits de l'homme évoque divers obstacles qui empêchent les personnes transgenres d'accéder aux services dédiés du service de santé public (*National Health Service*), du fait d'un manque de connaissance de la part des médecins qui aiguillent les patients vers ces services ou, dans le pire des cas, de médecins aux pratiques obstructionnistes et discriminatoires¹³⁵.
147. En ce qui concerne l'accès aux biens et aux services publics, l'ECRI prend acte d'une décision de justice clairement antidiscriminatoire rendue récemment en Irlande du Nord et largement médiatisée. Un couple de boulangers qui avait refusé de réaliser un gâteau portant une inscription en faveur du mariage homosexuel, commandé par un militant des droits des homosexuels, au motif que c'était contraire à ses convictions religieuses profondes a été jugé en mai 2015 et reconnu coupable de discrimination illégale par le tribunal du comté de

¹³² Welfare Society Territory 2015.

¹³³ Commission européenne 2012 : 88.

¹³⁴ <http://fra.europa.eu/DVS/DVT/lgbt.php>.

¹³⁵ Equality and Human Rights Commission 2015.

Belfast. Dans sa décision, la juge a indiqué qu'il ne s'agissait pas d'une organisation religieuse et que le couple dirigeait une entreprise à but lucratif ; il y avait donc une discrimination directe totalement injustifiée¹³⁶.

148. Dans le domaine de l'éducation, les établissements scolaires publics, au titre de l'obligation d'égalité à laquelle ils sont tenus conformément à la loi de 2010 sur l'égalité, doivent étudier les moyens de promouvoir l'égalité des élèves LGBT et chaque établissement scolaire doit adopter une politique comportementale définissant les mesures visant à promouvoir le respect et à prévenir toute forme de harcèlement entre élèves. Cependant, de nombreuses données indiquent que les élèves LGBT sont gravement malmenés et pas toujours aidés par les enseignants. L'enquête de l'Union européenne sur les personnes LGBT révèle qu'au cours de leur scolarité, 78 % des personnes LGBT sont toujours ou souvent témoins d'observations et de comportements négatifs à l'égard d'un ou l'autre de leurs camarades perçu comme LGBT¹³⁷. En juillet 2013, une étude menée par l'université de Cambridge a conclu que 55 % des élèves LGB des établissements secondaires subissaient des formes de harcèlement homophobe ; 25 % indiquaient que les enseignants ne réagissaient pas à de tels propos¹³⁸. Une étude réalisée par National Aids Trust et publiée en mars 2015 a montré que sur plus de 1 000 adolescents LGB interrogés, un sur cinq indiquait avoir été victime d'actes de harcèlement ou de discrimination de la part d'un enseignant en raison de sa sexualité¹³⁹. L'ECRI se félicite donc de l'allocation par le Gouvernement du Royaume-Uni en 2014 d'une subvention de deux millions de livres à un programme visant à contribuer à renforcer la capacité des écoles à lutter contre le harcèlement à caractère homophobe, biphobe ou transphobe, en coopération avec des ONG du secteur¹⁴⁰, ainsi que de l'annonce, en mars 2016, d'une autre subvention d'un million de livres pour lutter plus efficacement contre ce type de harcèlement.

149. L'ECRI encourage les autorités à redoubler d'efforts pour lutter contre le harcèlement à l'égard des élèves LGBT à l'école, en prêtant une attention particulière à la formation des enseignants.

¹³⁶ Pink News 2015e.

¹³⁷ <http://fra.europa.eu/DVS/DVT/lgbt.php>.

¹³⁸ ILGA Europe 2013.

¹³⁹ National AIDS Trust 2015.

¹⁴⁰ Ainsi, en 2014, Stonewall a publié un guide exhaustif sur les manières de lutter contre le harcèlement à caractère homophobe à l'école. Sa campagne « L'Education pour tous » consiste notamment en des formations et des ressources à utiliser au primaire et au secondaire, et l'organisation a produit un guide sur le « coming out » pour les jeunes qui pensent être LGB.

RECOMMANDATIONS FAISANT L'OBJET D'UN SUIVI INTERMÉDIAIRE

Les deux recommandations spécifiques pour lesquelles l'ECRI demande aux autorités du Royaume-Uni une mise en œuvre prioritaire sont les suivantes :

- L'ECRI recommande vivement aux autorités de l'Irlande du Nord de réunir, dans une seule loi complète sur l'égalité, les divers textes législatifs en la matière, en s'inspirant de la loi de 2010 sur l'égalité et en tenant compte des recommandations de la Commission pour l'égalité pour l'Irlande du Nord, ainsi que des recommandations formulées par l'ECRI au paragraphe 19 du présent rapport.
- L'ECRI recommande vivement de collecter des données sur l'application de la loi de 2010 sur l'égalité, depuis le dépôt des plaintes jusqu'à leur aboutissement.

Ces deux recommandations feront l'objet d'un processus de suivi intermédiaire par l'ECRI au plus tard deux ans après la publication du présent rapport.

LISTE DES RECOMMANDATIONS

L'emplacement des recommandations dans le texte du rapport est indiqué entre parenthèses.

1. (§ 2) L'ECRI recommande à nouveau aux autorités de signer et de ratifier le Protocole n° 12 à la Convention européenne des droits de l'homme.
2. (§ 8) L'ECRI recommande de modifier la législation pénale pour ajouter le motif de la langue aux dispositions existantes et inclure les infractions suivantes commises aux motifs de la race, de la couleur, de la langue, de la religion, de la nationalité ou de l'origine nationale ou ethnique : incitation publique à la violence et à la discrimination ; injures et diffamation publiques ; menaces ; expression publique, dans un but raciste, d'une idéologie qui prône la supériorité d'un ensemble de personnes ou qui calomnie ou dénigre un tel ensemble de personnes ; négation, minimisation grossière, justification ou apologie publiques, dans un but raciste, de crimes de génocide, de crimes contre l'humanité ou de crimes de guerre ; production ou stockage, aux fins de diffusion ou de distribution publiques, d'écrits, d'images ou d'autres supports contenant des manifestations visées aux alinéas a), b), c), d) et e) du paragraphe 18 de la RPG n° 7 ; création ou direction d'un groupement qui promeut le racisme, soutien à ce groupement ou participation à ses activités ; et discrimination raciale dans l'exercice d'une fonction publique ou d'une profession.
3. (§ 19) L'ECRI recommande aux autorités d'améliorer la loi sur l'égalité en y intégrant les éléments suivants : le critère protégé de la langue ; l'intention annoncée de discriminer ; l'obligation explicite pour les autorités publiques de veiller à ce que les parties auxquelles elles attribuent des marchés, des prêts, des subventions ou d'autres avantages respectent et promeuvent une politique de non-discrimination ; les outils juridiques nécessaires pour soumettre les lois, les règlements et les dispositions administratives adoptées aux niveaux national et local à un contrôle permanent de conformité avec l'interdiction de la discrimination, et de modifier ou d'abroger ceux qui ne sont pas conformes ; l'obligation de supprimer le financement public des organisations ou des partis politiques qui promeuvent la racisme et la possibilité de dissoudre les organisations en question.
4. (§ 22) L'ECRI recommande vivement aux autorités de l'Irlande du Nord de réunir, dans une seule loi complète sur l'égalité, les divers textes législatifs en la matière, en s'inspirant de la loi de 2010 sur l'égalité et en tenant compte des recommandations de la Commission pour l'égalité pour l'Irlande du Nord, ainsi que des recommandations formulées par l'ECRI au paragraphe 19 du présent rapport.
5. (§ 39) L'ECRI appelle tous les partis politiques à s'opposer fermement au discours intolérant et à donner instruction à leurs représentants de s'abstenir de toute remarque péjorative à l'endroit d'un groupe de personnes en raison de leur « race », de leur religion, de leur nationalité, de leur langue, de leur origine ethnique, de leur orientation sexuelle ou de leur identité de genre.
6. (§ 51) L'ECRI recommande aux autorités de revoir les dispositions sur l'incitation à la haine en vue de les rendre plus effectivement applicables.
7. (§ 56) L'ECRI recommande vivement aux autorités de trouver un moyen de mettre en place un régulateur de la presse indépendant, conformément aux recommandations formulées dans le rapport Leveson. Elle recommande aussi une formation plus rigoureuse des journalistes pour garantir un meilleur respect

des règles de déontologie. En outre, elle recommande la signature et la ratification du Protocole additionnel à la Convention sur la cybercriminalité.

8. (§ 58) L'ECRI recommande de modifier le Code de pratique à l'intention des rédacteurs pour faire en sorte que les membres de groupes puissent déposer des réclamations en tant que victimes d'allusions préjudiciables ou péjoratives concernant leur communauté.
9. (§ 69) L'ECRI recommande que des données soient collectées sur les cas où une peine plus lourde a été prononcée en application des articles 145 et 146 de la loi de 2003 sur la justice pénale et qu'il soit fait dûment mention de cette aggravation de peine, y compris sur le casier judiciaire du délinquant. Des données devraient également être réunies dans les cas où une circonstance aggravante donnant lieu à une peine plus lourde a été invoquée, puis abandonnée dans le cadre d'une procédure de plaider coupable. En outre, l'ECRI recommande que des mesures soient prises pour réduire l'écart entre le nombre d'infractions motivées par la haine enregistrées par la police et le nombre de ces infractions donnant lieu à des poursuites.
10. (§ 80) L'ECRI recommande de nouveau d'intensifier le recrutement d'enseignants noirs ou issus des minorités ethniques, afin que le personnel affecté à l'enseignement soit davantage à l'image des populations au service desquelles il se trouve, et de faire en sorte que les personnes restent dans le corps enseignant une fois recrutées.
11. (§ 84) Constatant que les Noirs et les membres de certaines minorités ethniques continuent d'être désavantagés dans l'éducation et dans l'emploi, l'ECRI encourage les autorités à trouver des moyens concrets d'atteindre les objectifs qu'elles se sont fixés dans le programme Vision 2020. Elle recommande aussi vivement de fixer des objectifs similaires dans le domaine de la santé, en s'attachant en particulier à l'élimination de toute discrimination raciale dans le système de soins de santé mentale.
12. (§ 88) L'ECRI recommande vivement aux autorités d'instaurer un véritable dialogue avec les musulmans dans l'objectif de combattre l'islamophobie. Elles devraient les consulter sur toutes les politiques susceptibles d'avoir une incidence sur les musulmans.
13. (§ 98) L'ECRI recommande vivement de remplacer la définition des Tsiganes et Gens du voyage figurant dans la nouvelle politique d'aménagement de l'Angleterre par celle de la politique de 2012 ; de mettre à disposition un nombre d'emplacements suffisant au regard des besoins de ces communautés ; de promouvoir des solutions de remplacement à l'expulsion, à l'exemple de la politique de stationnement négocié lancée à Leeds, et de mettre en place de telles initiatives ailleurs.
14. (§ 104) L'ECRI recommande de réviser le dispositif de délivrance d'autorisation prévu par la loi de 2013 relative aux ferrailleurs de manière à permettre aux Tsiganes et aux Gens du voyage de demander une autorisation au niveau régional et non au niveau municipal, pour qu'ils puissent exercer cette activité dans plusieurs collectivités locales sans avoir à supporter des frais excessifs.
15. (§ 109) L'ECRI recommande vivement aux autorités d'élaborer, en consultation avec les organisations de Tsiganes, de Gens du voyage et de Roms un programme détaillé de stratégies et de mesures d'intégration, prévoyant des objectifs concrets, des calendriers et des moyens, pour remédier à la situation extrêmement défavorisée que subissent ces trois communautés en Angleterre, au pays de Galles, en Ecosse et en Irlande du Nord, dans tous les domaines de la vie quotidienne, tels que l'éducation, l'emploi, la santé et le logement, et en particulier pour remédier à l'insuffisance d'aires pour les caravanes.

16. (§ 114) L'ECRI recommande de prendre des mesures pour que les réfugiés ne se trouvent pas dans une situation de dénuement, en prolongeant le bénéfice de l'aide accordée aux demandeurs d'asile jusqu'à l'obtention de l'accès aux prestations sociales.
17. (§ 116) L'ECRI recommande de mettre en place en Angleterre et en Irlande du Nord une stratégie d'intégration des réfugiés destinée à soutenir les nouveaux arrivants, en particulier en ce qui concerne le logement, l'emploi, l'accès à l'aide sociale et l'apprentissage de l'anglais, et d'évaluer systématiquement l'intégration des réfugiés.
18. (§ 123) L'ECRI recommande vivement aux autorités de revoir le système d'assistance judiciaire et de frais de justice afin d'améliorer l'accès à la justice dans les affaires de discrimination au travail.
19. (§ 126) L'ECRI recommande vivement aux autorités anglaises de revoir le projet de loi sur le logement et l'aménagement du territoire de manière à ce qu'il mentionne expressément l'obligation, pour les autorités locales compétentes, d'évaluer les besoins des Tsiganes et des Gens du voyage en matière de logement et d'y pourvoir, en s'inspirant de la loi de 2014 sur le logement (pays de Galles).
20. (§ 134) L'ECRI recommande vivement de collecter des données sur l'application de la loi de 2010 sur l'égalité, depuis le dépôt des plaintes jusqu'à leur aboutissement.
21. (§ 139) L'ECRI recommande aux autorités de suivre les conseils de la Commission des lois et de revoir le fonctionnement du système d'infractions aggravées pour y inclure les motifs de l'orientation sexuelle et de l'identité de genre. Elle recommande également d'étendre les infractions visant à attiser la haine pour couvrir le motif de l'identité de genre et renvoie à cet égard à sa recommandation formulée au paragraphe 51 du présent rapport.
22. (§ 143) L'ECRI recommande d'adopter en Irlande du Nord une législation visant à protéger contre toute discrimination fondée sur l'identité de genre.
23. (§ 149) L'ECRI encourage les autorités à redoubler d'efforts pour lutter contre le harcèlement à l'égard des élèves LGBT à l'école, en prêtant une attention particulière à la formation des enseignants.

BIBLIOGRAPHIE

Cette bibliographie fournit la liste des principales sources d'informations publiques ayant été utilisées lors de l'examen de la situation au Royaume-Uni: elle ne doit pas être considérée comme une liste exhaustive de toutes les sources d'informations mises à la disposition de l'ECRI durant la préparation du rapport.

Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI)

1. ECRI (2013), Conclusions de l'ECRI sur la mise en œuvre des recommandations faisant l'objet d'un suivi intermédiaire adressées au Royaume-Uni, CRI(2013)6.
2. ECRI (2010), Quatrième rapport sur le Royaume-Uni, CRI(2010)4.
3. ECRI (2005), Troisième rapport sur le Royaume-Uni, CRI(2005)27.
4. ECRI (2001a), Second rapport sur le Royaume-Uni, CRI(2001)6.
5. ECRI (1999), Rapport sur le Royaume-Uni, CRI(99)5.
6. ECRI (1996), Recommandation de politique générale n° 1 : La lutte contre le racisme, la xénophobie, l'antisémitisme et l'intolérance, CRI(96)43.
7. ECRI (1997), Recommandation de politique générale n° 2 : Les organes spécialisés dans la lutte contre le racisme, la xénophobie, l'antisémitisme et l'intolérance au niveau national, CRI(97)36.
8. ECRI (1998a), Recommandation de politique générale n° 3 : La lutte contre le racisme et l'intolérance envers les Roms/Tsiganes, CRI(98)29.
9. ECRI (1998b), Recommandation de politique générale n° 4 : Enquêtes nationales sur l'expérience et la perception de la discrimination et du racisme par les victimes potentielles, CRI(98)30.
10. ECRI (2000), Recommandation de politique générale n° 5 : La lutte contre l'intolérance et les discriminations envers les musulmans, CRI(2000)21.
11. ECRI (2001b), Recommandation de politique générale n° 6 : La lutte contre la diffusion de matériels racistes, xénophobes et antisémites par l'Internet, CRI(2001)1.
12. ECRI (2003), Recommandation de politique générale n° 7 : La législation nationale pour lutter contre le racisme et la discrimination raciale, CRI(2003)8.
13. ECRI (2004a), Recommandation de politique générale n° 8 : Lutter contre le racisme tout en combattant le terrorisme, CRI(2004)26.
14. ECRI (2004b), Recommandation de politique générale n° 9 : La lutte contre l'antisémitisme, CRI(2004)37.
15. ECRI (2007a), Recommandation de politique générale n° 10 : Lutter contre le racisme et la discrimination raciale dans et à travers l'éducation scolaire, CRI(2007)6.
16. ECRI (2007b), Recommandation de politique générale n° 11 : La lutte contre le racisme et la discrimination raciale dans les activités de la police, CRI(2007)39.
17. ECRI (2009), Recommandation de politique générale n° 12 : La lutte contre le racisme et la discrimination raciale dans le domaine du sport, CRI(2009)5.
18. ECRI (2011), Recommandation de politique générale n° 13 : La lutte contre l'antisiganisme et les discriminations envers les Roms, CRI(2011) 37.
19. ECRI (2012), Recommandation de politique générale n° 14 : La lutte contre le racisme et la discrimination raciale dans le monde du travail, CRI(2012)48.
20. ECRI (2016a), Recommandation de politique générale n° 15 de l'ECRI : La lutte contre le discours de haine, CRI(2016)15.
21. ECRI (2016b), Recommandation de politique générale n° 16 de l'ECRI sur la protection des migrants en situation irrégulière contre la discrimination, CRI(2016)16.

Autres sources

22. Aberdeen local development plan (2013), Supplementary Guidance, Topic: Gypsy and Traveller Sites.
23. Ali, S. and Gidley, B. (2014), Advancing outcomes for all minorities, Experiences of mainstreaming immigrant integration policy in the United Kingdom, Migration Policy Institute.

24. All-Party Parliamentary Group against Antisemitism (2013, October), Report of the All-Party Parliamentary Inquiry into Electoral Conduct.
25. All-Party Parliamentary Group against Antisemitism (2015, May), All-Party Parliamentary Inquiry into Electoral Conduct, 2015 General Election Update.
26. Allsopp, J., Sigona, N. and Phillimore, J., (2014), Poverty among refugees and asylum seekers in the UK, An evidence and policy review, University of Birmingham, Iris Working Paper Series, No. 1/2014.
27. Ammer, M., Crowley, N., Liegl, B., Holzleithner, E., Wladasch, K and Yesilkagit, K. (2010), Study on Equality Bodies set up under Directives 2000/43/EC, 2004/113/EC and 2006/54/EC, Synthesis Report.
28. Association of Chief Police Officers (2014), Freedom of Information Request www.npcc.police.uk/documents/Foi%20publication/Disclosure%20Logs/Uniformed%20Operations%20FOI/2013/117%2013%20ACPO%20Response%20-%20Channel%20Project%20Referrals.pdf
29. Athwal, H. and Burnett, J. (2014), Investigated or ignored? An analysis of race-related deaths since the Macpherson Report, Institute of Race Relations 2014.
30. Awan, I. (2014) 'Islamophobia on Twitter: A Typology of Online Hate Against Muslims on Social Media' Policy & Internet 6 (2).
31. Awan, I. and Zempi, I. (2015), We fear for our lives, Offline and Online experiences of anti-Muslim hostility, Birmingham City University, Centre for Applied Criminology.
32. BBC (2014), First same-sex weddings take place in Scotland, www.bbc.com/news/uk-scotland-30637608.
33. BBC (2015, July 30), David Cameron criticised over migrant "swarm" language, www.bbc.com/news/uk-politics-33716501.
34. Belfast Live (2015), Official: Anti-gay hate crime IS on the rise in Northern Ireland, www.belfastlive.co.uk/news/belfast-news/official-anti-gay-hate-crime-rise-9129786.
35. Blinder, S. (2015), Naturalisation as a British citizen: Concepts and trends, The Migration Observatory at the University of Oxford.
36. British Council (2015), English as an additional language (EAL), www.britishcouncil.org/education/schools/support-for-languages/eal.
37. Brown, P. and Niner, P. (2009), Assessing local housing authorities' progress in meeting the accommodation needs of Gypsy and Traveller communities in England, Research report: 13 Equality and Human Rights Commission.
38. Burnet, J. (2013), Racial violence: facing reality, Institute of Race Relations.
39. Care Quality Commission (2014), Monitoring of the Mental Health Act in 2012-13.
40. Cathcart, B. (2013), IPSO, Not independent and not effective, Hacked Off - the campaign for free and accountable press, <http://hackinginquiry.org/comment/ipso-not-independent-and-not-effective/>.
41. Chakraborti, N. and Hardy, S-J (2015), LGB&T Hate Crime Reporting, Identifying Barriers and Solutions, University of Leicester.
42. College of Policing (2014), Hate Crime Operational Guidance.
43. Commission européenne (2014), Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil relatif à la mise en œuvre de la décision-cadre 2008/913/JAI du Conseil sur la lutte contre certaines formes et manifestations de racisme et de xénophobie au moyen du droit pénal, (SWD(2014) 27 final, Brussels, 27.1.2014, COM(2014) 27 final.
44. Community Security Trust (2014), Antisemitic Incidents Report.
45. Conseil de l'Europe, Comité consultative de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales (ACFC) (2011), Troisième Avis sur le Royaume -Uni, adopté le 30 juin 2011, ACFC/OP/III(2011)006.
46. Conseil de l'Europe, ACFC (2015), Fourth Report submitted by United Kingdom pursuant to Article 25, paragraph 2 of the Framework Convention for the Protection of National Minorities, received on 26 March 2015, ACFC/SR/IV(2015)004.
47. Conseil de l'Europe, Comité ad hoc d'experts sur les questions Roms (CAHROM) (2013a), Rapport thématique sur les aires d'accueil et autres questions relatives aux

Gens du (faisant suite à la visite thématique du CAHROM en Belgique du 20 au 22 février 2013, CAHROM (2013)6.

48. Council of Europe, CAHROM (2013b), Rapport thématique sur la lutte contre l'Antitsiganisme, le discours de haine et les infractions motivées par la haine à l'encontre des Roms, CAHROM (2013)21.
49. 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, 2ème édition.
50. Council of Europe, Commissioner for Human Rights (2016), Memorandum on surveillance and oversight mechanisms in the United Kingdom.
51. Conseil de l'Europe, Comité des Ministres (2010), Recommandation CM/Rec(2010)5 du Comité des Ministres aux Etats membres sur des mesures visant à combattre la discrimination fondée sur l'orientation sexuelle ou l'identité de genre.
52. Conseil de l'Europe, Comité Directeur pour les Droits de l'Homme (CDDH) (2013), Suivi de la Recommandation CM/Rec(2010)5 du Comité des Ministres sur des mesures visant à combattre la discrimination fondée sur l'orientation sexuelle ou l'identité de genre, Réponses des États membres, CDDH(2013)004FIN, [http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/hrpolicy/others_issues/lgbt/Questionnaire/CDDH\(2013\)004_FIN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/hrpolicy/others_issues/lgbt/Questionnaire/CDDH(2013)004_FIN.pdf).
53. Creese, B. and Lader, D. (2014) Hate Crimes, England and Wales, 2013-14, Home Office Statistical Bulletin 02/ 14
54. Crown Prosecution Service (2014), Hate crime and crimes against older people report 2013-2014.
55. Decade of Roma Inclusion Secretariat Foundation (2014), Civil Society Monitoring report on the Implementation of the National Roma Integration Strategy in the United Kingdom in 2012 and 2013.
56. Department for Communities and Local Government (2012), Creating the conditions for integration.
57. Department for Communities and Local Government (2015), Planning policy for Traveller sites.
58. Department for Communities and Local Government April, 2012 Progress report by the ministerial working group on tackling inequalities experienced by Gypsies and Travellers.
59. Doyle, L. (2014), Refugee Council, 28 days later: experiences of new refugees in the UK.
60. [Duggan, M.](#) (2014), The Strengths and Limitations of Enhanced Sentencing for Hate Crimes, www.internationalhatestudies.com/strengths-limitations-enhanced-sentencing-hate-crimes/.
61. Equality and Human Rights Commission (2013), Gypsy Travellers in Scotland.
62. Equality and Human Rights Commission (2015), Is Britain Fairer?
63. Equality Commission for Northern Ireland (2008), Every Child An Equal Child.
64. Equality Commission for Northern Ireland (2012), Do you Mean Me? Discrimination: Attitudes and Experience in Northern Ireland, Equality Awareness Survey 2011.
65. Equality Commission for Northern Ireland (2014), Strengthening protection against racial discrimination: Recommendations for law reform (full report).
66. European Commission, DG Employment, Social Affairs and Inclusion via DG Justice Framework Contract (2013), A fact finding analysis on the impact on the Member States' social security systems of the entitlements of non-active intra-EU migrants to special non-contributory cash benefits and healthcare granted on the basis of residence, [DG Employment, Social Affairs and Inclusion via DG Justice Framework Contract, Final report submitted by ICF GHK in association with Milieu Ltd. A fact finding analysis on the impact on the Member States' social security systems of the entitlements of non-active intra-EU migrants to special non-contributory cash benefits and healthcare granted on the basis of residence.](#)
67. European Commission, Directorate-General for Justice (2013), The European Union and Roma – Country Factsheets, United Kingdom.
68. European Commission, Directorate-General for Justice, Council Conclusions on an EU Framework Strategy for Roma Integration up to 2020: United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland,

http://ec.europa.eu/justice/discrimination/files/roma_uk_strategy_en.pdf

69. European Commission - Directorate-General for Justice (2014), Report on the implementation of the EU framework for National Roma Integration Strategies.
70. European Roma and Travellers Forum (2015), Fact Sheet on the Situation of Roma/Gypsies/Travellers in the United Kingdom.
71. European Union (2014), Roma Health Report, Health status of the Roma population.
72. European Union Agency for Fundamental Rights (FRA) (2012), Survey data explorer - LGBT Survey 2012 <http://fra.europa.eu/DVS/DVT/lgbt.php>.
73. Faith Matters (2014), Facebook Report: Rotherham, hate and the far-right online.
74. Feldman, M. and Litter, M (2014), Tell MAMA Reporting 2013-14: Anti-Muslim Overview, Analysis and 'Cumulative Extremism', Teesside University.
75. Feldman, M. and Litter, M (2015), Tell MAMA Reporting 2014-15: Annual Monitoring, Cumulative Extremism and Policy Implications.
76. FRANET National Focal Point: Social Thematic Study: The Situation of Roma, University of Nottingham, as reported in the European Commission's 2014 Roma Health Report, Health status of the Roma population, Data collection in the Member States of the European Union.
77. Hate Speech International (2015), Investigating extremism, Hating Muslims, Anti-Muslim hate crimes and terrorism, 2010-2014 at www.hate-speech.org/wp-content/uploads/2015/02/HATING-MUSLIMS-single-page-pdf-version.pdf.
78. Home Office (2015a), Crime Outcomes in England and Wales 2014-15, Statistical Bulletin 01/ 15.
79. Home Office, Home Secretary (2015b, October 22), Theresa May speaks at the National Black Policing Association's conference about a one nation approach to policing, www.gov.uk/government/speeches/home-secretary-speech-at-nbpa-conference.
80. Huffington Post (2016), www.huffingtonpost.co.uk/dr-chris-allen/anti-muslim-hatred-working-group_b_6064866.html.
81. Iganski, P. (2015), Hate crimes hurt some more than others: implications for the just sentencing of offenders.
82. ILGA Europe (2013), Annual Review 2013 – United Kingdom.
83. ILGA-Europe (2014), Annual Review of the Human Rights Situation of Lesbian, Gay, Bisexual, Trans and Intersex People in Europe 2014.
84. Immigration Matters (2010), UK Government to Scrap Earned Citizenship, 9 November 2010. <http://immigrationmatters.co.uk/uk-government-to-scrap-earned-citizenship.html>.
85. Johnson, C. and Ryder, A. (2015), New government measures on Gypsies and Travellers on a collision course with human rights, Institute of Race Relations, www.irr.org.uk/news/new-government-measures-on-gypsies-and-travellers-on-a-collision-course-with-human-rights/
86. Kartalozzi, I. (2014), 21st Century London Outcasts: Welfare Reforms and Their Impacts on Refugee Families living in London, Centre for Social Justice and Change, University of East London, Working Paper Series No. 1.
87. Leveson, Right Honourable Lord Justice (2012), An inquiry into the culture, practices and ethics of the press, Executive summary.
88. LGBT Foundation, Coming out support, <http://lgbt.foundation/information-advice/coming-out-support/>.
89. LGBT Youth Scotland (2013), Education Report as part of its Life in Scotland for LGBT Young People research.
90. Littler, M. and Feldman, M. (2015), Teesside University, Centre for Fascist, Anti-Fascist and Post-Fascist Studies.
91. MacAttram M. (2015), The Voice Newspaper 'Skin colour should not determine quality of our healthcare', www.voice-online.co.uk/article/skin-colour-should-not-determine-quality-our-healthcare.
92. Mashable UK (2015), Anti-semitism in Britain hits record high, <http://mashable.com/2015/02/05/anti-semitism-rise-uk/>.

93. [MigRom, The immigration of Romanian Roma to Western Europe: Causes, effects, and future engagement strategies, Report on the Extended Survey, The University of Manchester, June 2015, by Yaron Matras, Daniele Viktor Leggio, Ramona Constantin, Leo Tanase, Mirela Sutac.](#)
94. Migrant Integration Policy Index (MIPEX) (2015), United Kingdom 2014, www.mipex.eu/united-kingdom.
95. Murray, C. (2012, November 28), Flagship work programme a "miserable failure", Reuters UK, ["Flagship work programme a miserable failure"](#).
96. Muslim Engagement and Development (2015), *"Tolerance and respect: preventing and combating anti-Semitic and anti-Muslim hatred in Europe"*, Annual Colloquium on Fundamental Rights, Questions for consultation with Stakeholders.
97. National AIDS Trust (2015), Boys Who Like Boys, www.nat.org.uk/media/Files/Publications/Boys_Who_Like_Boys.pdf
98. National Association for Language Development in the Curriculum (2015), www.naldic.org.uk/research-and-information/eal-statistics/eal-teaching
99. New Statesman (2015, March 5), This government has done nothing to stop a rising tide of a racial hatred, www.newstatesman.com/politics/2015/03/government-has-done-nothing-stop-rising-tide-racial-hatred.
100. Nations Unies, Comité pour l'élimination de la discrimination raciale (CERD) (2011), Observations finales du Comité pour l'élimination de la discrimination raciale, Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, CERD/C/GBR/CO/18-20.
101. Northern Ireland Council for Ethnic Minorities, The Annual Human Rights and Racial Equality Benchmarking Report 2013-2014.
102. Northern Ireland Office and The Rt Hon Theresa Villiers MP (2015, February 26), Written statement to Parliament, Villiers: The Northern Ireland security situation, Delivered on 26 February 2015 to the House of Commons, www.gov.uk/government/speeches/villiers-the-northern-ireland-security-situation accessed on 29 June 2015.
103. Office for National Statistics, October 2015.
104. Open Democracy (2012, October 12), What do British people think of the English Defence League, ["What do the British people think of the English Defence League?"](#).
105. Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE), Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR) (2015), Hate Crime Reporting – United Kingdom, <http://hatecrime.osce.org/united-kingdom> , last accessed 22 June 2015.
106. [PewResearch Centre \(2014\), A Fragile Rebound for EU Image on Eve of European Parliament Elections, EU Favourability Rises, but Majorities Say Their Voice Is Not Heard in Brussels.](#)
107. Phillimore, J. (2012), Implementing integration in the UK: lessons for integration theory, policy and practice.
108. Pink News (2015a, July 24), 'Tim Farron' compares gay people to frogs on Twitter <http://www.pinknews.co.uk/2015/07/24/tim-farron-compares-gay-people-to-frogs-on-twitter/>.
109. Pink News (2015b, June 25), Speaker John Bercow: Reverend who compared gay people to paedophiles is 'blinker' and 'misguided', www.pinknews.co.uk/2015/06/25/speaker-john-bercow-reverend-who-compared-gay-people-to-paedophiles-is-blinkered-and-misguided/.
110. Pink News (2015c, June 16), Cross-dresser viciously assaulted in east London while gang chanted 'kill him', www.pinknews.co.uk/2015/06/16/cross-dresser-viciously-assaulted-in-east-london-while-gang-chanted-kill-him/.
111. Pink News (2015d, June 11), Man threatened to burn lesbian couple's house down with their kids inside, www.pinknews.co.uk/2015/06/11/man-threatened-to-burn-lesbian-couples-house-down-with-their-kids-inside/.
112. Pink News (2015e, May 19), Ashers Bakery found guilty of discrimination in 'gay cake' row, www.pinknews.co.uk/2015/05/19/ashers-bakery-found-guilty-of-discrimination-in-gay-cake-row/.

113. Pink News (2015f, June 22), British Cabinet Office to fly rainbow flag for Pride in London, www.pinknews.co.uk/2015/06/22/british-cabinet-office-to-fly-rainbow-flag-for-pride-in-london/.
114. Politics.co.uk (2015, March 20), Comment: When will we treat anti-Gypsy comments like the racism they are?, www.politics.co.uk/comment-analysis/2015/03/20/comment-when-will-we-treat-anti-gypsy-comments-like-the-rac.
115. Red Cross, The move-on period; and ordeal for new refugees, <http://www.redcross.org.uk/en/About-us/Advocacy/Refugees/Ending-destitution/The-move-on-period>.
116. Reed B., Rhodes S., Schofield P. and Wylie K. (2009), Gender Identity Research and Education Society, www.gires.org.uk/assets/Medpro-Assets/GenderVarianceUK-report.pdf.
117. Ryder, A. and Cemlyn, S. (2014), Civil Society Monitoring Report on the Implementation of the National Roma Integration Strategy in the United Kingdom in 2012 and 2013, prepared by National Federation of Gypsy Liaison Groups.
118. Shelter Scotland (2016), about Gypsies/Travellers, http://scotland.shelter.org.uk/get_advice/advice_topics/finding_a_place_to_live/gypsiestravellers/about_gypsiestravellers.
119. Sims, J. M. (2012-2013), ENAR Shadow Report, Racism and related discriminatory practices in employment in the United Kingdom.
120. Spence, D. (2014, November 1), Why online Islamophobia is difficult to stop. Laws not strong enough to police it, say experts, CBC News, www.cbc.ca/news/why-online-islamophobia-is-difficult-to-stop-1.2810242
121. Stonewall (2015), Education resources, Resources to tackle homophobic, biphobic and transphobic (HBT) bullying in education environments and help create more inclusive spaces, www.stonewall.org.uk/at_school/education_for_all/quick_links/education_resources/4007.asp.
122. Sunak, R. and Rajeswaran, S. (2014), A Portrait of Modern Britain, Policy Exchange.
123. Sundas, A. and Gidley, B. (2014), Advancing Outcomes for all Minorities, Experiences of Mainstreaming Immigrant Integration Policy in the United Kingdom, Migration Policy Institute Europe.
124. The Guardian (2013, March 29), European watchdog accuses Britain of shameful rhetoric on migrants www.guardian.co.uk/uk/2013/mar/29/eu-watchdog-britain-shameful-rhetoric-migrants.
125. The Guardian (2014, October 27), 'Swamped' and 'riddled': the toxic words that wreck public discourse, <http://www.theguardian.com/uk-news/2014/oct/27/swamped-and-riddled-toxic-phrases-wreck-politics-immigration-michael-fallon>.
126. The Guardian (2015a, June 17), Hate crimes against Muslims in Britain spike after 'jihadi' attacks, study finds, <http://www.theguardian.com/society/2015/jun/17/hate-crimes-against-muslims-britain-spike-jihadi-attacks-study>.
127. The Guardian (2015b, June 19), Vicar likens homosexuality to paedophilia and adultery, www.theguardian.com/world/2015/jun/19/hull-vicar-likens-homosexuality-paedophilia-adultery.
128. The Guardian (2015c, October 22), Theresa May: police forces are 'too white', www.theguardian.com/uk-news/2015/oct/21/theresa-may-criticises-police-chief-bernard-hogan-howe-stop-search-race-record
129. The Guardian (2015d, September 23), 'You worry they could take your kids': is the Prevent strategy demonising Muslim schoolchildren?, <http://www.theguardian.com/uk-news/2015/sep/23/prevent-counter-terrorism-strategy-schools-demonising-muslim-children>
130. The Guardian (2016a, January 18) Muslim women to be taught English in £20m plan to beat 'backward attitudes', <http://www.theguardian.com/uk-news/2016/jan/18/muslim-women-to-be-taught-english-in-20m-plan-to-beat-backward-attitudes>.
131. The Guardian (2016b, January 18), Cameron's government and British Muslims: a difficult relationship <http://www.theguardian.com/politics/2016/jan/18/david-cameron-conservatives-british-muslims-difficult-relationship>.

132. The Guardian (2016c, January 20), I live in a 'terrorist house': police speak to Muslim boy, 10, over spelling error, www.theguardian.com/uk-news/2016/jan/20/i-live-in-a-terrorist-house-police-speak-to-muslim-boy-10-over-spelling-error.
133. The Independent (2013), Flood of Romanian and Bulgarian migrants 'unlikely', says report.
134. The Independent (2015a, March 12), Nigel Farage: "Some Muslims want to kill us".
135. The Independent (2015b, April 5), Headteachers urged to recruit more black and ethnic minority teachers, www.independent.co.uk/news/education/education-news/headteachers-urged-to-recruit-more-black-and-ethnic-minority-teachers-10157044.html.
136. The Law Commission (2014), Hate Crime: Should the current offences be extended?
137. The Leicester Hate Crime Project, www2.le.ac.uk/departments/criminology/hate/research/copy_of_project.
138. The Telegraph (2012), Iain Duncan Smith's Work Programme 'worse than doing nothing', ["Iain Duncan Smith's Work Programme 'worse than doing nothing'"](http://www.telegraph.co.uk/news/education/education-news/10157044.html).
139. The Telegraph (2013, August 9), Travellers shouldn't be able to 'trash' green belt, says Eric Pickles.
140. The Telegraph (2015, June 23), Hate crime is an everyday reality for gay people, expert warns.
141. Third Sector (2015), Travellers negotiate an end to 'punitive' evictions in Leeds, www.thirdsector.co.uk/travellers-negotiate-end-punitive-evictions-leeds/local-action/article/1361424.
142. [United Nations, High Commissioner for Human Rights\(2015a, April 24\), UN Human Rights Chief urges U.K. to tackle tabloid hate speech, after migrants called "cockroaches", www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=15885&LangID=E](http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=15885&LangID=E)
143. [United Nations, High Commissioner for Human Rights \(2015b\), Workshop on rights of Travellers/Gens du Voyage, Brussels, 30 June 2015.](http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=50675#.VT386iGqqko)
144. [UN News Center \(2015, April 24\), UN rights chief urges UK to curb tabloid hate speech, end 'decades of abuse' targeting migrants, http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=50675#.VT386iGqqko.](http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=50675#.VT386iGqqko)
145. [United Nations Refugee Agency \(UNHCR\), The facts - asylum in the United Kingdom, http://www.unhcr.org.uk/about-us/the-uk-and-asylum.html.](http://www.unhcr.org.uk/about-us/the-uk-and-asylum.html)
146. Ward, H. (2014), Concerns that School Direct not recruiting enough ethnic minority trainees, Times Educational Supplement, www.tes.co.uk/news/school-news/breaking-news/concerns-school-direct-not-recruiting-enough-ethnic-minority-trainees.
147. Welfare Society Territory (2015a, Westminster breaks its own record for the number of gay MPs www.west-info.eu/westminster-breaks-its-own-record-for-the-number-of-gay-mps/.
148. Welfare Society Territory (2015b), Northern Ireland wants a change in the law to allow same-sex marriage, www.west-info.eu/northern-ireland-wants-a-change-in-the-law-to-allow-same-sex-marriage/.

