



Strasbourg, 8 Novembre 2022

PC/ADI-CH(2022)9_rev

COMITÉ D'EXPERTS DU CONSEIL DE L'EUROPE SUR LES CRIMES DE HAINE (PC/ADI-CH)

Projet de recommandation CM/Rec(20XX)XX du Comité des
Ministres aux États membres sur la lutte contre les crimes de haine

Secrétariat du Comité d'experts sur les crimes de haine

<https://www.coe.int/fr/web/committee-of-experts-on-hate-crime/home>

Préambule

Le Comité des Ministres, en vertu de l'article 15.b du Statut du Conseil de l'Europe,

- a) considérant que les États membres du Conseil de l'Europe se sont engagés à garantir à toute personne relevant de leur juridiction les droits et libertés inscrits dans la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (STE n° 5, ci-après « la Convention ») et que les droits de l'homme et les libertés fondamentales sont universels, indivisibles, interdépendants et intimement liés ;
- b) rappelant que les crimes de haine menacent les bases mêmes des sociétés démocratiques et de l'État de droit car ils représentent une menace pour les valeurs démocratiques, la stabilité sociale et la paix, ainsi qu'une violation des principes fondamentaux d'égalité et de dignité garantis par la Convention et par d'autres instruments internationaux, ainsi que dans l'ordre juridique interne des États ;
- c) soulignant que les crimes de haine sont particulièrement délétères pour les droits et libertés fondamentaux des individus, qu'ils peuvent avoir des répercussions sur la sécurité de catégories de population et nuisent à la société dans son ensemble ;
- d) comprenant les préjudices causés par les crimes de haine aux victimes directes et indirectes, aux groupes auxquelles elles appartiennent et à la société tout entière ;
- e) conscient que des individus et des groupes peuvent être la cible de discours de haine pour différents motifs ou combinaisons de motifs, et reconnaître que ces personnes et ces groupes ont besoin d'une protection spéciale, sans porter atteinte aux droits des autres personnes ou groupes ;
- f) conscient du fait que la haine se manifeste à des degrés de sévérité différents allant de micro-agressions au terrorisme et au génocide, et, dans ce contexte, rappelant les dispositions et notant la pertinence de la Recommandation CM/Rec(2022)16 sur la lutte contre le discours de haine ;
- g) compte tenu de l'obligation des États membres en vertu de la Convention, telle qu'interprétée par la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme (la « Cour »), de s'abstenir de toutes violations et de protéger, entre autres droits, le droit à la vie (art. 2), le droit de ne pas être soumis à des mauvais traitements (art. 3), le droit au respect de la vie privée et familiale (art. 8) et le droit au respect des biens (Protocole n° 1, art. 1) et conscient que la jouissance de tous ces droits et libertés doit être protégée sans discrimination aucune, conformément à l'article 14 et dans le cadre de l'article 17 ;
- h) conscient également que les atteintes à ces droits appellent, selon les circonstances et en vertu des obligations positives susmentionnées, une réponse pénale adaptée lorsque les faits concernés atteignent le seuil d'infraction pénale et rappelant, à cet égard, les Recommandations de politique générale de la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI) ;

- i) observant que l'obligation de répondre aux crimes de haine appelle à établir une distinction entre ces infractions et les autres crimes, et comprend l'établissement des conséquences juridiques tangibles liées à leur commission, la prise de toutes les mesures raisonnables pour enquêter et démasquer tout élément de haine éventuel accompagnant la commission d'un acte criminel et l'imposition de peines appropriées et proportionnées à leurs auteurs ;
- j) relevant la nécessité de concevoir les réponses pénales évoquées ci-dessus d'une manière compatible avec les articles 6 (droit à un procès équitable) et 7 (principe de légalité) de la Convention, en particulier en veillant à ce que le droit pénal ne soit pas interprété de manière extensive au détriment de l'accusé ;
- k) rappelant en particulier la référence au principe de non-discrimination faite au paragraphe 2.3 de la Recommandation CM/Rec(2009)10 du Comité des Ministres aux États membres sur les stratégies nationales intégrées de protection des enfants contre la violence et conscient également des principes énoncés dans la Recommandation CM/Rec(2008)11 du Comité des Ministres aux États membres sur les Règles européennes pour les délinquants mineurs faisant l'objet de sanctions ou de mesures ;
- l) reconnaissant qu'au vu de l'absence d'une définition du crime de haine acceptée au niveau international, de la diversité des approches adoptées par les États pour comprendre et traiter les crimes de haine et conscient que ce manque d'unité peut contribuer à des approches fragmentées et incohérentes entre les États membres, ce qui peut entraîner des manquements juridiques en matière de criminalisation et une protection inégale des victimes de crimes de haine ;
- m) reconnaissant l'importance d'une approche axée sur les victimes, conformément à la Recommandation CM/Rec(2006)8 du Comité des Ministres aux États membres sur l'assistance aux victimes d'infractions et l'importance de reconnaître le traumatisme subi dans l'accompagnement des personnes touchées par des crimes de haine, ainsi que la nécessité d'un soutien ciblé en la matière, et reconnaissant le rôle vital d'une société civile suffisamment financée pour assurer cette assistance ;
- n) soulignant que les États membres devraient mettre en place des mécanismes de soutien adaptés pour les victimes de crimes de haine, compte tenu de la nécessité de traiter les préjudices découlant des manifestations de crimes de haine indépendamment du fait que la victime intente une action au pénal ou non, et reconnaissant les différentes formes que prennent les crimes de haine et leurs répercussions sur différents groupes et personnes avec des caractéristiques intersectionnelles multiples et rappelant, à cet égard, la Recommandation CM/Rec(2006)8 ;
- o) reconnaissant les possibilités offertes par la justice réparatrice pour remédier aux préjudices causés par les crimes de haine et prévenir la récidive, et particulièrement conscient de la pertinence pour les crimes de haine de la Recommandation

CM/Rec(2018)8 du Comité des Ministres aux États membres relative à la justice restaurative en matière pénale ;

- p) reconnaissant la capacité du droit pénal, de ses procédures et de ses institutions à prendre en compte la nécessité de réaffirmer constamment la condamnation sociale des actes de cette nature, ainsi que sa capacité normative à assurer la bonne administration de la justice dans des sociétés démocratiques, et soulignant qu'il est urgent de veiller à ce que le droit et la procédure pénale des États membres apportent une réponse adaptée à la nature pernicieuse des crimes de haine comme particulièrement destructrice des droits fondamentaux ;
- q) appréciant la capacité du droit pénal, de ses procédures et de ses institutions à générer et maintenir la confiance des victimes dans la capacité des autorités à les protéger des crimes de haine, mais aussi de l'obstacle que celles-ci représentent dans l'accès à la justice, et rappelant à cet égard la Recommandation de politique générale (« RPG ») n°11 d'ECRI sur la Lutte contre le racisme et la discrimination raciale dans la police ;
- r) conscient que des crimes de haine peuvent être le fait d'agents de l'État chargés de la protection des personnes contre les crimes de haine, ce qui constitue l'une des violations les plus graves de la Convention européenne des droits de l'homme et du droit international ;
- s) vu la Recommandation CM/Rec(2022)16 et 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 informatiques et déplorant en particulier l'usage abusif fait d'internet pour préparer, faciliter ou commettre des crimes de haine ;
- t) concluant, à la lumière des considérations qui précèdent, et compte tenu de l'atteinte profonde à la dimension universelle des droits de l'homme et à la cohésion sociale causée par les crimes de haine, qu'une approche globale et multipartite est nécessaire pour prévenir et combattre efficacement les crimes de haine, et que cette approche devrait comprendre une stratégie cohérente et un large éventail de mesures juridiques et de politiques qui tiennent dûment compte des situations spécifiques et des contextes plus larges, y compris la prévention des crimes de haine ;
- u) s'appuyant sur les traités du Conseil de l'Europe et sur d'autres instruments normatifs pertinents, s'appuyant sur la jurisprudence pertinente de la Cour européenne des droits de l'homme et sur les conclusions et recommandations des organes de suivi du Conseil de l'Europe, en particulier la Recommandation Rec 2022(16) du Comité des Ministres aux États membres sur la lutte contre le discours de haine, et la Recommandation XX(XX) sur les droits des victimes, et restant conscient des normes internationales plus larges en matière de droits de l'homme;

Recommande aux États membres :

- i. de prendre toutes les mesures nécessaires et de consacrer des ressources suffisantes pour que les principes et lignes directrices annexés à la présente

recommandation soient pleinement et rapidement mis en œuvre, en veillant à ce que des mesures législatives et autres soient adoptées et effectivement appliquées pour lutter contre les crimes de haine, et garantir l'accès à la justice aux victimes de crimes de haine ;

- ii. de collaborer avec les parties concernées, incluant les organisations de la société civile, les organismes de promotion de l'égalité et les institutions nationales des droits de l'homme et de prendre les mesures nécessaires pour aider les principaux acteurs mentionnés dans l'annexe à la présente recommandation à adopter les mesures s'y rapportant ;
- iii. de veiller à ce que la législation, les politiques et autres mesures de mise en œuvre fassent l'objet d'un suivi constant au moyen de la collecte, de l'analyse et de la publication de données tout au long du processus pénal afin de contrôler l'efficacité de leur mise en œuvre ;
- iv. de promouvoir les objectifs de la présente recommandation aux niveaux national, européen et international en établissant un dialogue et une coopération avec toutes les parties concernées aux niveaux national et international, notamment en s'intéressant aux causes profondes des crimes de haine et aux mesures permettant de les prévenir et de limiter leur impact direct et indirect ;
- v. de veiller à ce que la présente recommandation soit traduite dans les langues nationales, régionales et minoritaires et diffusée aussi largement que possible, par tous les moyens accessibles, auprès des autorités compétentes et des parties concernées ;
- vi. de réexaminer périodiquement l'état de mise en œuvre de la présente recommandation afin d'en améliorer l'impact, et d'informer le Comité des Ministres des mesures prises par les États membres et les autres parties concernées, des progrès réalisés et des lacunes qui subsistent.

Annexe à la Recommandation CM(20XX)XX

Principes et lignes directrices pour une approche globale de la lutte contre les crimes de haine

Portée, définition et approche

1. L'objectif des principes et lignes directrices qui suivent est d'aider les États membres et les autres parties concernées à élaborer et mettre en œuvre de manière globale des mesures destinées à lutter contre les crimes de haine dans le cadre de la défense des droits de l'homme, de la démocratie et de l'État de droit, afin également d'éviter des approches fragmentées de ce phénomène.
2. Aux fins de la présente recommandation les crimes de haine sont compris comme des infractions comportant un ou plusieurs éléments relevant de la haine, et où la « haine » comprend un préjugé, un préjudice et du mépris, visant une personne ou un groupe de personnes, ou un bien en raison d'une ou plusieurs caractéristiques personnelles, réelles ou perçues, ou de leurs statuts, tel que « la race »¹, la couleur, la langue, la religion, la nationalité, l'origine nationale ou ethnique, l'âge, le sexe, l'identité de genre et l'orientation sexuelle.
3. Les États membres devraient veiller à ce que les personnes chargées de traiter les crimes de haine soient conscientes que ces derniers peuvent être liés à plusieurs caractéristiques ou statuts personnels et qu'ils ont souvent un impact intersectionnel et amplifié sur les victimes directes et indirectes.
4. Lors de l'élaboration et de la mise en œuvre des politiques, lois, stratégies ou plans d'action pour lutter contre les crimes de haine, les États membres devraient accorder toute l'attention nécessaire à l'importance :
 - a. d'avoir conscience des préjudices directs, indirects et sociétaux causés par les crimes de haine sur les victimes, et sur la communauté ou le groupe auquel la victime appartient ou est considérée comme appartenant, ainsi que des dommages que ceux-ci causent aux sociétés démocratiques et pluralistes de façon plus large, ce qui peut générer une aggravation des divisions sociales et des tensions interethniques ou entre différents groupes ;
 - b. adopter une approche collaborative multisectorielle fondée sur des données factuelles pour l'élaboration de politiques ;
 - c. prévoir une réponse pénale adéquate aux crimes de haine afin de garantir que l'élément de haine soit reconnu comme distinguant le crime de haine du crime ordinaire, et déterminer la plus grande gravité de l'infraction compte tenu

¹ Tous les êtres humains appartenant à la même espèce, le Comité des Ministres rejette, comme le fait la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI), les théories fondées sur l'existence de différentes « races ». Toutefois, dans le présent document, le terme « race » est employé pour éviter que les personnes qui sont attaquées de manière générale et erronée sur la base de leur identité racialisée soient exclues de la protection prévue par la législation et qu'elles ne bénéficient pas de la mise en œuvre des politiques visant à prévenir et combattre les crimes de haine.

également de son impact sur les individus, les groupes et la société dans son ensemble ;

- d. garantir et promouvoir l'accès à la justice pour les victimes de crimes de haine, notamment en mettant à disposition un soutien et une assistance ciblés aux victimes directes et indirectes de crimes de haine, qu'elles fassent ou non appel au système de justice pénale pour tenter de réparer les préjudices qui leur ont été causés ;
- e. de la nécessité que le système de justice pénale identifie et corrige ses préjugés institutionnels afin d'accroître la confiance des victimes dans le système pénal et d'améliorer les expériences de ceux qui interagissent avec ;
- f. de prendre des mesures d'application pour donner effet à la législation et de définir des politiques, stratégies et plans d'action pour soutenir la législation contre les crimes de haine.

Principes de base

- 5. La prévention et la lutte contre les crimes de haine nécessitent une approche holistique et multidimensionnelle qui exige que les personnes travaillant au sein des institutions publiques s'engagent les unes avec les autres, ainsi qu'avec les organisations de la société civile et celles travaillant avec les groupes à risque d'être visés par des crimes de haine.
- 6. Les États membres devraient s'assurer que des dispositions pénales effectives et proportionnées soient en place pour lutter contre les crimes de haine et empêcher que des crimes de cette nature soient commis. En application des principes de légalité et de proportionnalité, ces dispositions devraient définir clairement les crimes de haine et donner concrètement corps à la nécessité que la commission de ces infractions entraîne des conséquences judiciaires tangibles. Les réponses pénales aux crimes de haine devraient également être conçues et appliquées en tenant dûment compte des droits des victimes.
- 7. À cet effet, les États membres devraient assurer l'application efficace du droit pénal, notamment dans la mise en évidence des éléments de haine qui sont les principaux éléments constitutifs de l'infraction qui différencient les crimes de haine des crimes des infractions pénales ordinaires.
- 8. Pour compléter la réponse pénale, les États membres devraient élaborer, adopter et mettre en œuvre des stratégies globales, notamment à travers des approches systémiques et tenant compte des traumatismes pour lutter contre les crimes de haine, en mettant l'accent sur des aspects tels que la prévention, le suivi, la sensibilisation et la formation.
- 9. Les États membres devraient mettre en place, au profit des victimes directes et indirectes, un large éventail d'aides psychologiques, psychosociales, médicales et juridiques.

10. Les personnes investies d'une autorité devraient être conscientes de leurs responsabilités et chercher à combattre les préjugés individuels et institutionnels ainsi qu'à promouvoir une société inclusive qui défende les principes des droits de l'homme, notamment en mettant en œuvre les principes de la RPG n° 11 d'ECRI pour toutes les caractéristiques personnelles mentionnées, ainsi que la Recommandation CM/Rec (2022)16, en veillant à ce que les autorités ou institutions publiques soient tenues par la loi de prévenir et de combattre activement la haine et sa diffusion et de promouvoir l'utilisation de discours et comportements inclusifs.

Soutien aux victimes

11. Les États membres devraient ouvrir l'accès à ces services de soutien et d'assistance aux victimes directes et indirectes des crimes de haine, qui souhaitent que la justice pénale reconnaisse ce qu'elles ont vécu et/ou y apporte une réponse judiciaire tout comme à celles qui ne le souhaitent pas.
12. Les États membres devraient reconnaître l'importance particulière de mettre en place des mesures qui prennent en compte la manière qualitativement différente dont la victimisation intersectionnelle fonctionne, et calibrer les mesures d'aide aux victimes en conséquence.
13. Les États membres devraient adopter une approche globale pour encourager le signalement de crimes de haine, et notamment :
 - créer, à tous les stades du processus pénal, une ambiance accueillante permettant aux personnes concernées de sentir qu'elles sont soutenues, en sécurité et qu'elles ne sont pas jugées, les besoins de la victime devant être au cœur du processus ;
 - veiller à ce que les victimes soient tenues informées à toutes les étapes de l'état d'avancement de leur affaire, les informations communiquées devant être particulièrement claires en ce qui concerne l'élément de haine de l'infraction ;
 - veiller à ce qu'il y ait une séparation entre les fonctions de la police et de l'État concernant le signalement des crimes de haine d'une part et celles concernant l'immigration d'autre part, de manière à ce que le signalement d'un crime de haine n'ait pas de répercussions sur le plan de la réglementation relative à l'immigration, en particulier pour les migrants en situation irrégulière et les personnes qui demandent à bénéficier d'une protection internationale ;
 - mettre à disposition des victimes une série de moyens sûrs et efficaces pour signaler les faits, y compris le signalement en ligne, le signalement anonyme, ainsi que les services d'appel de la police sur demande, en particulier lorsqu'il existe des obstacles infrastructurels ou institutionnels, réels ou perçus, au signalement, y compris les préjugés et la discrimination institutionnels ;
 - fournissant aux victimes d'une série de moyens sûrs et efficaces pour signaler les faits, y compris le signalement en ligne, le signalement anonyme, ainsi que les services d'appel de la police sur demande, en particulier lorsqu'il existe des obstacles infrastructurels ou institutionnels, réels ou perçus, au signalement, y compris les préjugés et la discrimination institutionnels.

- veiller à ce que des dispositifs d'aide et d'assistance particuliers soient en place pour répondre aux besoins des victimes de crimes de haine, une attention particulière devant être portée à cet égard à l'application de la Recommandation CM/Rec(2006)8.

14. Les États membres devraient mettre en place des mécanismes efficaces d'aide aux victimes, avec une approche tenant compte du traumatisme, qui comprennent un soutien psychologique, une aide linguistique et une assistance médicale et juridique, avec la possibilité de se faire représenter en justice. Lorsque des obstacles à l'accès à la justice surgissent pour les victimes avec des handicaps, des mesures alternatives de signalement et d'accès doivent être mises en place.

15. Les États membres devraient faciliter l'accès à des services d'information locaux capables d'orienter directement les demandeurs vers les bons intervenants ou d'offrir une assistance adaptée à chaque groupe visé qui serait assurée par des organisations de la société civile correctement financées afin d'assurer la prise en charge des préjudices particuliers que la haine et ses manifestations génèrent dans les différents groupes concernés. Cette assistance devrait être ouverte aux victimes directes et indirectes des crimes de haine, indépendamment du fait que ces expériences de victimisation soient signalées à la police ou non, ainsi qu'à l'issue d'une enquête ou de toute procédure pénale. Ces informations devraient être facilement accessibles et compréhensibles et être notamment disponibles dans différentes langues. Pour garantir l'efficacité des renvois, la police et les autres acteurs du système de justice pénale doivent connaître les fournisseurs de soutien existants et les services disponibles.

16. Les victimes ou leurs représentants devraient avoir la possibilité de témoigner devant un tribunal de ce qu'elles ont vécu, si nécessaire au moyen d'une « déclaration de la victime » exposant les conséquences de l'infraction sur leur vie ; elles devraient pouvoir disposer d'une représentation en justice dans ce contexte. Les États membres devraient aussi prendre des dispositions permettant aux groupes concernés de faire des déclarations sur les répercussions dans le cadre du jugement, dans les cas où le défendeur a été condamné pour un crime de haine.

Modèles législatifs et gamme des infractions

17. Les États membres devraient traiter explicitement des crimes de haine dans la législation relative au droit pénal matériel par l'adoption d'une disposition générale prévoyant qu'un élément de haine constitue une circonstance aggravante applicable à toutes les infractions pénales ; par l'introduction de versions aggravées des infractions classiques ou des infractions autonomes où la haine est un élément constitutif du crime, soit par une combinaison de ces approches.

18. Les États membres devraient définir clairement l'"élément de haine" d'un crime dans leur droit pénal national, en recourant, par exemple, à un modèle d'*animus*, à un modèle de sélection discriminatoire, ou aux deux.

19. Le droit pénal devrait aussi traiter des infractions visant des espaces, des objets, des établissements et installations ou des événements associés à des personnes ou groupes de personnes qui risquent notamment d'être visés par des crimes de haine, comme indiqué au paragraphe [xx] ci-dessus, compte tenu de la nécessité de respecter, le cas échéant, les dispositions des articles 7, 10 et 14 de la Convention.
20. Les États membres devraient concevoir leur législation en tenant compte du principe de l'incrimination minimale, n'envisager les peines d'emprisonnement qu'en dernier recours et s'inspirer, le cas échéant, des principes de la Recommandation CM/Rec(2018)8 relative à la justice restaurative en matière pénale. Le cas échéant, la majoration ou l'aggravation possible ou préconisée de la peine en cas de crime de haine devrait être proportionnée à la peine maximale encourue pour l'infraction première, un dédommagement financier des victimes devant être prévu dans les cas qui s'y prêtent.

Système de justice pénale

21. Les États membres devraient veiller à ce que le système de justice pénale tout entier, y compris les institutions et les personnes qui le composent, fasse en sorte que l'élément de haine d'une infraction soit détecté, reconnu et traité tout au long de la procédure, de manière à ce que les obligations positives applicables soient remplies.
22. Les États membres devraient mettre en place des politiques pour que les éléments de haine soient correctement communiqués et traités entre tous les intervenants et consignés dans l'ensemble de la procédure pénale afin de garantir que les éléments de haine ne disparaissent ou ne se perdent entre les différentes étapes de la procédure.
23. Les systèmes de justice pénale devraient être adaptés dans leur globalité, au moyen de l'élaboration d'une stratégie d'ensemble, pour promouvoir et protéger les droits des personnes appartenant à des groupes visés par des crimes de haine afin de limiter les risques de nouvelles victimisations et traumatismes. Les États membres devraient veiller, en particulier, à ce que les personnes qui signalent des crimes de haine soient protégées contre tout traitement ou conséquence préjudiciable pour elles découlant de leur plainte.
24. Les États membres devraient identifier et réagir aux comportements partiels et aux préjugés des praticiens de la justice pénale, tant au niveau individuel qu'institutionnel, à travers des mesures préventives, formatrices et disciplinaires. Pour remédier au manque de confiance des personnes visées par des crimes de haine dans le processus de justice pénale, des mesures fondées sur des faits démontrés devraient être mises en place, notamment en formant et en sensibilisant la police, le ministère public, les praticiens de l'aide juridictionnelle et les juges.
25. Les principes de la Recommandation CM/Rec(2018)8 relative la participation des personnes lésées par le crime et des responsables de ce préjudice à la résolution des

questions découlant de l'infraction (justice réparatrice en matière pénale) devrait être adaptée pour s'appliquer spécifiquement aux personnes soupçonnées de crimes de haine à tous les stades du processus de justice pénale, y compris, le cas échéant, après condamnation, notant néanmoins que la participation des victimes doit être volontaire.

26. Pour remédier aux conséquences particulières des crimes de haine sur les jeunes, il convient d'adapter et d'appliquer aux crimes de haine les principes de la Recommandation CM/Rec(2009)10 du Comité des Ministres aux États membres sur les stratégies nationales intégrées de protection des enfants contre la violence afin d'apporter une aide aux jeunes victimes de ce type de crimes. En particulier, en référence au paragraphe 6 sur les services et mécanismes adaptés aux enfants, un système global de signalement des crimes de haine et des services d'assistance sur mesure pour tous les groupes protégés devraient être mis en place dans les groupes visés par des crimes de haine pour les jeunes victimes de ces crimes.
27. Afin que les jeunes délinquants reçoivent l'assistance nécessaire, il convient d'appliquer aux auteurs de crime de haine les principes de la Recommandation CM/Rec(2008)11 du Comité des Ministres aux États membres sur les Règles européennes pour les délinquants mineurs faisant l'objet de sanctions ou de mesures, en particulier ceux énoncés au paragraphe [15], qui enjoint les États membres à adopter une approche pluridisciplinaire et multi-institutionnelle, et au paragraphe [23.2], qui souligne l'importance des sanctions et mesures susceptibles d'avoir un effet éducatif et de constituer une réparation des infractions commises par les mineurs.

Améliorer l'efficacité du système de justice pénale

28. Des politiques visant à garantir que les crimes de haine soient consignés, instruits, poursuivis et condamnés comme il se doit devraient être mises en place à tous les stades du processus pénal. Des processus et des protocoles doivent être mis en place afin de garantir que chaque institution de justice pénale reconnaisse, enregistre et traite les crimes de haine conformément à la jurisprudence de la Cour, et qu'ils soient communiqués d'une institution à l'autre tout au long du processus.
29. Une formation sur mesure doit être dispensée à tous les spécialistes concernés, notamment ceux qui participent aux enquêtes ou aux poursuites relatives aux crimes de haine.
30. Afin de pallier au manque de signalement des crimes de haine ou les situations où l'élément de haine est perdu, les États membres devraient souligner l'importance de comprendre les obstacles perçus lors du signalement, identifier des moyens d'éliminer ces obstacles, développer des processus pour s'assurer que les infractions pénales sont enregistrées comme des crimes de haine, le cas échéant, et encourager les victimes et les témoins à signaler les crimes de haine afin qu'ils soient reconnus.

31. Tous les protocoles, lignes directrices et politiques devraient être accessibles au public, contrôlés et régulièrement révisés pour s'assurer que les pratiques fonctionnent et sont appropriées. Les services de justice pénale doivent être encouragés à coopérer et à se coordonner entre eux et avec les organisations de la société civile sur les questions relatives aux crimes de haine.

Police

32. La police devrait élaborer une approche pour l'enregistrement officiel des crimes de haine et pour assurer que les incidents comportant un élément de haine mais ne constituant pas une infraction soient dûment reconnus, conformément aux orientations données par la RPG n° 11 de l'ECRI, des indications claires devant également être fournies quant aux circonstances dans lesquelles la mention d'un élément de haine devrait être radiée du casier judiciaire d'un suspect. Les bases de données de la police et les processus d'enregistrement doivent être mis à jour afin de permettre l'enregistrement des crimes de haine désagrégés par groupe visé.
33. Une formation devrait être dispensée à tous les policiers sur les premières actions à mener en cas de crime de haine, notamment sur la nécessité de rechercher et de sécuriser les preuves relatives à l'élément de haine, conformément à la jurisprudence de la Cour et aux orientations données dans la RPG n° 11 de l'ECRI.
34. Les indicateurs de parti pris, qui sont essentiels pour identifier l'élément de haine d'un crime, doivent être développés et utilisés pour tous les groupes visés par les crimes de haine, et pour s'assurer que ces crimes font l'objet d'une enquête et sont correctement enregistrés et inclus dans le dossier pénal correspondant.
35. La fonction d'enquêteur spécialisé dans les crimes de haine, dont le rôle serait d'enquêter sur ces crimes et de soutenir les victimes, devrait être développée au sein des services de police disposant d'une expertise dans ce domaine. Une formation sur mesure devrait être dispensée à tous les enquêteurs spécialisés dans les crimes de haine, avec des officiers de police formés pour évaluer les besoins et les risques individuels.
36. Des mécanismes de signalement spéciaux, y compris des mécanismes de signalement en ligne, devraient être conçus pour les victimes de crimes de haine et permettre de préserver l'anonymat si nécessaire. À la suite du signalement, les risques et les besoins de la victime d'un crime de haine doivent être évalués, en vue de formuler des mesures de protection appropriées et de l'orienter vers des services d'aide.

Procureurs

37. Les procureurs devraient développer une approche commune pour la reconnaissance, l'enregistrement et la poursuite des crimes de haine, et s'assurer que les crimes de

haine sont correctement enregistrés dans les bases de données. Des lignes directrices et des protocoles relatifs à la poursuite et l'enregistrement des crimes de haine au stade de l'accusation devraient être élaborés.

38. Tous les procureurs devraient recevoir une formation sur les crimes de haine, notamment sur l'identification de l'élément de haine et sa présentation au tribunal.
39. La fonction de procureur spécialisé dans les crimes de haine devrait être développée, avec pour mission de veiller à ce que les crimes de haine soient poursuivis de manière appropriée. Une formation sur mesure devrait être dispensée à tous les procureurs spécialisés.
40. Des lignes directrices devraient être élaborées concernant les circonstances dans lesquelles les décisions sur les raisons pour lesquelles un crime n'a pas été poursuivi comme un crime de haine peuvent être communiquées à la victime, et quels détails doivent être fournis dans ces communications.

Juges

41. Sans porter préjudice à l'indépendance du système judiciaire, il conviendrait d'adopter des directives et des politiques judiciaires pour guider les juges dans la détermination des peines applicables aux crimes de haine. Ces directives et politiques devraient notamment prévoir des indications particulières sur la manière dont l'obligation faite aux tribunaux de motiver leurs décisions en vertu de l'article 6 de la Convention doit être interprétée et appliquée dans le contexte des crimes de haine.
42. Des lignes directrices et des protocoles relatifs à l'enregistrement des crimes de haine au stade de la condamnation devraient être élaborées.
43. Sans porter préjudice à l'indépendance du système judiciaire, tous les juges devraient recevoir une formation sur les crimes de haine.

Services et mesures de post-condamnation

44. Des lignes directrices et des protocoles relatifs au soutien des auteurs d'un crime de haine au stade de post-condamnation devraient être élaborées.
45. Les États membres devraient veiller à ce que les auteurs d'infraction condamnés aient la possibilité de participer à des activités de réhabilitation en vue de leur réinsertion, y compris lors de la période de probation.
46. Les États membres devraient organiser des interventions en milieu carcéral pour traiter des crimes de haine, ainsi que des interventions permettant d'éviter que la prison soit un lieu où la haine risque d'être entretenue plutôt que combattue.

47. Les États membres devraient garantir que le casier judiciaire des auteurs d'infraction condamnés pour crime de haine mentionne cette condamnation, le cas échéant. Des protocoles clairs devraient être établis quant aux détails à fournir dans le cadre de la divulgation des condamnations pénales, du filtrage, de l'interdiction ou de l'habilitation lorsqu'une personne est raisonnablement soupçonnée mais non condamnée pour un crime de haine. Ce point est particulièrement important lorsque ces vérifications ou autorisations sont demandées par des personnes souhaitant travailler avec des groupes ciblés par les crimes de haine.

Signalement par des tiers

48. Les États membres devraient prendre des dispositions pratiques pour assurer que les victimes puissent effectivement exercer leurs droits et soutenir, à cet effet, tous les moyens disponibles pour permettre le signalement direct des crimes de haine aux autorités par l'intermédiaire de différentes plateformes, mentionnées au paragraphe [XX] ci-dessus, mais aussi en apportant le soutien nécessaire aux organisations de la société civile pour qu'elles constituent une voie de signalement alternative. Ces dispositifs alternatifs de signalement pourraient comprendre des lignes d'urgence, le signalement auprès de services publics, des services d'accompagnement et des systèmes d'observation en ligne, et devraient également inclure la possibilité pour les victimes de faire un signalement tout en conservant leur anonymat.
49. Les États membres devraient adopter une approche fondée sur des faits établis pour comprendre et traiter les raisons de la sous-déclaration des crimes de haine par les personnes visées par ces crimes, notamment avec des enquêtes de victimisation, des évaluations de la confiance à l'égard des institutions pénales et des mesures des préjugés au sein des institutions pénales. Le succès des interventions destinées à améliorer le signalement des crimes de haine devrait être mesuré régulièrement, en comparant les taux de signalement officiels et officieux à la prévalence des crimes de haine ressortant des enquêtes de victimisation.

Suivi

50. Les États membres devraient veiller à ce que leurs politiques, leur législation, leurs stratégies et leurs plans d'action contre les crimes de haine soient fondés sur des preuves et tiennent dûment compte de l'âge et du genre. À cette fin, ils devraient identifier, consigner, suivre et analyser les tendances des différentes manifestations et motifs des crimes de haine et les crimes intersectionnels, y compris en ligne, dans le respect des normes européennes de protection des droits de l'homme et des données. À cet égard, ils devraient, au besoin, collaborer avec les principales parties concernées.
51. Les États membres devraient mettre en place des outils permettant de mesurer la prévalence de la façon dont les crimes de haine se manifestent dans la société à travers des enquêtes, notamment des enquêtes de victimisation. Ces enquêtes

devraient être conçues de manière à pouvoir apprécier les progrès réalisés grâce aux mesures prises pour lutter contre les crimes de haine. Elles devraient également prendre en compte les besoins et les droits de tous les groupes visés par les crimes de haine.

52. Les États membres devraient veiller à ce que des données anonymes et désagrégées soient collectées et analysées par les autorités pénales au cours de toutes les phases de traitement des crimes de haine, depuis le signalement et l'enregistrement, jusqu'aux poursuites, à la condamnation et aux mesures de soutien post-condamnation et/ou de déjudiciarisation. Il convient de collecter et d'analyser des données désagrégées permettant d'identifier à quel moment du processus pénal l'élément de haine d'un crime a pu être abandonné ou disparaître.
53. Toutes les données et métadonnées ayant été collectées conformément aux normes européennes de droits de l'homme et de protection des données devraient être publiées sous forme brute et analysées, avec les mises en garde qui s'imposent pour les données désagrégées, produites au minimum par type d'infraction et par caractéristique personnel.
54. Les États membres devraient exploiter ces données et le résultat de leur analyse pour évaluer et améliorer régulièrement leurs stratégies de lutte contre les crimes de haine et pour concevoir et mettre en œuvre des mesures supplémentaires si nécessaire. Dans ce contexte, les principes à suivre devraient être l'ouverture et la transparence, avec un examen annuel indépendant des fonctions de la justice pénale en matière de crimes de haine portant sur l'analyse indépendante des données, du matériel de formation et des protocoles.

Prévention

55. Les États membres devraient concevoir et mettre en œuvre des stratégies efficaces pour analyser et éliminer les causes profondes des crimes de haine, parmi lesquelles figurent les idéologies prônant la haine, ainsi que la stigmatisation et la marginalisation sociales de personnes ou de groupes à tous les niveaux de la société. Sur la base des paragraphes 44 à 54 de la Recommandation (2022)¹⁶ sur la lutte contre le discours de haine, des mesures préventives devraient être élaborées dans le cadre d'une approche multisectorielle afin de favoriser les barrières normatives contre ces idées et attitudes, et de contrer le discours de haine, la désinformation et l'incitation.
56. Les États membres devraient prendre une série de mesures appropriées pour améliorer la sensibilisation, l'éducation, la formation et l'utilisation de mesures relevant du contre-discours, conformément à la Recommandation CM/Rec(2022)¹⁶ sur la lutte contre le discours de haine, afin d'améliorer la capacité des acteurs et institutions concernés à repérer précocement les facteurs et comportements susceptibles de conduire à des crimes de haine. Une attention particulière devrait être accordée à la prolifération des discours de haine en ligne.

57. Les organisations de la société civile devraient être encouragées et soutenues dans la diversité de leurs rôles permettant de promouvoir l'inclusion sociale, la participation démocratique et la tolérance.
58. Les États membres devraient veiller à ce que tous les comportements et activités du continuum de la haine aient une réponse robuste, mais également reconnaître que les actes de terrorisme comportant un ou plusieurs éléments de haine requièrent une vigilance particulière de leur part dans le cadre des enquêtes, de la prévention et de la perturbation. À cette fin, les États membres devraient être guidés par les stratégies législatives, opérationnelles et politiques contenues, par exemple, dans la Recommandation CM/Rec (2017)6 sur les "techniques d'enquête spéciales" en matière de crimes graves, y compris les actes de terrorisme, en tenant compte également de la jurisprudence de la Cour concernant des questions telles que la vie privée (article 8 de la Convention), la liberté d'expression (article 10) et la liberté d'association (article 11).
59. Les États membres devraient s'engager dans une démarche de prévention situationnelle portant sur les espaces, les établissements ou équipements et les événements associés aux groupes visés par les crimes de haine ; de même, les mesures policières ciblées visant les incidents déclencheurs devraient aussi être considérées comme un moyen de prévenir les crimes de haine mais aussi de protéger les victimes. Le rôle de la police de proximité doit être souligné pour protéger les groupes à risque.

Recommandations concernant les acteurs étatiques et non étatiques

60. Les États membres devraient dispenser, en consultation avec des organisations de la société civile, une formation aux prestataires de soins, aux établissements éducatifs, aux prestataires de l'aide juridictionnelle et aux intervenants de première ligne afin de garantir que les victimes directes et indirectes demandent et reçoivent le soutien dont elles ont besoin, y compris des références si nécessaire. Cette formation devrait être calquée sur celle dispensée aux professionnels de la justice pénale, comme indiqué au paragraphe [XX] ci-dessus. Elle devrait être un élément central des stratégies de prévention et de répression des crimes de haine. Il convient de considérer que les diverses mesures préconisées aux principales parties concernées aux paragraphes 29 à 43 de la Recommandation CM/Rec(2022)16 s'appliquent pour l'essentiel aussi aux crimes de haine.

Agents publics, organes électifs et partis politiques

61. Les responsables politiques ainsi que les autres responsables locaux et les personnalités influentes au sein de la société devraient promouvoir publiquement une culture de l'inclusivité et des droits de l'homme et exprimer leur condamnation générale des crimes de haine.

Systèmes éducatifs

62. Les États membres devraient combattre les effets particulièrement insidieux des crimes de haine sur les jeunes, qu'ils soient auteurs de ces crimes ou victimes, et considérer les systèmes éducatifs comme un moyen d'atteindre cet objectif. À cette fin, les États membres devraient mettre en place les mesures suivantes dans l'ensemble des systèmes éducatifs, avec les ressources nécessaires, pour s'attaquer aux causes profondes, aux manifestations et à la reproduction des crimes de haine :
- a. une formation pédagogique initiale et continue complète fondée sur la recherche à destination des enseignants et des responsables de l'éducation ;
 - b. des ressources pédagogiques complètes fondées sur la recherche et destinées à être utilisées dans l'enseignement et les salles de classe ;
 - c. l'intégration de la diversité et de l'inclusion dans les politiques éducatives.

Ces programmes devraient être « vivants » et évolutifs, co-construits de manière enrichissante avec les enfants et les adolescents et tous les programmes devraient être passés en revue pour s'assurer qu'ils instillent une philosophie de l'inclusion dans l'ensemble des systèmes éducatifs.

63. Les États membres devraient mettre en place en leur sein des systèmes distincts de signalement des crimes de haine. Une approche des infractions fondée sur la prise en compte des traumatismes causés devrait être introduite dans les systèmes éducatifs, avec le soutien de référents spécialisés et formés à cet effet.

Organisations de la société civile

64. Les États membres devraient fournir aux organisations de la société civile des moyens adéquats pour lutter contre les crimes de haine en apportant un soutien local, ciblé et spécialisé aux victimes directes et indirectes de ces crimes, et en assurant la liaison entre les institutions étatiques et les membres des groupes visés par les crimes de haine, et en éclairant les politiques locales et nationales en matière de lutte contre les crimes de haine.
65. Ces organisations devraient en particulier recevoir des financements pour apporter un soutien aux victimes directes et indirectes, comme exposé au paragraphe [xx], et recueillir des données de tiers concernant la prévalence des crimes de haine, comme indiqué au paragraphe [xx].

Intermédiaires d'internet

66. En s'appuyant sur la Recommandation CM/Rec (2022)16, et au titre de l'obligation qui leur incombe de se conformer à toutes les lois applicables et de respecter les droits de l'homme, les intermédiaires d'internet devraient identifier les expressions des crimes de haine qui sont commis sur ou diffusées par leurs systèmes et y réagir dans le cadre de leur responsabilité d'entreprise, conformément à la Recommandation CM/Rec(2016)3 sur les droits de l'homme et les entreprises et à la

Recommandation CM/Rec(2018)2 sur les rôles et les responsabilités des intermédiaires d'internet.

67. Les intermédiaires d'internet devraient appliquer à l'égard des crimes de haine les préconisations de la Recommandation CM/Rec(2022)16 relatives aux politiques de modération des contenus, ainsi qu'à la mise en œuvre et à l'application humaine de ces politiques et à la coopération avec les organisations de la société civile pour développer des procédures internes pour identifier et lutter contre les crimes de haine.

Coopération et coordination nationale

68. Les États membres devraient instaurer une concertation inclusive avec toutes les parties concernées et une coopération et un dialogue avec les groupes touchés à travers, par exemple, la création et la réunion régulière d'un groupe de travail à cet égard. Cette concertation devrait déboucher sur la révision des stratégies et plans d'action nationaux contre les crimes de haine, en association avec les acteurs étatiques et non étatiques, tels que définis aux paragraphes [xx] et [xx] ci-dessus. Cette révision devrait comprendre l'élaboration et le contrôle régulier des politiques nationales de prévention, ainsi que l'examen des stratégies nationales dans l'ensemble du processus pénal. Compte tenu des différences d'expérience au niveau national, régional et local, les autorités de tous ces niveaux devraient travailler en concertation, de manière à assurer l'égalité d'accès à la justice et aux dispositifs de soutien, ainsi que la protection pour tous.
69. Les États membres devraient conclure des accords et des protocoles de coopération interinstitutionnels avec les autorités compétentes, y compris les organisations de la société civile, les organismes de promotion de l'égalité et les institutions nationales de défense des droits de l'homme, à un niveau multisectoriel et transversal, en vue de l'élaboration de lignes directrices, de protocoles et de procédures opérationnelles standard, pour la prévention des crimes de haine, ainsi que pour l'élaboration, la mise en œuvre et la révision des plans d'action ou des stratégies nationaux de lutte contre les crimes de haine.

Coordination et coopération internationale

70. Les États membres devraient coopérer en vue de fournir une réponse cohérente aux victimes et de promouvoir la cohérence des approches et des normes juridiques visant à prévenir et à combattre les crimes de haine, conformément aux dispositions de la présente recommandation. Ils devraient en outre adhérer aux instruments européens et internationaux pertinents et collaborer avec les organisations intergouvernementales.
71. Des mesures de dissuasion permettant de lutter contre l'extrémisme violent et les groupes haineux, qui peuvent opérer sur le territoire d'un État membre ou au-delà des frontières de plusieurs États membres, devraient être introduites, en particulier en ce

qui concerne les jeunes qui risquent de soutenir la commission ou l'exécution de crimes de haine.

72. Pour la mise en œuvre de la présente recommandation, les États membres devraient honorer un engagement de coordination et de coopération au niveau bilatéral et multilatéral et échanger informations et bonnes pratiques. À cet égard, ils devraient faire en sorte que des instruments similaires et des normes de collecte des données soient adoptés dans tous les pays du Conseil de l'Europe aux fins de standardisation et de comparabilité des données.