

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

PC/ADI-CH(2022)4

27 janvier 2022

COMITÉ D'EXPERTS SUR LES CRIMES DE HAINE
PC/ADI-CH

Document de référence

Mandat

Sous l'autorité du Comité européen pour les problèmes criminels (CDPC) et du Comité directeur sur l'anti-discrimination, la diversité et l'inclusion, l'ADI/PC-CH est chargé d'élaborer un nouvel instrument juridique global sur la lutte contre le crime de haine en s'appuyant sur la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme et les textes existants du Conseil de l'Europe.

A. Contexte

Le traitement des causes et des effets du crime de haine est l'un des défis les plus difficiles auxquels de nombreuses sociétés font aujourd'hui face. La violence et les actes de haine visant l'identité d'une personne peuvent répandre la peur dans des communautés entières et déstabiliser les démocraties.

Les conséquences du crime de haine peuvent être bien plus importantes que celles d'autres infractions commises en l'absence de mobile discriminatoire. Le crime de haine est souvent considéré comme un crime lançant un signal : le fait de s'en prendre à un trait d'identité envoie un message hostile selon lequel toute personne présentant les caractéristiques visées n'est pas la bienvenue ou risque de subir d'autres violences. Le crime de haine ne menace donc pas seulement les communautés ciblées, mais peut aussi représenter une menace encore plus grande pour la cohésion sociale ainsi que pour les principes d'égalité et de non-discrimination. S'il n'est pas traité de manière appropriée par les autorités de l'État, il peut ostraciser les groupes visés, favoriser l'hostilité et la méfiance entre les communautés et compromettre l'efficacité des mesures visant à assurer le respect de la loi et du système de justice pénale.

La manière dont le crime de haine est appréhendé dans les États membres du Conseil de l'Europe varie considérablement d'un État à l'autre et au sein même des États. Cela peut entraîner des difficultés supplémentaires dans la comparaison entre les juridictions des expériences et des réponses en matière de lutte contre le crime de haine. Le signalement insuffisant de ce crime et les problèmes de collecte de données persistent dans de nombreux pays, tout comme la complexité supplémentaire qui résulte de la prise en compte de la dimension locale du crime de haine et d'autres formes de violence motivée par un parti pris ou un préjugé.

B. Projet de recommandation sur une approche globale de la lutte contre le crime de haine

Le Comité d'experts sur le crime de haine (PC/ADI-CH) est un comité intergouvernemental composé de 10 experts nationaux nommés par les États membres, et secondé par quatre experts scientifiques indépendants.

Le Comité d'experts a pour principal objectif de préparer un projet de recommandation sur la lutte contre le crime de haine en Europe d'ici à la fin de 2023. Cette recommandation complétera et fera progresser les normes existantes du Conseil de l'Europe dans le domaine

du crime de haine, ainsi que les conclusions et les recommandations des organes de suivi et la jurisprudence correspondante de la Cour européenne des droits de l'homme.

Pour rédiger sa recommandation, le Comité adoptera une approche globale des questions liées au crime de haine. Il tentera de définir les principaux facteurs contextuels qui facilitent ou engendrent la violence motivée par un parti pris ou un préjugé en Europe et examinera les cadres juridiques et politiques qui existent dans les États membres pour prévenir et traiter ces questions complexes et interdépendantes.

Le Comité sera épaulé par divers partenaires internationaux, organisations internationales et représentants de la société civile.

Normes du Conseil de l'Europe dans le domaine du crime de haine

L'article 14 de la Convention européenne des droits de l'homme interdit toute discrimination, stipulant que "la jouissance des droits et libertés reconnus dans la Convention doit être assurée, sans distinction aucune, fondée notamment sur le sexe, la race, la couleur, la langue, la religion, les opinions politiques ou toutes autres opinions, l'origine nationale ou sociale, l'appartenance à une minorité nationale, la fortune, la naissance ou toute autre situation."

L'article 4 du [Protocole additionnel à la Convention sur la cybercriminalité](#) érige en infractions pénales les actes à caractère raciste et xénophobe commis par le biais d'un système informatique.

En outre, plusieurs normes non contraignantes du Conseil de l'Europe dans ce domaine prévoient que les infractions pénales doivent faire l'objet d'un traitement spécial lorsqu'elles sont commises sur la base de préjugés ou d'un parti pris, notamment la [RPG n° 7 de l'ECRI de 2002](#) (révisée en 2017) qui préconise une législation pour lutter contre les crimes motivés par l'hostilité envers une personne ou un groupe en raison de sa race, de sa couleur, de sa langue, de sa religion, de sa nationalité ou de son origine nationale ou ethnique.

L'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe a aussi élaboré et adopté une série de résolutions et d'autres instruments visant à promouvoir les normes dans ce domaine, notamment pour traiter systématiquement toutes les formes de discrimination raciale et protéger certains groupes du crime de haine et de la violence (voir Section C ci-dessous).

Le Conseil de l'Europe a mis au point plusieurs manuels et guides essentiels portant sur certains aspects du crime de haine, dont le [cours HELP sur le discours et le crime de haine](#) et le [Manuel de l'OSIG sur le crime de haine contre les personnes LGBTI : formation pour une réponse professionnelle de la police](#).

En outre, la Secrétaire Générale a créé la fonction de [Représentant spécial sur les crimes de haine antisémites et anti-musulmans et toute forme d'intolérance religieuse](#).

La recommandation tiendra également compte de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme en matière de crime de haine. La jurisprudence de la Cour a renforcé l'obligation positive des autorités chargées de faire respecter la loi de mener une enquête adéquate et efficace sur les éventuels motifs de partialité dans les affaires pénales impliquant des allégations de [violence discriminatoire](#), que l'infraction ait été commise par des autorités publiques ou par des personnes privées. En outre, la recommandation veillera à ce que des

garanties procédurales appropriées soient mises en place conformément à [l'article 6](#) de la Convention européenne des droits de l'homme et à la jurisprudence applicable de la Cour européenne des droits de l'homme, notamment en ce qui concerne le droit de toutes les parties à une procédure régulière, y compris le rôle des victimes dans la justice pénale, et le droit à une procédure régulière pour les délinquants présumés.

Définition(s)

Il existe une série de définitions du crime de haine dans les Etats membres du Conseil de l'Europe. Au niveau international, le Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme de l'OSCE (BIDDH) utilise la [définition](#) non contraignante du crime de haine suivante : « un acte criminel motivé par un parti pris ou un préjugé contre certains groupes de personnes ». En tant que telles, les infractions relevant du crime de haine au sens de cette définition sont généralement considérées comme comprenant deux éléments juridiques principaux : une conduite qui équivaut à une infraction pénale et une motivation fondée sur des préjugés.

Au vu de cette définition, par crime de haine on entend généralement un acte criminel dont l'auteur choisit intentionnellement sa cible en fonction de l'appartenance ou de l'association réelle ou imaginaire de la victime à un groupe particulier. La cible d'un tel crime peut être une ou plusieurs personnes ou un bien (dont une propriété privée, des installations communautaires, des sites religieux ou d'autres espaces communs) associé à un groupe de personnes ayant en commun une caractéristique protégée particulière. Ces caractéristiques protégées peuvent varier d'une juridiction à l'autre et peuvent ainsi inclure les notions de race, de langue, de religion, d'origine ethnique, de nationalité, d'orientation sexuelle, d'identité de genre, de handicap, de genre ou toute autre caractéristique commune essentielle à l'identité d'une personne en fonction des contextes nationaux ou locaux. En outre, les différents systèmes juridiques admettent souvent que le crime de haine peut présenter des motivations et des préjugés multiples qui ne reposent pas forcément sur un motif unique.

Approches législatives et autres du crime de haine

Les approches législatives du crime de haine adoptées dans les États membres du Conseil de l'Europe sont diverses. Trois principaux modèles peuvent être envisagés. Le premier modèle est souvent qualifié de « modèle de la peine renforcée » : lorsque le comportement criminel est motivé ou aggravé par des préjugés raciaux, religieux ou autres ou par l'hostilité envers un groupe, les délinquants peuvent être condamnés à une peine allant au-delà de ce que l'infraction exigerait normalement (voir, par exemple, le § 21 de la [RPG n° 7 de l'ECRI](#)). Le deuxième est le « modèle de l'aggravation de la peine » qui permet de tenir compte du préjugé et du parti pris lors de la détermination de la peine, ce qui donne aux organes judiciaires plus de latitude pour considérer ce parti pris comme une circonstance aggravante justifiant une peine aggravée. Le troisième modèle retenu est celui de « l'infraction autonome » dans lequel le crime de haine constitue une infraction à part entière, les éléments que sont le préjugé, le parti pris ou l'hostilité faisant partie intégrante de la définition juridique de l'infraction (voir [§§ 18 d et 3 de la RPG n° 7 de l'ECRI](#)).

Par ailleurs, les autorités nationales entreprennent de plus en plus d'actions pour prévenir le crime de haine. Cela recouvre diverses stratégies, pratiques et politiques visant à dissuader les auteurs potentiels de crime de haine en s'attaquant aux causes profondes de ce crime, en réduisant le risque de commission de l'infraction et en augmentant la probabilité que leurs auteurs soient arrêtés, poursuivis et condamnés. En outre, une série d'acteurs locaux et d'acteurs de la société civile peut être impliqué, afin de réduire les effets et les conséquences préjudiciables du crime de haine, notamment par des initiatives éducatives ou par la sensibilisation du grand public (voir, à cet égard, [la RPG n° 11 de l'ECRI](#)).

Dans l'Union européenne, le principal instrument législatif est la [décision-cadre 2008/913/JAI du Conseil du 28 novembre 2008](#) sur la lutte contre certaines formes et manifestations de racisme et de xénophobie au moyen du droit pénal, qui invite les États membres de l'UE à veiller à ce que les motivations racistes et xénophobes soient considérées comme des circonstances aggravantes lors de la détermination des sanctions pénales. De plus, la Commission européenne a adopté, le 9 décembre 2021, une communication intitulée « [Une Europe plus inclusive et plus protectrice : extension de la liste des infractions de l'UE aux discours de haine et aux crimes de haine](#) » qui tend à ce que le Conseil décide d'étendre la liste actuelle des domaines de « criminalité de l'UE » qui figure à l'article 83 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne aux discours et crimes de haine. L'objectif est de permettre à la Commission européenne de renforcer le cadre juridique de la lutte contre le discours et le crime de haine dans l'UE.

À l'ONU, les travaux sur le crime de haine relèvent de l'[Office des Nations Unies contre la drogue et le crime](#) (ONUDD) et, récemment, de la [Déclaration de Kyoto](#) qui traite du crime de haine en demandant aux États d' « [É]laborer des stratégies de prévention qui permettent, notamment en renforçant la capacité des professionnels de la justice pénale, de prévenir les infractions motivées par la haine, d'enquêter à leur sujet et d'en poursuivre les auteurs ».

Signalement du crime de haine et collecte de données

L'enregistrement systématique de données sur le crime de haine peut être un outil précieux pour sensibiliser le grand public aux crimes et aux incidents de haine. De nombreux pays enregistrent et publient des chiffres sur le crime de haine et ont mis en place des mécanismes pour encourager les victimes à signaler les crimes et incidents de haine, notamment par le biais de systèmes de signalement par des tiers ou de lignes téléphoniques dédiées, souvent en coopération avec la société civile. Ces systèmes sont régulièrement décrits dans les sections consacrées à la violence dans les [rapports respectifs de suivi par pays de l'ECRI](#).

Cependant, en fonction de la relation entre les communautés minoritaires et la police, de la capacité des forces de l'ordre, des organisations de la société civile et d'autres organismes, ainsi que des politiques visant à guider l'enregistrement des rapports, la qualité de ces données enregistrées peut considérablement varier au sein d'une même juridiction et entre les juridictions. Il est donc très difficile de comparer véritablement les statistiques sur le crime de haine entre les pays, et ce en raison de différences législatives importantes dans la définition d'un crime de haine et de variations dans la fréquence à laquelle les incidents sont enregistrés par les représentants officiels ou signalés par les victimes.

Au niveau international, le [BIDDH](#) de l'OSCE et l'[Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne \(FRA\)](#) énoncent des normes essentielles sur la collecte de données et l'enregistrement de crime de haine. En outre, des enquêtes ont été menées par la FRA auprès d'une série de communautés minoritaires (données de l'enquête LGBT, Roms et gens du voyage, ou [MIDIS II](#)) régulièrement visées par le crime de haine. Ces enquêtes à grande échelle indiquent que les statistiques officielles peuvent masquer les véritables niveaux de victimisation du crime de haine dans ces communautés. Ces enquêtes mettent en évidence un problème persistant de sous-déclaration, ce qui signifie qu'il y a probablement beaucoup plus d'incidents de crime de haine qui ne sont pas signalés et qui ne sont pas traités.

Les victimes de crime de haine

Le respect de la dignité des victimes et la prise de conscience des effets négatifs que le crime de haine peut avoir sur les personnes directement touchées sont essentiels pour réprimer comme il convient ce crime. La recommandation adoptera une approche centrée sur la victime et cherchera à veiller à ce que les procédures pénales et les autres services traitant des conséquences du crime de haine n'ajoutent pas inutilement à la détresse de la victime. Il s'agira plutôt de favoriser des mesures positives de protection contre la victimisation répétée et donc la réduction du risque de victimisation ou de préjudices secondaires. Il peut s'agir, entre autres, de politiques visant à garantir aux victimes de crime de haine l'accès à la justice ainsi qu'à des mécanismes de réparation non judiciaires (voir à cet égard également les §§ 14 et suivants de la RPG n° 2 de l'ECRI).

Parmi les autres instruments clés, le Comité d'experts s'appuiera sur la [Recommandation \(2006\)8](#) sur les services d'aide aux victimes, qui définit un ensemble de règles minimales pour le traitement des victimes ainsi que pour la création de centres spécialisés, la mise en place de lignes téléphoniques nationales d'urgence et la coordination des services d'aide aux victimes. Cette approche promeut la formation et les processus qui incluent toute une série de domaines essentiels nécessaire pour protéger la sûreté et la sécurité personnelle des victimes, leur apporter une aide pratique et un soutien psychologique et leur garantir un traitement respectueux et digne dans leurs rapports avec le système de justice pénale et au-delà.

Justice restaurative et substituts possibles à la justice pénale

Si l'amélioration des normes relatives à la manière dont les agents des forces de l'ordre et les acteurs de la justice pénale abordent le crime de haine sera au centre de la recommandation, conformément à la [Recommandation \(2018\)8 relative à la justice restaurative en matière pénale](#), le Comité d'experts examinera aussi d'autres mécanismes pour compléter ce processus. En tant que telles, les approches de la justice restaurative seront considérées comme un moyen possible de traiter et de réparer le préjudice que le crime de haine cause aux personnes, aux communautés et à la société au sens large, en permettant aux victimes, aux auteurs et aux autres parties prenantes de participer activement à la réparation des effets du crime. Plutôt que de se concentrer sur la responsabilité pénale individuelle du crime de haine, cette approche tente de cerner les besoins et les intérêts d'un plus grand nombre

d'acteurs et de rechercher des moyens de réparation de manière équilibrée, juste et collaborative.

Dans de nombreux États membres, le rôle de la réhabilitation, du désengagement et d'autres processus visant à aider les auteurs (ou les potentiels auteurs) de crime de haine à renoncer à leur comportement haineux, à quitter les groupes haineux et à se (ré)intégrer pacifiquement dans la société a aussi considérablement évolué. Ces interventions, parfois qualifiées de travail de « désengagement », peuvent être des moyens utiles de prévenir les récidives et d'aider les personnes condamnées pour des infractions liées à la haine à réparer les préjudices causés, à laisser le crime et la violence derrière elles et à s'amender.

Acteurs concernés

Le Comité d'experts examinera le rôle important joué par les autorités de l'État, les organismes indépendants et les organisations de la société civile dans la lutte contre le crime de haine. Seront notamment concernés :

- Les services chargés de faire respecter la loi et la police,
- les organes de poursuite,
- les services pénitentiaires et de probation,
- les organes judiciaires,
- les institutions indépendantes (y compris, par exemple, les institutions nationales des droits de l'homme ou les médiateurs),
- les organisations non gouvernementales et la société civile,
- les défenseurs des droits de l'homme,
- les médias,
- les entités du secteur privé

En outre, pour faciliter l'adoption d'approches communes de lutte contre le crime de haine, le Comité d'experts examinera le cadre juridique international relatif à la coopération internationale, à l'échange transfrontalier d'informations et à l'entraide judiciaire dans ce domaine.

C. Documents de référence utiles

Jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme sur les crimes de haine

Sabalić c. Croatie, n° 50231/13, 14 janvier 2021

Beizaras et Levickas c. Lituanie, n° 41288/15, 14 janvier 2020

Ayoub et autres c. France, n° 77400/14 et 2 autres, 8 octobre 2020

Škorjanec c. Croatie, n° 25536/14, 28 mars 2017

Virabyan c. Arménie, n° 40094/05, 2 octobre 2012

Dordevic c. Croatie, n° 41526/10, 24 juillet 2012

B.S. c. Espagne, n° 47159/08, 24 juillet 2012

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

Nachova et autres c. Bulgarie [GC], n°s 43577/98 et 43579/98, 6 juillet 2005

Recommandations/Déclarations du Comité des Ministres :

[Recommandation CM/Rec\(2018\)8 du Comité des Ministres aux États membres relative à la justice restaurative en matière pénale](#)

[Recommandation Rec\(2006\)8 du Comité des Ministres aux États membres sur l'assistance aux victimes d'infractions](#)

[Recommandation \(2003\) 21 concernant le partenariat dans la prévention de la criminalité](#)

Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe :

[Résolution 2368 \(2021\) Préserver les minorités nationales en Europe](#)

[Recommandation 2098 \(2017\) Mettre fin à la cyberdiscrimination et aux propos haineux en ligne](#)

[Résolution 2106 \(2016\) Engagement renouvelé dans le combat contre l'antisémitisme en Europe](#)

[Résolution 2128 \(2016\) La violence envers les migrants](#)

[Résolution 2048 \(2015\) La discrimination à l'encontre des personnes transgenres en Europe](#)

[Résolution 1967 \(2014\) Une stratégie pour la prévention du racisme et de l'intolérance en Europe](#)

[Résolution 1948 \(2013\) Lutter contre la discrimination fondée sur l'orientation sexuelle et sur l'identité de genre](#)

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

[Recommandation de politique générale n°2 révisée de l'ECRI sur les organismes de promotion de l'égalité chargés de lutter contre le racisme et l'intolérance au niveau national](#) - adoptée le 13 juin 1997 et révisée le 7 décembre 2017

[Recommandation de politique générale no 7 \(révisée\) de l'ECRI sur la législation nationale pour lutter contre le racisme et la discrimination raciale](#) – adoptée le 13 décembre 2002 et révisée le 7 décembre 2017

[Recommandation de politique générale no 11 de l'ECRI sur la lutte contre le racisme et la discrimination raciale dans les activités de la police](#) – adoptée le 29 juin 2007

[Recommandation de politique générale no 15 de l'ECRI sur la lutte contre le discours de haine](#) – adoptée le 8 décembre 2015

Normes et politiques récentes de l'Union européenne (UE), de l'Organisation des Nations Unies (ONU) et de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) sur l'interdiction et la prévention du crime de haine

[Décision-cadre 2008/913/JAI du Conseil du 28 novembre 2008](#) sur la lutte contre certaines formes et manifestations de racisme et de xénophobie au moyen du droit pénal

[Directive 2012/29/UE du Parlement européen et du Conseil de l'Union européenne du 25 octobre 2012](#) établissant des normes minimales concernant les droits, le soutien et la protection des victimes de la criminalité

Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne : [Unmasking bias motives in crimes: selected cases of the European Court of Human Rights \(2018\)](#)

Données de l'OSCE sur le crime de haine – <https://hatecrime.osce.org/hate-crime-data>

Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme de l'OSCE (BIDDH), [Understanding the Needs of Hate Crime Victims \(2020\)](#)

Organisation des Nations Unies, [Déclaration de Kyoto visant à faire progresser la prévention de la criminalité, la justice pénale et l'État de droit : vers la réalisation du programme de développement durable à l'horizon 2030](#) (mars 2021)