

**Avis de la FRA – 02/2013**  
**Décision-cadre sur le racisme et la xénophobie**

Vienne, le 15 octobre 2013

**Avis de**  
**l'Agence des droits fondamentaux**  
**de l'Union européenne**  
**concernant la décision-cadre**  
**sur le racisme et la xénophobie**  
**et plus particulièrement**  
**les droits des victimes de la criminalité**

L'AGENCE DES DROITS FONDAMENTAUX DE L'UNION EUROPÉENNE (ci-après la « FRA »),

vu le Traité sur l'Union européenne (ci-après le « TUE »), notamment son article 6,

rappelant les obligations énoncées dans la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (ci-après la « Charte »),

conformément au Règlement (CE) n° 168/2007 du Conseil du 15 février 2007 portant création d'une Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne, en particulier à l'article 2, qui donne à la FRA l'objectif de « fournir aux institutions, organes, organismes et agences compétents de la Communauté, ainsi qu'à ses États membres lorsqu'ils mettent en œuvre le droit communautaire, une assistance et des compétences en matière de droits fondamentaux, afin de les aider à respecter pleinement ces derniers, lorsque, dans leurs domaines de compétence respectifs, ils prennent des mesures ou définissent des actions »,<sup>1</sup>

vu l'article 4, paragraphe 1, point d), du Règlement n° 168/2007 du Conseil, selon lequel la FRA se doit de « formule[r] et publie[r] des conclusions et des avis sur des sujets thématiques spécifiques, à l'intention des institutions de l'Union et des États membres lorsqu'ils mettent en œuvre le droit communautaire, soit de sa propre initiative, soit à la demande du Parlement européen, du Conseil ou de la Commission »,

vu 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 (décision-cadre sur le racisme et la xénophobie),<sup>2</sup>

compte tenu du considérant (1) de la décision-cadre du Conseil, stipulant que « Le racisme et la xénophobie sont des violations directes des principes de liberté, de démocratie, de respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales, ainsi que de l'État de droit, principes sur lesquels l'Union européenne est fondée et qui sont communs aux États membres »,

vu les normes des Nations Unies et du Conseil de l'Europe concernant les droits des victimes de la criminalité, en particulier celles relatives au racisme et à la xénophobie, telles que le pacte international relatif aux droits civils et politiques (ICCPR, 1966, articles 20 et 26), la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (ICERD, 1965, articles 4 et 5) et la Recommandation générale n° 35 du Comité pour l'élimination de la discrimination raciale sur la lutte contre les discours de haine raciale (CERD/C/GC/35, 26 septembre 2013), la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH, 1950, article 14, ainsi que le protocole n°12 à la Convention) et la Convention du Conseil de l'Europe sur la cybercriminalité (2001) avec son protocole additionnel (2003) relatif à « [l']incrimination d'actes de nature raciste et xénophobe commis par le biais de systèmes informatiques »,

vu la demande du Conseil du groupe de travail de l'Union européenne sur les droits fondamentaux, les droits des citoyens et la libre circulation des personnes (FREMP) du 18 juin 2013 sollicitant l'avis de la FRA sur les problèmes de droits fondamentaux associés

---

<sup>1</sup> Règlement (CE) n° 168/2007 du 15 février 2007 portant création d'une Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne, JO 2007 L 53.

<sup>2</sup> Décision-cadre 2008/913/JAI du Conseil du 28 novembre 2008 sur la lutte contre certaines formes et manifestations de racisme et de xénophobie au moyen du droit pénal, JO 2008 L 328, p. 55.

aux victimes de la criminalité dans le cadre du réexamen de la décision-cadre sur le racisme et la xénophobie,<sup>3</sup>

vu l'avis de la FRA – 1/2013 du 1<sup>er</sup> octobre 2013 sur la situation de l'égalité dans l'Union européenne dix ans après la mise en œuvre initiale des directives sur l'égalité,<sup>4</sup>

s'appuyant sur les données recueillies et analysées par la FRA, notamment dans le cadre de ses enquêtes à grande échelle, ainsi que dans ses rapports thématiques et annuels,

SOUMET L'AVIS SUIVANT :

---

<sup>3</sup> Conseil de l'Union européenne, 11684/13, FREMP 98, Résultats des travaux, 27 juin 2013.

<sup>4</sup> FRA (Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne) (2013), *Avis de l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne sur la situation de l'égalité dans l'Union européenne dix ans après la mise en œuvre initiale des directives sur l'égalité*, *Avis de la FRA – 1/2013 [Directives de l'UE sur l'égalité]*, Vienne, 1<sup>er</sup> octobre 2013.

# Introduction

La FRA salue la demande du Conseil de l'Union européenne (« le Conseil »), telle que formulée par le biais du groupe de travail sur les droits fondamentaux, les droits des citoyens et la libre circulation des personnes (FREMP), datée du 18 juin 2013, visant à remettre un avis au sujet de la décision-cadre sur le racisme et la xénophobie. La demande du Conseil porte plus particulièrement sur deux aspects spécifiques :

« L'évaluation de l'impact de [la décision-cadre sur le racisme et la xénophobie relative à] la lutte contre certaines formes et les manifestations de racisme et de xénophobie au moyen du droit pénal sur les droits des victimes de crimes motivés par la haine et les préjugés, notamment le racisme et la xénophobie ;

Existe-t-il des mesures supplémentaires qui devraient être prises au niveau [de l'Union européenne] pour mieux défendre et reconnaître les droits des victimes de crimes motivés par la haine et les préjugés, y compris par le racisme et la xénophobie ? »

Le présent avis de la FRA contribue au processus de réexamen de la décision-cadre sur le racisme et la xénophobie que le Conseil doit finaliser pour le 28 novembre 2013, conformément à l'article 10, paragraphe 3 de ladite décision-cadre.

La décision-cadre sur le racisme et la xénophobie représente un jalon dans la lutte contre les crimes à caractère raciste. Elle établit, pour la première fois, des normes minimales juridiquement contraignantes à l'échelle de l'UE pour contrecarrer les formes sévères de racisme et de xénophobie à l'aide de définitions en droit pénal et de sanctions pénales suffisamment dissuasives.

La décision-cadre comporte deux parties. L'élément principal a pour objectif d'harmoniser le droit pénal des États membres de l'UE dans la définition des infractions et des sanctions pénales, plus spécialement de certaines formes de manifestations publiques de racisme et de xénophobie, désignées généralement sous les termes « discours de haine »<sup>5</sup> et « négationnisme ».<sup>6</sup> Le négationnisme fait référence à « l'apologie, la négation ou la banalisation grossière publiques » de génocides et autres crimes graves tels que définis dans des documents spécifiques.<sup>7</sup>

Le second élément de la décision-cadre est présent dans son article 4. Il oblige les autorités des États membres (notamment la police, le ministère public et les cours pénales) à prendre en considération toute motivation raciste ou xénophobe sous-jacente à une infraction pénale. Cette disposition fait référence au droit des victimes de crimes d'obtenir des tribunaux qu'ils mettent en évidence, autrement dit qu'ils « démasquent » l'existence éventuelle d'un mobile discriminatoire des auteurs de crimes.<sup>8</sup> La différence fondamentale par rapport au premier élément de la décision-cadre, est que l'article 4 n'oblige pas les

---

<sup>5</sup> Art. 1 para. 1, points a) et b).

<sup>6</sup> Art. 1, para. 1, points c) et d).

<sup>7</sup> Voir l'article 1, para. 1, points c) et d) de la Décision-cadre concernant les crimes de génocide, les crimes contre l'humanité et les crimes de guerre, tels que définis dans le Statut de la Cour pénale internationale ; voir aussi les crimes tels que définis à l'article 6 de la charte du Tribunal militaire international annexée à l'accord de Londres du 8 août 1945.

<sup>8</sup> Cour européenne des droits de l'homme (CouEDH), *Nachova et autres c. Bulgarie*, n° 43577/98 et 43579/98, 6 juillet 2005.

États membres à incriminer ou punir un comportement particulier. Ce n'est que si l'État membre décide de pénaliser certains comportements que, conformément à l'article 4 et au droit correspondant des victimes, ses autorités devront être disposées à établir une distinction entre les infractions *proprement dites* et les infractions commises sur la base d'un motif discriminatoire.

Un crime a un caractère discriminatoire s'il est fondé sur le mépris, le dédain ou le rejet d'individus auxquels une caractéristique particulière est attribuée, telle que celles évoquées à l'article 21 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (« la Charte »), relatif à la non-discrimination.<sup>9</sup>

Le Conseil ayant demandé à la FRA de soumettre un avis sur les droits des victimes de « crimes motivés par la haine et les préjugés »,<sup>10</sup> le présent avis ne traite pas de la question de savoir quelles formes de comportement discriminatoire (et plus particulièrement quelles formes de discours de haine ou de négationnisme) devraient être pénalisées. Toutefois, les actes relevant de discours de haine, s'ils sont pénalisés, peuvent généralement être qualifiés de crimes commis avec un motif discriminatoire et activent dès lors les droits des victimes.

L'impact des crimes motivés par des préjugés peut facilement être sous-estimé, surtout si l'on s'intéresse exclusivement à ce qui a été relaté par les auteurs et que l'on ignore le ressenti de la victime. Des éléments de preuve indiquent que les crimes de haine affectent considérablement les victimes, notamment par le fait que ce qu'elles ont subi a été motivé par la manière dont les auteurs de ces crimes les perçoivent. Elles sont forcées d'accepter que leur identité-même a été visée et qu'elles risquent d'être à nouveau la cible de ce type d'incidents pour cette raison. Par conséquent, elles peuvent présenter des symptômes de traumatisme. L'intensité de leur crainte, leur anxiété et de leur perte de confiance à l'égard d'autrui peut varier considérablement, par rapport à celle des victimes de cambriolage ou de vol, par exemple, quand ceux-ci ne sont pas motivés par les préjugés. Même dans les cas de crimes violents, le préjudice physique est souvent moins important que le sentiment d'atteinte et d'humiliation qui l'accompagne.<sup>11</sup> De plus, les crimes de haine ne touchent pas seulement les victimes, mais aussi leur famille et leur communauté au sens large dans la mesure où ces groupes peuvent partager les caractéristiques perçues, sur la base desquelles l'auteur a ciblé sa victime.<sup>12</sup>

Concrètement, les crimes de haine peuvent aller de simples actes quotidiens perpétrés par des individus dans la rue ou sur internet, à divers types de crimes à grande échelle. Chaque fois qu'une personne est visée et victimisée par un acte relevant du discours de haine commis avec un motif discriminatoire, elle a tous les droits des victimes de crimes motivés par des préjugés. Conformément à la décision-cadre sur le racisme et la xénophobie, il en va de même pour tous les actes de négationnisme. Si le déni d'un génocide ou de crimes

---

<sup>9</sup> Pour une analyse plus approfondie, voir : FRA (2012), *Mettre en évidence les crimes de haine dans l'Union européenne : reconnaître les droits des victimes*, Luxembourg, Office des publications de l'Union européenne (Office des publications), p. 19–25.

<sup>10</sup> Le terme « crime de haine » regroupe la notion de crime motivé par les préjugés et le discours de haine. Il est dès lors plus exact de désigner les crimes motivés par les préjugés sous le terme « crimes commis avec un mobile discriminatoire ».

<sup>11</sup> Voir : FRA (2012), *Mettre en évidence les crimes de haine dans l'Union européenne : reconnaître les droits des victimes*, Luxembourg, Office des publications, p. 21.

<sup>12</sup> *Ibid.*

contre l'humanité est motivé par une attitude discriminatoire à l'encontre d'un ou de plusieurs groupes de victimes de ces actes, ce négationnisme peut être considéré comme un crime motivé par des préjugés.

Le présent avis de la FRA est divisé en deux sections, chacune d'elles correspondant à l'un des aspects de la demande du Conseil. La première section évalue brièvement l'impact de la décision-cadre sur le racisme et la xénophobie sur les droits des victimes et les contraste ensuite avec l'analyse de certains aspects des droits des victimes que reconnaissent d'autres instruments du droit dérivé de l'UE. La seconde section examine les options et les exigences pour une amélioration de la situation des droits des victimes dans le domaine des crimes de haine, sur la base des recherches de la FRA.

# 1. L'impact de la décision-cadre sur les droits des victimes

L'approximation des codes pénaux concernant certaines infractions évoquées dans la décision-cadre sur le racisme et la xénophobie oblige les États membres de l'UE à adopter des définitions de droit pénal couvrant tous les comportements mentionnés sous les articles 1 et 2 de ladite décision-cadre, à moins que de telles définitions existent déjà.

La décision-cadre impose aux États membres de l'UE de veiller à ce que les motifs racistes sous-jacents aux infractions ne soient pas négligés et à ce que les systèmes de justice pénale leur accordent l'attention requise (article 4). Cette disposition reflète le droit fondamental des victimes de crimes racistes, comme l'exige une jurisprudence constante de la Cour européenne des droits de l'homme (CouEDH).<sup>13</sup>

L'article 8 de la décision-cadre contraint les États membres de l'UE à garantir que les enquêtes ne dépendent pas d'une déclaration ou d'une accusation émanant d'une victime. Cette disposition vise en particulier à décharger clairement les victimes. Aussi, elle est expressément limitée à la victimisation dans le cadre des articles 1 et 2 de la décision-cadre. Par conséquent, elle ne s'applique pas aux victimes de crimes motivés par les préjugés au sens de l'article 4 de la décision-cadre.

La décision-cadre sur le racisme et la xénophobie accorde moins d'attention aux droits des victimes en comparaison à d'autres instruments récents, tels que la directive contre la traite des êtres humains,<sup>14</sup> la directive contre les abus sexuels et l'exploitation sexuelle des enfants<sup>15</sup> ou la directive relative aux victimes (directive victimes)<sup>16</sup>. En particulier, la directive victimes adoptée en octobre 2012 et devant être transposée au niveau des États membres pour novembre 2015, couvre de manière exhaustive les droits des victimes de crimes à la reconnaissance, à un accès efficace à la justice, à la participation dans les procédures, et à la protection en cas de victimisation répétée. Cela dit, les trois directives susmentionnées traitent de droits spécifiques des victimes de crimes. Par exemple, elles prévoient des dispositions qui garantissent l'efficacité des enquêtes et des poursuites, les droits des victimes à bénéficier d'une assistance et de services d'aide aux victimes, les droits des victimes à obtenir des conseils et une représentation juridiques, une aide judiciaire ou une protection contre une victimisation secondaire. Aucun de ces droits ne figure dans la décision-cadre sur le racisme et la xénophobie.

Une autre restriction provient du fait que la décision-cadre concerne les crimes commis avec un motif raciste ou xénophobe et, dans une certaine mesure, également les crimes

---

<sup>13</sup> Pour un aperçu, voir *Ibid.*, p. 15-25.

<sup>14</sup> Directive 2011/36/UE du Parlement européen et du Conseil du 5 avril 2011 concernant la prévention de la traite des êtres humains et la lutte contre ce phénomène ainsi que la protection des victimes et remplaçant la décision-cadre 2002/629/JAI du Conseil, JO 2011 L 101, p. 1.

<sup>15</sup> Directive 2011/92/UE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 relative à la lutte contre les abus sexuels et l'exploitation sexuelle des enfants, ainsi que la pédopornographie et remplaçant la décision-cadre 2004/68/JAI du Conseil, JO 2011 L 335, p. 1.

<sup>16</sup> Directive 2012/29/UE du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2012 établissant des normes minimales concernant les droits, le soutien et la protection des victimes de la criminalité et remplaçant la décision-cadre 2001/220/JAI du Conseil, JO 2012 L 315, p. 57.

motivés par des préjugés à l'égard de certains groupes religieux, mais elle ne traite pas d'autres caractéristiques protégées par l'article 21 de la Charte. La directive victimes, au contraire, met sur un même pied toutes les formes de motivations discriminatoires. La directive sur les services de médias audiovisuels, qui vise à réguler le marché européen unique, y compris à combattre la discrimination, va également au-delà du racisme pour couvrir la discrimination sur la base du sexe, de la religion ou des convictions, d'un handicap, de l'âge ou de l'orientation sexuelle.<sup>17</sup>

À cet égard, il convient de rappeler que le Traité de Lisbonne a introduit une nouvelle obligation horizontale pour le législateur de l'UE à l'article 10 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) : « Dans la définition et la mise en œuvre de ses politiques et actions, l'Union cherche à combattre toute discrimination fondée sur le sexe, la race ou l'origine ethnique, la religion ou les convictions, un handicap, l'âge ou l'orientation sexuelle. » L'UE se doit dès lors de lutter contre la discrimination fondée sur tous les motifs cités à l'article 19 du TFUE, y compris dans le cadre du droit pénal.

L'article 83 (1) du TFUE fait référence à « la définition des infractions pénales » dans des « domaines de criminalité particulièrement grave ». Puisqu'en théorie, toute infraction peut être commise sur la base d'un motif discriminatoire, le « crime de haine » peut englober toutes les infractions possibles. Néanmoins, cette notion ne fait référence ni à un type d'infraction, ni à un domaine de criminalité au sens de l'article 83 (1) du TFUE. De nombreux domaines de criminalité répertoriés à l'article 83 (1) du TFUE peuvent se révéler être des crimes de haine. Par ailleurs, il convient de noter qu'il existe de nombreux autres domaines de criminalité et infractions ne figurant pas dans ledit article du TFUE. Cela ne signifie pas que l'UE n'est pas tenue de combattre les motivations discriminatoires dans le cadre de ces infractions ou domaines de criminalité non répertoriés : étant donné qu'il relève du droit de la victime de voir toute motivation discriminatoire démasquée et traitée comme il se doit, toutes les politiques et mesures destinées à satisfaire ce droit peuvent s'appuyer sur l'article 82 (2) (c) du TFUE. Dans ce cadre, le législateur de l'UE doit veiller à ce que tous les motifs de discrimination cités dans la clause horizontale de l'article 10 du TFUE soient couverts, et non un seul.

Alors que la pertinence de la décision-cadre sur le racisme et la xénophobie reste limitée pour les droits des victimes, l'article 82 (2) (b) et (c) du TFUE peut constituer une base légale pour un grand nombre d'actions de l'UE susceptibles de contribuer à « mieux défendre et reconnaître les droits des victimes de crimes motivés par la haine et les préjugés, notamment le racisme et la xénophobie ». En outre, les États membres de l'UE peuvent considérablement améliorer la situation des victimes dans des domaines relevant de la législation de l'UE.

---

<sup>17</sup> Directive 2010/13/UE du Parlement européen et du Conseil du 10 mars 2010 visant à la coordination de certaines dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres relatives à la fourniture de services de médias audiovisuels, JO 2010 L 95, (directive services de médias audiovisuels), p. 1, art. 9 (1) (c) ii). Elle inclut toutefois une référence au sens large à la « dignité humaine » à l'article 9 (1) (c) i).

## 2. Avis fondés sur des éléments de preuve : propositions d'actions au niveau de l'UE

Cette section identifie des sujets de préoccupation pour lesquels la FRA estime que l'UE pourrait et devrait prendre des mesures afin d'améliorer la situation des droits des victimes de crimes de haine. Elle répond au deuxième point de la demande du Conseil, à savoir quelles actions, au-delà de la décision-cadre sur le racisme et la xénophobie, sont nécessaires au niveau de l'UE. Plusieurs propositions aligneraient simplement la décision-cadre avec la directive victimes.

Compte tenu du fait que la FRA dispose actuellement du plus vaste ensemble de données à l'échelle de l'UE concernant les expériences de différents groupes par rapport à ce qu'ils perçoivent comme de la victimisation motivée par la haine (sur la base d'enquêtes réalisées auprès de ces groupes), l'agence est en mesure d'exploiter ces données, ainsi que d'autres rapports qu'elle publie, pour formuler des suggestions aux institutions de l'UE en matière de crime de haine. À cet égard, la FRA suggère que les institutions de l'UE interviennent pour soutenir, encourager et obliger les États membres à prendre des mesures dans divers domaines. Afin de résoudre les problèmes identifiés dans les conclusions des recherches de la FRA, ces mesures couvrent tous les aspects, depuis la collecte de données jusqu'à la sensibilisation, en passant par la confiance dans la police, le renforcement des sanctions et des contrôles juridiques.

De récentes recherches de la FRA sur divers aspects et formes des crimes de haine offrent aux responsables politiques au niveau de l'UE et des États membres une base solide pour la prise de décisions fondées sur des éléments de preuve.

- Le rapport *EU-MIDIS Données en bref 6 : Les minorités en tant que victimes de la criminalité*, publié en 2012,<sup>18</sup> a examiné les taux de victimisation criminelle parmi les personnes interrogées qui estimaient que les incidents étaient motivés par les préjugés, ainsi que l'expérience des personnes lors du signalement des faits et leur connaissance de leurs droits lors de leur tentative de prise de contact ou de demande d'intervention de la police. Cette analyse s'appuie sur une enquête à grande échelle, la première enquête à l'échelle de l'UE à interroger des groupes d'immigrés et de minorités ethniques concernant leurs expériences de discrimination et de victimisation criminelle au quotidien. À l'instar de l'enquête de la FRA sur la violence fondée sur le genre mentionnée plus loin, elle repose sur 23 500 entretiens réalisés en face-à-face sur la base d'un questionnaire et durant près d'une heure en moyenne.

---

<sup>18</sup> FRA (2012), *EU MIDIS – Données en bref 6 : Les minorités en tant que victimes de la criminalité*, Luxembourg, Office des publications. Pour plus d'informations, voir : FRA (2010), *EU-MIDIS – Rapport sur les principaux résultats*, Luxembourg, Office des publications

- Le rapport *Mettre en évidence les crimes de haine dans l'Union européenne : reconnaître les droits des victimes*<sup>19</sup> a analysé les modèles et mécanismes actuels de collecte de données, ainsi que leurs avantages et inconvénients. Ce rapport visait également à clarifier les concepts de base et la terminologie utilisés pour l'élaboration de la législation et des politiques relatives aux crimes de haine.
- Une enquête sur la discrimination et les crimes de haine à l'égard des personnes juives dans les huit États membres de l'UE<sup>20</sup> qui abritent près de 90 % de la population juive estimée dans l'UE, a permis de recueillir des informations en vue d'une analyse globale des expériences d'antisémitisme vécues et de leur impact sur la vie des Juifs.<sup>21</sup> Cette enquête, dont la présentation est prévue pour le quatrième trimestre de 2013, a rassemblé des données sur l'importance perçue de l'antisémitisme dans la sphère publique, sur la menace perçue de devenir victime d'une attaque antisémite, sur les expériences de crimes motivés par l'antisémitisme (tels que le vandalisme, les agressions physiques ou les menaces), sur les expériences de formes spécifiques de harcèlement (par exemple, par courrier électronique, textos, sur internet et les réseaux sociaux) et sur le signalement des incidents antisémites à la police ou à toute autre organisation et, en cas de non-signalement, les raisons de cette abstention. Elle s'appuie sur un sondage réalisé sur internet auprès de 5 800 personnes.
- L'enquête de la FRA sur la discrimination et la victimisation des personnes lesbiennes, gays, bisexuelles et transgenres (LGBT) dans les États membres de l'UE<sup>22</sup> apporte des preuves sur divers problèmes, notamment les crimes et les discours homophobes et transphobes. Présentée au cours du deuxième trimestre de 2013, elle apporte des informations sur le signalement et le non-signalement d'incidents, avec les raisons du non-signalement, sur les niveaux de confiance dans les autorités, sur le comportement des fonctionnaires et sur les types d'auteurs de ces actes. Cette étude s'appuie sur un sondage réalisé sur internet auprès de 93 000 personnes.
- Présentée dans le courant du premier trimestre 2014. une autre enquête de la FRA traite de la violence fondée sur le genre à l'égard des femmes dans l'UE. Sur la base d'un échantillon représentatif de plus de 42 000 femmes interrogées au sujet de leurs expériences de violences physiques, sexuelles et psychologiques, cette enquête permettra d'évaluer les niveaux, les formes et les contextes de la victimisation, ainsi que la mesure dans laquelle les femmes signalent les incidents de violence à la police et, le cas échéant, la raison du non-signalement. Les résultats de cette enquête sont pertinents dans le cadre du présent avis, car ils indiquent l'importance des violences fondées sur le genre vécues par les femmes, autrement dit, les crimes qui touchent les femmes de manière disproportionnée, tels que les agressions sexuelles, les viols et les violences commises par un partenaire intime, et

---

<sup>19</sup> FRA (2012), *Mettre en évidence les crimes de haine dans l'Union européenne : reconnaître les droits des victimes*, Luxembourg, Office des publications.

<sup>20</sup> Allemagne, Belgique, France, Hongrie, Italie, Lettonie, Royaume-Uni et Suède.

<sup>21</sup> FRA (2013), *Discrimination et crimes de haine à l'égard des personnes juives dans les États membres de l'UE : expériences et perceptions de l'antisémitisme*, Luxembourg, Office des publications.

<sup>22</sup> FRA (2013), *Enquête sur les personnes LGBT dans l'UE – Enquête sur les personnes lesbiennes, gays, bisexuelles et transgenres dans l'Union européenne – Les résultats en bref*, Luxembourg, Office des publications.

qui sont essentiellement perpétrés par des hommes d'après les conclusions de l'enquête (l'enquête ayant consigné le sexe des auteurs). Ces résultats peuvent par ailleurs venir étayer ceux d'autres enquêtes de la FRA qui ont mis en évidence des problèmes tels que le manque de confiance envers la police et le non-signalement de certains crimes.

## 2.1 Les crimes motivés par des préjugés : couvrir toutes les caractéristiques protégées

Les crimes de haine ne sont pas nécessairement perpétrés par des individus appartenant à des groupes « extrémistes », car ils sont souvent motivés par des sentiments d'hostilité ou des préjugés de personnes non associées à de tels groupes.<sup>23</sup> Il importe dès lors de souligner le caractère omniprésent et « normal » de nombreux crimes de haine. Les données recueillies par la FRA soulignent la nécessité d'évoquer la « normalité » de nombre des auteurs de crimes de haine et de faire prendre conscience que les groupes d'extrémistes de droite ne sont pas les seuls auteurs de tels crimes.<sup>24</sup>

Les données rassemblées par la FRA montrent invariablement que les violences et les crimes motivés par la race, les convictions religieuses, un handicap, l'orientation ou l'identité sexuelle d'une personne, souvent désignés sous le terme de « crimes de haine », sont une réalité quotidienne dans l'ensemble de l'UE. Par exemple, selon les conclusions d'enquêtes de la FRA :

- en moyenne, 18 % des Roms et des Africains subsahariens de l'enquête EU-MIDIS ont été victimes d'au moins un incident relevant d'agression, de menace ou de harcèlement grave avec un caractère présumé raciste dans les 12 mois qui ont précédé l'enquête ;<sup>25</sup>
- au cours de l'année qui a précédé l'enquête sur les personnes LGBT dans l'UE, 6 % des personnes interrogées ont été attaquées ou menacées avec violence pour des raisons, selon elles, en partie ou exclusivement liées au fait qu'elles étaient perçues comme des personnes LGBT. Au total, un quart (26 %) des personnes LGBT interrogées dans l'UE ont fait l'objet de violences (tout motif confondu) au cours des cinq années qui ont précédé l'enquête, ce chiffre s'élevant à un tiers (35 %) pour les personnes transgenres ;<sup>26</sup>
- au total, une personne sur cinq (21 %) interrogée dans le cadre de l'enquête sur la discrimination et les crimes de haine à l'égard des personnes juives a fait l'objet d'au moins un incident d'insulte verbale ou de harcèlement antisémite et/ou d'une agression physique au cours des 12 mois précédant l'enquête.

---

<sup>23</sup> FRA (2013), *Les droits fondamentaux : défis et réussites en 2012*, Rapport annuel 2012 de la FRA, Luxembourg, Office des publications, p. 206.

<sup>24</sup> FRA (2012), *Mettre en évidence les crimes de haine dans l'Union européenne : reconnaître les droits des victimes*, Luxembourg, Office des publications, p. 25.

<sup>25</sup> FRA (2010), *EU-MIDIS – Rapport sur les principaux résultats*, Luxembourg, Office des publications, p. 70. EU-MIDIS a interrogé des Roms dans sept États membres de l'UE et des Africains subsahariens dans huit États membres de l'UE.

<sup>26</sup> FRA (2013), *Enquête sur les personnes LGBT dans l'UE – Les résultats en bref*, Luxembourg, Office des publications, p. 21-22.

**Action 1 :** Lors de la mise en œuvre de la directive victimes et lorsqu'il est question des droits des victimes d'infraction fondée sur un motif discriminatoire, les États membres de l'UE devraient interpréter la notion de « discrimination » par rapport à toutes les caractéristiques protégées en vertu de l'article 21 de la Charte.

La directive victimes insiste à l'article 1 (1) sur le fait que les droits énoncés « s'appliquent aux victimes de manière non discriminatoire, y compris en ce qui concerne leur statut de résident ». Un principe de base pour les systèmes de justice pénale est d'accorder la même attention à tous les motifs de discrimination couverts par l'article 21 de la Charte.<sup>27</sup> Comme le souligne constamment la CouEDH, tout motif discriminatoire sous-jacent à une victimisation doit être démasqué. Cela est valable pour tout préjugé fondé sur la race, mais également sur toute autre caractéristique figurant à l'article 21 de la Charte. Cet objectif de traitement égal pour toutes les victimes de crimes de haine s'inscrit dans la lignée des tendances observées au niveau national. En effet, ces dernières années, un nombre croissant d'États membres ont inclus dans leur législation relative aux crimes de haine des caractéristiques protégées allant bien au-delà du racisme et de la xénophobie.<sup>28</sup>

## 2.2. Les préjugés : les démasquer lorsqu'ils sont le motif d'un incident et en encourager le signalement

Les conclusions des enquêtes de la FRA indiquent que souvent, les victimes de crimes ne signalent ces actes, que ce soit aux services de police, au système de justice pénale, aux organisations non gouvernementale (ONG) ou aux organismes d'aide aux victimes. Plus particulièrement, selon les résultats de ces enquêtes :

- dans l'UE, entre 57 et 74 % des incidents d'agression ou de menace subis par des membres de groupes minoritaires ou issus de l'immigration ne sont pas signalés à la police par les victimes (EU-MIDIS) ;<sup>29</sup>
- entre 75 et 90 % des incidents de harcèlement grave d'immigrés et de minorités ethniques ne sont pas signalés à la police ;<sup>30</sup>

---

<sup>27</sup> Voir également : FRA (2011), *Avis de l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne sur la proposition de directive relative à l'utilisation des données des dossiers passagers (PNR) pour la prévention et la détection des infractions terroristes des formes graves de criminalité, ainsi que pour les enquêtes et les poursuites en la matière (COM(2011) 32 final)* [Avis de la FRA – 1/2011 *Données des dossiers passagers*], Vienne, 14 juin 2011, p. 8, et FRA (2012), *Avis de l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne concernant le programme de réforme des règles en matière de protection des données à caractère personnel* [Avis de la FRA – 2/2012, *Programme de réforme des règles en matière de protection des données à caractère personnel*], Vienne, p. 22.

<sup>28</sup> Voir FRA (2012), *Mettre en évidence les crimes de haine dans l'Union européenne : reconnaître les droits des victimes*, Luxembourg, Office des publications, p. 27 ; FRA (2013), *Les droits fondamentaux : défis et réussites en 2012*, Rapport annuel 2012, Luxembourg, Office des publications, p. 293-294.

<sup>29</sup> FRA (2012), *EU MIDIS – Données en bref 6 : Les minorités en tant que victimes de la criminalité*, Luxembourg, Office des publications, p. 17.

<sup>30</sup> *Ibid.*

- seulement 22 % des incidents violents les plus graves (soit environ un sur cinq) subis au cours des cinq dernières années par les répondants de l'enquête sur les personnes LGBT dans l'UE en raison du fait qu'elles étaient LGBT ont été rapportés à la police. Près d'un tiers (29 %) des personnes qui ne signalent pas l'incident craignent une réaction homophobe ou transphobe de la part de la police (enquête sur les personnes LGBT dans l'UE),<sup>31</sup>
- trois quarts (76 %) des Juifs qui déclarent avoir été victimes de harcèlement antisémite au cours des cinq dernières années ne signalent pas l'incident le plus grave (à savoir celui qui les a le plus affecté) à la police ni à aucune autre organisation (enquête sur la discrimination et les crimes de haine à l'égard des personnes juives).<sup>32</sup>

L'enquête de la FRA sur la discrimination et les crimes de haine à l'égard des personnes juives fournit des exemples de raisons pour lesquelles les victimes ne signalent pas les incidents à la police. Les personnes interrogées ont été invitées à expliquer pourquoi elles n'avaient pas signalé l'incident le plus grave de harcèlement antisémite à la police et ont pu choisir, parmi une liste de raisons possibles pour cette abstention, toutes les options qui s'appliquaient à leur cas. Près de la moitié (47 %) des personnes qui n'ont pas rapporté l'incident affirment qu'un signalement n'aurait rien changé à la situation. Environ un quart des sujets (27 %) ont indiqué qu'ils ne l'avaient pas fait car ce type d'incident arriverait tout le temps ou parce qu'ils ont géré la situation seuls ou avec l'aide de leur famille ou de leurs amis (23 %). Près d'une personne sur cinq (18 %) considère que le signalement à la police est une démarche trop bureaucratique ou chronophage. Pour plus de détails, nous vous invitons à voir la figure 1 de l'annexe.

De la même manière, dans l'enquête sur la violence fondée sur le genre à l'égard des femmes, les principales raisons évoquées pour ne pas signaler les faits sont qu'un signalement « ne changerait rien », que « de tels incidents arrivent tout le temps » ou que les personnes « n'ont pas confiance en la police ».

## 2.2.1 Les motifs discriminatoires : utiliser un langage clair, démasquer les préjugés

**Action 2 :** Les États membres de l'UE sont priés de vérifier qu'en cas de crimes commis avec un motif discriminatoire, la police, les parquets et les tribunaux reconnaissent et accordent l'attention nécessaire à la nature discriminatoire de l'infraction. À cet égard, il importe que la terminologie utilisée pour faire référence aux crimes motivés par des préjugés soit appropriée de manière à souligner les motifs discriminatoires pour lesquels ces actes ont été commis. En recourant à des catégories politiques, telles que « extrémisme de droite » ou « extrémisme de gauche », des crimes de haine risquent d'être ignorés et des victimes peuvent ne pas être reconnues en tant que victimes de

<sup>31</sup> FRA (2013), *Enquête sur les personnes LGBT dans l'UE – Les résultats en bref*, Luxembourg, Office des publications, p. 24.

<sup>32</sup> FRA (2013), *Discrimination et crimes de haine à l'égard des personnes juives dans des États membres de l'Union européenne : expériences et perceptions de l'antisémitisme*, Luxembourg, office des publications.

crimes discriminatoires, en particulier lorsque les actes ne sont pas perpétrés par des membres de groupes extrémistes.

Le fait de désigner des crimes racistes, xénophobes, homophobes ou antisémites commis par des réseaux ou des groupes organisés sous le seul terme « extrémisme de droite » peut masquer l'élément de discrimination et la victimisation particulière subies par les victimes de crimes de haine. Les recherches révèlent également que l'extrémisme de droite est un phénomène relativement rare.<sup>33</sup>

**Action 3 :** Les États membres de l'UE pourraient évaluer dans quelle mesure des sanctions plus lourdes pourraient être appliquées afin de garantir la prise en considération des mobiles discriminatoires en temps opportun et dans l'ensemble de la procédure pénale.

Les services répressifs et les systèmes de justice pénale des États membres de l'UE devraient veiller à repérer toute indication de motif discriminatoire lors des enquêtes, des poursuites et du jugement des crimes. La police, le parquet et les juges doivent s'accorder sur la notion de crime de haine ainsi que sur la nécessité de reconnaître ces crimes et leurs victimes.

Le renforcement des sanctions (en vertu de l'article 4 de la décision-cadre) ne se résume pas à considérer un motif discriminatoire comme circonstance aggravante. En effet, cette approche aurait un impact trop limité, dans la mesure où la police pourrait ignorer un motif discriminatoire puisqu'elle est souvent moins préoccupée par les circonstances n'affectant que la peine. De plus, même lorsqu'une juridiction prend en compte le mobile discriminatoire de l'auteur d'une infraction pour déterminer sa condamnation, cela ne s'effectue pas nécessairement de manière transparente pour la victime, l'auteur ou le public. La discrimination vécue par la victime n'est dès lors ni « démasquée », ni mise en évidence. Par conséquent, la simple inclusion du motif des préjugés dans une liste de circonstances aggravantes n'est pas la méthode la plus efficace pour reconnaître les droits des victimes ou garantir la visibilité publique des crimes de haine.

Des peines alourdies devraient au moins couvrir les formes les plus graves ou les plus fréquentes de crime, dont les suivants : homicide, agression, viol et agression sexuelle, harcèlement ou traque furtive (*stalking*), incendie criminel, insulte, diffamation (écrite et verbale), menaces ou intimidations, préjudice matériel et profanation de sépultures.

---

<sup>33</sup> Voir, par exemple, FRA (2012), *EU MIDIS – Données en bref 6 : Les minorités en tant que victimes de la criminalité*, Luxembourg, Office des publications, p. 14-16. Les conclusions montrent qu'au sujet des incidents les plus récents (12 derniers mois) d'agression ou de menace, 60 % des Africains subsahariens, 54 % des Roms et 43 % des Nord-Africains indiquaient qu'un langage « raciste » ou offensant d'un point de vue religieux avait été utilisé, contre 23 % des personnes d'Europe centrale et orientale et 27 % des Russes. Les résultats révèlent également que les auteurs de ces actes sont souvent issus de la population majoritaire. Cette proportion est la plus élevée pour les Africains subsahariens, qui indiquent que dans 71 % des cas, les auteurs étaient des membres de la population majoritaire. Ensemble, ces deux séries de données montrent une victimisation « raciste ». Pour les Africains subsahariens, de même que de manière générale, le nombre de victimes d'incidents récents ayant identifié l'auteur comme faisant partie d'un groupe extrémiste de droite était très faible (8 %). Voir également le point 2.7.

**Action 4 :** les États membres de l'UE devraient respecter le droit des victimes d'infraction fondée sur un motif discriminatoire à « demander le réexamen d'une décision de ne pas poursuivre » ou d'arrêter les poursuites « [s]elon le rôle qui est attribué aux victimes par le système de justice pénale concerné » (article 11 de la directive victimes).

**Action 5 :** les États membres de l'UE sont priés d'évaluer dans quelle mesure les victimes sont autorisées à demander le réexamen d'une décision de justice lorsqu'elles estiment que la juridiction n'a pas accordé l'attention requise aux motifs discriminatoires sous-jacents à l'infraction.

Le droit de voir les crimes motivés par des préjugés démasqués, qui est fondamental pour les victimes, ne peut devenir effectif dans la pratique que si ces dernières ont la possibilité d'exiger un réexamen en vue de déterminer si le parquet ou les juridictions pénales ont suffisamment pris en compte les motifs discriminatoires.

L'article 11 de la directive victimes souligne le droit d'une victime à demander le réexamen d'une décision de ne pas poursuivre. Les victimes de crimes motivés par des préjugés doivent disposer de recours effectifs afin de pouvoir exercer leur droit à être reconnues en tant que victimes de discriminations. Cela s'applique dans les cas où les victimes pensent que le parquet, s'il cesse les poursuites, ou la cour pénale qui juge de l'affaire, n'a pas suffisamment pris en compte la violation du droit de la victime à la non-discrimination.

## 2.2.2 Le signalement de crimes : encourager le signalement, améliorer la sensibilisation, la prévention et le soutien

**Action 6 :** les États membres de l'UE sont encouragés à prendre des mesures adéquates afin de promouvoir le signalement des crimes de haine et d'inciter les victimes et témoins à rapporter ces crimes.

Le droit à une justice pénale prévu à l'article 47 de la Charte s'applique également aux victimes de crimes. Il doit exister dans la théorie, mais aussi être effectif dans la pratique. Les recherches menées par la FRA montrent toutefois de manière récurrente et constante que les victimes de crimes de haine sont réticentes à l'idée de se manifester et de signaler l'acte.

La confiance en la police est une question majeure et les travaux de la FRA révèlent un lien clair entre les perceptions de traitement discriminatoire par la police et le niveau global de confiance accordée à la police.<sup>34</sup> Outre les données d'enquêtes, les recherches de la FRA indiquent que certaines victimes comparent les coûts des démarches qui, selon elles, seront des procédures administratives longues et bureaucratiques, aux améliorations que

---

<sup>34</sup> FRA (2010), *EU-MIDIS – Données en bref 4 : Contrôles de police et minorités*, Luxembourg, Office des publications.

ces dernières apporteraient à leur situation en fin de compte.<sup>35</sup> Ces difficultés sont accentuées pour les personnes qui ne sont pas citoyennes, en particulier pour les migrants en situation irrégulière.<sup>36</sup> Ces obstacles soulignent l'importance de simplifier l'accès bureaucratique. Des pratiques telles que le signalement en ligne ou le signalement par des tiers dans le cadre duquel des organisations de la société civile rapportent les incidents ou en facilitent le signalement à la police, devraient être envisagées comme un moyen de promouvoir l'accès à la police et d'améliorer le taux de signalement parmi de nombreux groupes vulnérables.

**Action 7 :** Les États membres de l'UE pourraient envisager de sensibiliser les personnes qui risquent davantage d'être victimes de crimes de haine aux droits des victimes et aux méthodes possibles pour bénéficier d'une aide et de conseils. Dans le cadre des campagnes d'information et de sensibilisation, ils devraient travailler en étroite collaboration avec les organisations de la société civile, les institutions nationales de défense des droits de l'homme, les organismes de promotion de l'égalité et les institutions de médiation afin d'assurer un travail de proximité suffisant.

Les États membres de l'UE, en particulier les autorités locales qui sont proches des personnes et de leur entourage, devraient organiser des activités de sensibilisation pour aider les victimes à connaître leurs droits et à accéder aux procédures de signalement des crimes de haine. Ces actions devraient être menées en coopération avec les autorités et les ONG qui représentent les personnes susceptibles d'être victimes de crimes de haine et sont en contact avec elles, ou par le biais de campagnes dans les médias, par exemple en informant les victimes potentielles de l'existence de services d'assistance téléphonique.

**Action 8 :** Tous les fonctionnaires « susceptibles d'entrer en contact avec la victime [d'un crime de haine], par exemple les agents de la police et de la gendarmerie et le personnel des tribunaux, [devraient recevoir] une formation générale et spécialisée, d'un niveau adapté aux contacts qu'ils sont amenés à avoir avec les victimes » de manière à pouvoir identifier les crimes commis sur la base d'un motif discriminatoire, comprendre les droits des victimes de crimes de haine, évaluer et répondre aux besoins spécifiques de ces victimes et veiller à ce qu'elles bénéficient de la meilleure assistance possible (article 25 (1) de la directive victimes).

**Action 9 :** Les États membres de l'UE devraient réexaminer les méthodes appliquées à l'évaluation des besoins des victimes de crimes motivés par des préjugés, notamment les exigences de protection efficace contre une victimisation secondaire et répétée, les intimidations et les représailles.

---

<sup>35</sup> FRA (2012), *L'accès à la justice en cas de discrimination dans l'UE : Vers une plus grande égalité* Luxembourg, Office des publications.

<sup>36</sup> FRA (2011), *Accès à des recours efficaces : la perspective des demandeurs d'asile*, Luxembourg, Office des publications.

Le nombre élevé de crimes de haine non recensés peut s'expliquer, en partie, par le fait que les méthodes utilisées pour identifier les crimes en tant que crimes de haine sont inadaptées et par le fait que les agents de police ne recherchent pas les mobiles discriminatoires des auteurs, même dans des situations où des indices laissent clairement présumer de l'existence de motifs discriminatoires. Il conviendrait d'analyser la capacité de la police à identifier les cas de victimisation liée à des crimes de haine et à réagir avec respect et professionnalisme.<sup>37</sup> Pour améliorer cette capacité, il est notamment possible d'organiser une formation adaptée pour les agents de police au sujet des différentes formes de crimes de haine, des droits et besoins des victimes, ainsi que des stratégies qui se sont avérées efficaces pour garantir ces droits. Les États membres devraient, par exemple, proposer une formation au personnel des services répressifs en vue de leur apprendre à identifier et offrir les services adéquats sans discrimination. Cela aiderait à éviter une victimisation secondaire (traitement inadapté lors de l'accès au système de justice pénale) et répétée (victimisation à plusieurs reprises sur une période donnée), des intimidations et des représailles, conformément à l'article 22 de la directive victimes.

Les agents de police devraient être aidés et formés pour mettre en œuvre un système d'évaluation personnalisée leur permettant de comprendre les exigences de l'article 22 de la directive victimes. Cet article oblige les États membres à veiller « à ce que les victimes fassent, en temps utile, l'objet d'une évaluation personnalisée » (et non d'un simple traitement général) « afin d'identifier les besoins spécifiques en matière de protection » dans chaque cas. Dans les États membres où ces évaluations personnalisées ne sont pas encore pratiquées, une méthodologie adaptée doit être mise au point en tenant compte de l'expertise d'autres États membres.

**Action 10 :** Les États membres de l'UE pourraient envisager la constitution d'unités spécialisées au sein des services de police ou d'autres approches telles que la police de proximité, afin de coordonner le travail visant à faire face aux crimes de haine commis à l'égard de différents groupes de victimes.

La constitution d'unités spécialisées pour gérer le signalement des crimes de haine et coordonner le travail de la police en la matière peut être une manière d'assurer que la police apporte une réaction avisée et respectueuse à la victime. Les agents de liaison ou communautaires qui favorisent le dialogue avec les acteurs de la société civile ont un rôle important à jouer dans l'amélioration des connaissances des services de police et dans le renforcement des relations et de la confiance des communautés par rapport à l'aptitude de la police à réagir avec sensibilité aux droits et besoins des victimes. Il serait ainsi possible de gérer les manifestations quotidiennes de crimes de haine, et pas uniquement celles imputables à des groupes et des réseaux organisés.

**Action 11 :** Les États membres devraient évaluer les garanties qui existent actuellement contre les formes institutionnelles de discrimination, notamment des déclarations de mission claires, des systèmes robustes d'analyse des performances en matière de

---

<sup>37</sup> Voir l'article 25 de la directive victimes.

prévention de la discrimination institutionnelle ainsi que des mécanismes de traitement des plaintes efficaces et globaux.

Pour promouvoir le signalement des crimes de haine, il faudrait instaurer la confiance des victimes et des témoins de ces actes dans le système de justice pénale et l'application des lois. La confiance dans la police pourrait notamment être favorisée par le biais de divers garanties empêchant les formes institutionnelles de discrimination au sein des services de police, comme des déclarations de mission explicites, des contrôles internes réguliers des performances ainsi que des mécanismes indépendants de traitement des plaintes à l'encontre de la police.

**Action 12 :** Une attention toute particulière devrait être accordée à l'évaluation du système existant d'aide aux victimes par rapport à toutes les catégories de victimes des crimes de haine. Pour cette évaluation, les gouvernements devraient coopérer avec les organisations de la société civile. Conformément aux normes de diligence requise, les États membres de l'UE devraient consentir les efforts nécessaires pour mettre en place des services d'aide aux victimes ou renforcer ceux qui existent, afin de garantir que toute victime de crimes de haine ait, « en fonction de ses besoins, gratuitement accès à des services d'aide aux victimes confidentiels, agissant dans l'intérêt des victimes, avant, pendant et durant une période suffisante après la procédure pénale » (article 8 (1) de la directive victimes). La directive victimes insiste également sur la nécessité pour les États membres d'encourager « les services d'aide aux victimes à accorder une attention particulière aux besoins spécifiques des victimes qui ont subi un préjudice considérable en raison de la gravité de l'infraction », notamment en fournissant un hébergement provisoire et un soutien ciblé, comme des conseils pour les victimes présentant des besoins spécifiques (article 9 (2) de la directive victimes).

Le personnel des services de soutien doit avoir conscience de la situation spécifique des victimes de crimes de haine parmi divers groupes vulnérables. Dans le cadre du contrôle et de la mise en œuvre des normes de performances professionnelles, les services d'aide aux victimes devraient être encouragés à garantir la formation du personnel pour qu'il soit en mesure de proposer des services adaptés aux victimes de crimes de haine sans discrimination.

Les organisations de la société civile devraient remplir un rôle significatif dans la surveillance et le signalement des crimes de haine, l'aide aux victimes, leur défense et la coopération avec la police, les autorités locales et gouvernements. Les États membres de l'UE doivent dès lors veiller à ce que les organisations de la société civile disposent de fonds appropriés. Il convient à cet égard de noter que les financements publics peuvent être mieux gérés s'il existe des normes de performances définies pour les services rendus par ces organisations.

**Action 13 :** Les États membres de l'UE devraient examiner la façon dont l'enseignement sur l'Holocauste et d'autres crimes commis par des régimes totalitaires est intégré aux cours d'histoire et à l'éducation aux droits de l'homme. Ils devraient également analyser l'efficacité de l'enseignement sur ces sujets.

La FRA a suggéré, dans des publications, des méthodes pour mieux intégrer les musées et les sites commémoratifs dans l'éducation aux droits de l'homme dans l'UE, en particulier au sujet du travail de mémoire relatif à l'Holocauste et aux crimes de haine commis sous des régimes totalitaires.<sup>38</sup> Les États membres de l'UE pourraient s'inspirer de ces publications et d'autres pratiques dans le cadre de leurs efforts de préservation de la mémoire des crimes commis par les régimes totalitaires en Europe, dans le but de renforcer la sensibilisation aux droits de l'homme dans la société actuelle.

## 2.3 Protéger les victimes : éviter la victimisation secondaire et répétée, les intimidations et les représailles

**Action 14 :** Lors de la mise en œuvre de la directive victimes, les États membres devraient accorder une attention toute particulière aux besoins de protection des victimes d'infractions fondées sur un motif discriminatoire.

Les États membres devraient octroyer aux victimes de crimes de haine certains droits visant à les protéger d'expériences traumatisantes et de victimisation secondaire, selon les articles 22 et 23 de la directive victimes (Les victimes d'infractions fondées sur un motif discriminatoire « sont dûment prises en considération », article 22 (3)). En vertu de ces droits, des auditions, par exemple, devraient se dérouler dans un contexte approprié et être menées par des professionnels suffisamment formés à cet effet. La même personne devrait mener toutes les auditions de la victime « sauf si cela est contraire à la bonne administration de la justice » (article 23 (2) (c) de la directive victimes). Les droits généraux des victimes à une protection au cours de l'enquête pénale sont liés aux droits spécifiques de l'article 23, notamment le droit des victimes selon lequel le nombre et la durée des auditions doivent être réduits au minimum et leur droit d'être accompagnées par une personne de leur choix (article 20 de la directive victimes).

À moins que l'audition ne soit menée par un procureur ou par un juge, les victimes de violences sexuelles (article 23 de la directive victimes) doivent être auditionnées par une personne du même sexe que la victime, si la victime le souhaite, pour autant que cela ne nuise pas à la procédure pénale.

La police doit évaluer les risques de victimisation répétée en temps utile et moyennant une évaluation personnalisée (article 22 (1) de la directive victimes). Par ailleurs, elle doit discuter avec la victime des précautions à prendre pour écarter ces risques ou rassurer les victimes et leur permettre de retrouver un sentiment de sécurité de base.

---

<sup>38</sup> FRA (2011), *Human rights education at Holocaust memorial sites across the European Union: An overview of practices*, Luxembourg, Office des publications ; FRA (2011), *Découvrir le passé pour façonner l'avenir : Le rôle des musées et sites historiques de l'Union européenne dans l'enseignement relatif à l'Holocauste et l'éducation aux droits de l'homme*, Luxembourg, Office des publications.

## 2.4 Les crimes de haine sur internet : faire face aux manifestations de crimes de haine

Dans le cadre de l'enquête de la FRA sur la violence à l'égard des femmes, les participantes ont été interrogées sur leurs expériences en matière de harcèlement sexuel par le biais des technologies de l'information et de la communication, par exemple, par courrier électronique, texto et sur les sites de réseaux sociaux. Une femme sur 10 dans l'UE déclare avoir été victime de « cyber-harcèlement » depuis l'âge de 15 ans. Cette forme de harcèlement est celle dont les femmes ont fait l'objet le plus souvent au cours des 12 derniers mois précédant l'enquête. Le risque que des jeunes femmes en soient la cible est bien supérieur à celui encouru par les femmes plus âgées. Pour plus de détails, voir la figure 2 de l'annexe.

L'enquête de la FRA sur la discrimination et les crimes de haine à l'égard des personnes juives montre de la même manière que l'antisémitisme en ligne est considéré comme étant problématique. Parmi les sept manifestations spécifiques soumises aux personnes interrogées, l'antisémitisme en ligne est perçu comme un problème particulier : trois-quarts (75 %) de l'ensemble des répondants considèrent qu'il est un « très gros problème » ou « assez gros problème » et près de (73 %) ont l'impression qu'il s'est accentué au cours des cinq dernières années. Pour plus de détails, voir la figure 3 de l'annexe. Globalement, 10 % des personnes interrogées ont été confrontées sur internet à des commentaires antisémites insultants ou menaçants à leur rencontre.

Internet est un moyen de communication de plus en plus important ; toutefois, l'anonymat qu'il offre peut amener certains utilisateurs à publier en ligne des propos offensants. Il est nécessaire de prendre des mesures pour éviter l'utilisation d'internet comme un espace où les crimes de haine peuvent être commis en toute impunité. L'UE et ses États membres devraient identifier des méthodes efficaces et des bonnes pratiques pour remédier au problème grandissant que constituent les crimes de haine en ligne.

Le crime de haine sur internet est particulièrement préoccupant compte tenu de l'exposition aux incidents à caractère haineux auxquels peuvent être confrontés les jeunes, à des âges où ils sont les plus réceptifs.

**Action 15 :** Les États membres de l'UE devraient veiller à ce que les jeunes évoluent dans un environnement qui les sécurise et les soutient (notamment dans les écoles), exempt d'intimidation ou de harcèlement fondé sur des préjugés ou de toute autre forme d'incidents à caractère haineux.

Les écoles devraient fournir à leurs élèves un cadre sécurisant qui les soutient, mettant notamment en œuvre des pratiques et stratégies visant à combattre la stigmatisation et la marginalisation et à promouvoir la diversité. De telles initiatives pourraient s'inscrire dans le contexte de politiques de lutte contre l'intimidation. Des agences compétentes au niveau national, telles que des organismes de promotion de l'égalité, des institutions nationales de défense des droits de l'homme et des médiateurs des enfants, devraient être mandatées et encouragées à analyser des cas d'intimidation et de discrimination à l'école. En procédant ainsi, cela peut aider à lutter contre les manifestations de crime de haine tant à l'égard des victimes que des auteurs potentiels. À son tour, l'UE devrait

contribuer à la lutte contre l'intimidation, le harcèlement et d'autres formes de crimes de haine à l'encontre d'élèves et d'étudiants dans le contexte scolaire.<sup>39</sup>

**Action 16 :** Les États membres de l'UE qui ne l'ont pas encore ratifié devraient devenir partie au Protocole additionnel à la Convention sur la cybercriminalité du Conseil de l'Europe.

La ratification du Protocole additionnel à la Convention sur la cybercriminalité du Conseil de l'Europe devrait permettre de renforcer la coopération policière et judiciaire transfrontalière. Les États membres de l'UE devraient fournir aux autorités de la justice pénale les pouvoirs du droit procédural nécessaires pour enquêter et juger de tels crimes et s'engager dans la coopération internationale comme le prévoit la convention.

**Action 17 :** Les États membres de l'UE devraient évaluer si les bureaux de police et le parquet disposent des effectifs et des équipements suffisants, notamment pour enquêter et engager des poursuites judiciaires lorsque les crimes de haine sont commis sur internet, pour gérer la cyber-haine dans la mesure nécessaire afin d'atteindre les objectifs de diligence requise en vertu de la responsabilité et des normes des États membres.

La police et le parquet devraient se voir octroyer les ressources nécessaires pour lutter contre les crimes de haine sur internet. Les États membres devraient explorer la possibilité de mettre sur pied des unités de police spécialisées qui surveillent et enquêtent sur les crimes de haine sur internet, ainsi que des mesures visant à encourager les utilisateurs à s'adresser à la police lorsqu'ils repèrent un contenu qui équivaut à un crime de haine.

Les États membres de l'UE devraient envisager de prendre des mesures visant à renforcer la base légale pour mener des enquêtes et entamer des poursuites en cas de crimes de haine, conformément à l'article 9 de la décision-cadre, qui oblige les États membres de l'UE à établir leurs compétences dans certains cas de cybercriminalité.

## 2.5 Les services de médias : encourager l'information et les programmes en faveur de la non-discrimination

**Action 19 :** Les États membres de l'UE devraient encourager les médias (tout en respectant leur liberté) à prendre des mesures d'autorégulation et à veiller à ce que les informations et programmes qu'ils publient ou diffusent ne contribuent pas à la vulnérabilité des

---

<sup>39</sup> Voir : FRA (2013), *Enquête sur les personnes LGBT dans l'UE – Les résultats en bref*, p. 12. Les résultats de l'enquête révèlent que plus de 8 personnes interrogées sur 10 dans chaque État membre de l'UE se souviennent de commentaires négatifs ou d'intimidations à l'école concernant une orientation sexuelle ou une identité de genre.

victimes ni à créer un climat hostile à l'égard des individus partageant des caractéristiques protégées.

Les États membres de l'UE devraient encourager les médias à veiller à ce que les informations et programmes qu'ils publient ou diffusent ne contribuent pas à la vulnérabilité des victimes de crimes de haine, et n'encouragent pas l'hostilité à l'égard des individus partageant des caractéristiques protégées. Dans ce cadre, la FRA a développé un guide de la diversité culturelle pour les émissions d'information sur les télévisions de service public.<sup>40</sup> Toutes les mesures suggérées par les États membres devraient respecter la liberté d'expression des médias et être accessibles dans la pratique.

**Action 20 :** Les institutions de l'UE devraient envisager d'introduire des amendements à l'article 6 de la directive services de médias audiovisuels, qui oblige les États membres à garantir que les services de médias audiovisuels ne contiennent aucune incitation à la haine fondée sur la race, le sexe, la religion ou la nationalité. La directive ne fait pas référence à la haine fondée sur le handicap, l'âge ou l'orientation sexuelle.

Étendre la protection visée par la directive services de médias audiovisuels à d'autres motifs aiderait l'UE à réaliser ses obligations horizontales visant à lutter contre la discrimination fondée sur le sexe, la race et l'origine ethnique, la religion ou les convictions, le handicap, l'âge ou l'orientation sexuelle « [d]ans la définition et la mise en œuvre de ses politiques et actions » (article 10 du TFEU). La directive services de médias audiovisuels de l'UE n'est pas exhaustive dans le sens où elle ne protège explicitement les droits que de certaines victimes de crimes de haine ou d'individus dont les droits sont bafoués par des incitations à la haine.

## 2.6 Étendre les services d'aide et de protection des victimes

**Action 21 :** Les États membres de l'UE peuvent souhaiter examiner si les services prodiguant aide, protection ou soins médicaux aux victimes de crimes de haine sont accessibles aux réfugiés, demandeurs d'asile ou migrants en situation irrégulière qui ont été persécutés dans leur pays d'origine pour des motifs de race, de religion, de nationalité, d'appartenance à un groupe social particulier ou d'opinion politique.

Le droit d'être reconnu comme victime de crime de haine est pertinent également dans les cas où la victimisation a eu lieu en dehors des territoires des États membres de l'UE et que la victime arrive dans l'État membre de l'UE en tant que demandeur d'asile, bien que la reconnaissance sera généralement plutôt le résultat d'une procédure d'asile que d'une procédure pénale. La majeure partie de ce qui a été énoncé ci-avant concernant la nécessité de permettre à tous les acteurs publics et privés qui communiquent avec des

---

<sup>40</sup> FRA (2008), *Le Guide de la diversité pour les émissions d'information sur les télévisions de service public*, Luxembourg, Office des publications.

victimes de crimes de haine de répondre efficacement aux droits et besoins des victimes s'applique également aux réfugiés qui ont été victimes de ce type d'infraction dans leur pays d'origine. Dans ce contexte, les recherches de la FRA sur l'efficacité pratique de l'accès à la justice par les demandeurs d'asile ont mis en exergue certains problèmes critiques.<sup>41</sup>

## 2.7 Une démocratie soutenue : protéger les institutions démocratiques contre les groupes et partis « extrémistes »

**Action 22 :** Les États membres de l'UE devraient passer en revue leur législation et leurs procédures concernées afin de veiller à ce que la formation d'associations ou de partis politiques ne serve pas de base pour faire l'apologie de la haine ou des préjugés ou pour perpétrer des crimes de haine.

Un récent rapport de la FRA a pointé la montée de groupes et partis politiques dits « extrémistes » au sein de l'UE eu égard à leur rôle important dans la propagande d'un ressentiment anti-rom, antisémite, islamophobe ou anti-migrants.<sup>42</sup> Se posent alors des questions concernant la capacité des États membres de l'UE à éviter que la propagande discriminatoire ne vienne ébranler les institutions démocratiques tout en respectant la liberté d'expression des parlementaires.<sup>43</sup> À titre de comparaison, le Parlement européen a mis en place une solide réglementation pour éviter qu'un groupe politique ne l'utilise comme plate-forme pour promouvoir une idéologie contraire aux principes du fondement de l'UE.<sup>44</sup>

Les politiques et autres dirigeants publics devraient être davantage conscientisés à l'équilibre approprié entre liberté d'expression et discours de haine afin de veiller au bon établissement d'une culture politique.

Par ailleurs, les États membres devraient promouvoir une opinion publique plus équilibrée au sujet des questions de discrimination en facilitant le dialogue impliquant les médias, les partis politiques et les institutions religieuses. Un engagement politique fort et positif est nécessaire pour défendre les droits fondamentaux des individus ciblés par les crimes de haine. En particulier, les politiques et leaders d'opinion devraient s'abstenir de tout commentaire discriminatoire et devraient être encouragés à y renoncer clairement et à les condamner lorsque d'autres font ce type de déclarations dans des débats publics.

---

<sup>41</sup> FRA (2011), *Accès à des recours efficaces : la perspective des demandeurs d'asile*, Luxembourg, Office des publications ; FRA (2010), *Les enfants séparés demandeurs d'asile dans les États membres de l'Union européenne*, Luxembourg, Office des publications.

<sup>42</sup> FRA (2013), *Les droits fondamentaux : défis et réussites en 2012*, Rapport annuel 2012, Luxembourg, Office des publications, p. 206-207. Voir aussi la Section 2.2.1, relative à l'extrémisme de droite.

<sup>43</sup> *Ibid.*, p. 21-26.

<sup>44</sup> Voir, en particulier, les articles 3 et 5 du Règlement (CE) n° 2004/2003 du Parlement européen et du Conseil du 4 novembre 2003 concernant les règles régissant les partis politiques au niveau européen et concernant leur financement, JO 2003 L 297, p. 1.

## 2.8 Les éléments de preuve : collecter et publier des données sur les crimes de haine

**Action 23 :** Sur la base de directives claires et exhaustives, les États membres de l'UE conjointement avec Eurostat devraient collecter et publier chaque année les données relatives aux infractions fondées sur un motif discriminatoire.

Les États membres de l'UE recueillent et publient des données très diverses sur les motifs discriminatoires. L'absence d'approche cohérente de la part des États membres engendre des lacunes dans la collecte des données à travers l'UE. Les approches et interprétations juridiques différentes de ce que constitue un crime de haine influencent la profondeur et l'ampleur des mécanismes de collecte de données officielles lorsqu'il s'agit d'enregistrer et de détailler leur incidence et leur nature. Ces différences ont aussi pour conséquence que les États membres mesurent chacun des réalités différentes, ce qui complique toute analyse comparative de l'incidence des crimes de haine dans l'UE. Les données de la FRA montrent invariablement qu'il existe des lacunes persistantes dans la collecte des données lorsqu'il s'agit d'enregistrer l'incidence des crimes motivés par le racisme, la xénophobie et l'antisémitisme dans les États membres de l'UE. Il en va de même pour les crimes motivés par l'orientation sexuelle, l'identité de genre ou le handicap, ou en raison de leur identification présumée sur cette base.<sup>45</sup>

Le rapport de la FRA *Mettre en évidence les crimes de haine* compile les données officielles publiées en 2010 relatives aux crimes de haine, par motif et par État membre. Parmi les 10 motifs étudiés (neuf spécifiques et un motif général intitulé « autre »), le rapport montre une grande disparité entre les États membres. Seul un État membre couvre les 10 motifs et 17 États membres en couvrent trois ou moins.<sup>46</sup> Le rapport classe également les mécanismes officiels de collecte des données relatives aux crimes de haine par État membre en trois catégories : données limitées, collecte correcte et collecte exhaustive. Seuls quatre États membres sont classés comme disposant de données exhaustives, tandis que 14 disposent de données limitées.

Les États membres de l'UE pourraient, à intervalle régulier, collecter et publier des données relatives aux infractions fondées sur un motif discriminatoire à un niveau global et sur une base anonyme afin d'empêcher toute identification d'un cas individuel. Cela contribuerait à la reconnaissance des victimes de ce type d'infractions, conformément à l'obligation pour les États membres, qui découle de la jurisprudence de la CouEDH visant à « démasquer » les motifs discriminatoires des infractions pénales.

À tout le moins, des données statistiques pourraient être collectées et publiées concernant les points suivants :

---

<sup>45</sup> Pour plus d'informations sur les différences entre les États membres concernant les mécanismes de collecte des données, voir : FRA (2012), *Mettre en évidence les crimes de haine dans l'Union européenne : reconnaître les droits des victimes*, Luxembourg, Office des publications, p. 33-44 et FRA (2013), *Les droits fondamentaux : défis et réussites en 2012*, Rapport annuel 2012, Luxembourg, Office des publications, p. 199 et 295.

<sup>46</sup> FRA (2012), *Mettre en évidence les crimes de haine dans l'Union européenne : reconnaître les droits des victimes*, Luxembourg, Office des publications, p. 38.

- le nombre d'incidents recensés par les autorités ;
- le nombre de condamnations d'auteurs d'infraction ;
- les raisons qui ont poussé à qualifier ces infractions de discriminatoires ;
- les sanctions prises à l'encontre des auteurs d'infraction.

Les données collectées sur les infractions fondées sur un motif discriminatoire devraient être ventilées par genre, âge et autres variables, afin de permettre de mieux comprendre les schémas de victimisation et d'infraction puisqu'elles font référence à des statistiques anonymes globales concernant les victimes et leurs auteurs. Toutefois, les données ne seront comparables que dans la mesure où les définitions et les mécanismes de collecte de données le sont eux aussi.

Lors de l'analyse du nombre de rapports officiels de crimes de haine de la justice pénale dans les différents États membres, il conviendrait de prendre en compte la taille globale de la population et des groupes spécifiques de la population exposés aux crimes de haine, tels que les minorités ethniques, les groupes d'immigrants ou les personnes handicapées. Des comparaisons de données officielles de la justice pénale peuvent être effectuées entre des États membres présentant des similarités au niveau de la taille de leur population et de la proportion de minorités au sein de cette population lors de l'analyse du nombre d'infractions enregistrées par les autorités ; par exemple, une comparaison de la France et du Royaume-Uni. De la même manière, il est possible d'établir des comparaisons entre des pays partageant un vécu et des approches similaires pour lutter contre les crimes de haine, tout en ajustant l'analyse des données pour prendre en compte les différences de taille de la population ; par exemple, l'Autriche et l'Allemagne.

En supposant qu'un nombre plus important de cas enregistrés est le gage d'un bon fonctionnement d'un système dans le sens où davantage de personnes signalent les victimisations à la police et que davantage de cas sont traités par le système pénal, les États membres peuvent être encouragés à comparer leurs pratiques existantes les uns avec les autres. Les États membres qui disposent actuellement des mécanismes de collecte de données les plus avancés pour enregistrer et signaler les crimes de haine n'ont, historiquement, pas toujours disposé de ce type de mécanismes. Par conséquent, les processus permettant d'améliorer la collecte des données doivent être explorés par les États membres.

Les États membres de l'UE devraient s'accorder sur une approche harmonisée pour la collecte de données afin de montrer dans quelle mesure et comment les victimes ont eu accès aux droits définis dans la Charte, dans la directive victimes (l'article 28 requiert un rapport ainsi qu'un détail de la mise en œuvre) et dans la décision-cadre sur le racisme et la xénophobie. Cela faciliterait une analyse comparative de l'efficacité des mesures prises dans différents États membres de l'UE pour se conformer aux exigences de la législation de l'UE. Les enquêtes de la FRA collectent les données de manière harmonisée à travers l'ensemble des États membres de l'UE et sont par conséquent représentatives de la manière dont les données concernant l'accès des victimes à la justice (par exemple, l'absence de signalement à la police) peuvent être collectées de manière uniforme dans l'UE.

**Action 24 :** Les États membres de l'UE devraient encourager et, le cas échéant, subventionner des enquêtes sur la victimisation qui incluent des questions relatives aux expériences des victimes de crimes de haine. De telles enquêtes peuvent, par exemple,

analyser les différentes formes et l'incidence de la victimisation des crimes de haine, ainsi que l'efficacité des mesures prises pour gérer les crimes de haine et pour fournir aide et assistance aux victimes. Tandis que des États membres mènent déjà des enquêtes sur la victimisation auprès de la population en général, des efforts devraient être consentis pour inclure un échantillon d'appoint de groupes spécifiques de la population pour pouvoir obtenir un nombre suffisant de répondants à même de donner leur avis sur des questions relatives aux crimes de haine, notamment des membres de minorité ethniques et de groupes d'immigrants.

Les enquêtes sur la victimisation recueillent des données qui s'inscrivent dans le prolongement des domaines actuellement couverts dans le droit de l'UE et le droit national, ou qui viennent les compléter. Cela permet de constater dans quelle mesure les minorités sont confrontées à des formes de crimes de haine couvertes ou non par la décision-cadre sur le racisme et la xénophobie ainsi que par la législation nationale. Par conséquent, ces études fournissent de précieuses données sur la victimisation dans le cadre de la législation existante et révèlent les lacunes du droit actuel. Les données d'enquêtes pour les domaines des crimes de haine pour lesquels aucune législation n'existe peuvent être utilisées pour envisager des amendements à la législation ou un développement de cette dernière.

Dans de précédents avis, la FRA a souligné l'importance de l'utilisation de statistiques à des fins antidiscriminatoires, sur la base de la jurisprudence de la CouEDH et de la Cour de Justice de l'Union européenne.<sup>47</sup> « L'analyse des données à des fins statistiques – y compris les données à caractère personnel telles que l'auto-identification de l'origine ethnique ou de la religion/des convictions – peut être effectuée sans référence aux informations personnelles des personnes interrogées, comme leur nom et leur adresse. Le recensement des formes de discrimination éventuelle (aux côtés d'autres formes) est fondé sur une analyse de grands ensembles de données pour laquelle il n'est pas nécessaire d'identifier l'individu. La confirmation scientifique de l'existence de formes de discrimination se fait plutôt en analysant la relation entre différents ensembles de variables – telles que le sexe, l'âge et l'origine ethnique – par rapport à la situation en matière d'emploi ou de profilage, par exemple ; sur cette base, les tests de signification statistique peuvent indiquer si ces formes de discrimination sont susceptibles de se produire par hasard ou non, ce qui pourrait indiquer une éventuelle discrimination.

Lorsque le nombre de cas (par exemple, le nombre de personnes incluses dans une étude) n'atteint pas une certaine valeur, la convention en statistique veut que l'on n'utilise ou ne publie pas de données permettant d'identifier un individu sauf consentement explicite de celui-ci. Cette convention garantit l'anonymat des personnes concernées, tout en permettant d'analyser les formes éventuelles de discrimination. Cette situation diffère de l'examen par la justice de cas individuels de discrimination, dans lesquels le juge apprécie les circonstances d'un ou de plusieurs cas particuliers et peut faire référence à un comparateur. Toutefois, les éléments – obtenus à partir de grands ensembles de données – attestant de l'existence de

---

<sup>47</sup> Voir : Avis de la FRA – 1/2011 Données des dossiers passagers, p. 10-11 et FRA (2012), *Avis de l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne concernant le programme de réforme des règles en matière de protection des données à caractère personnel* [Avis de la FRA – 2/2012, Programme de réforme des règles en matière de protection des données à caractère personnel], Vienne, p. 22-24.

formes de discrimination peuvent être utilisés devant un tribunal comme preuve à l'appui de l'existence d'une discrimination éventuelle. »<sup>48</sup>

## 2.9 Des stratégies et des plans d'action : lutter contre les crimes de haine de façon systématique

**Action 25 :** L'UE et ses États membres sont invités à envisager la mise en place de stratégies nationales ou de plans d'action pluriannuels visant à lutter contre les crimes de haine ou à incorporer ce type d'action dans d'autres cadres existants, le tout, en coopération avec des organisations de la société civile.

Pour veiller à ce que les crimes de haine (sous toutes leurs formes) soient traités de manière ciblée, exhaustive, systématique et coordonnée, les États membres de l'UE pourraient envisager la mise en place d'une stratégie nationale comprenant toutes les mesures de lutte contre les crimes de haine.

À titre d'alternative, les États membres pourraient également intégrer des mesures de lutte contre les crimes de haine par le biais de stratégies et plans d'action nationaux dans un certain nombre de domaines pertinents, tels que des stratégies et plans d'action relatifs aux droits de l'homme, l'égalité, la prévention de la criminalité et de la violence, de même que des stratégies de prévention des infractions au niveau local.

Des personnes à même de représenter des groupes d'individus risquant d'être victimes de crimes de haine devraient être impliquées dans la prise de décisions.

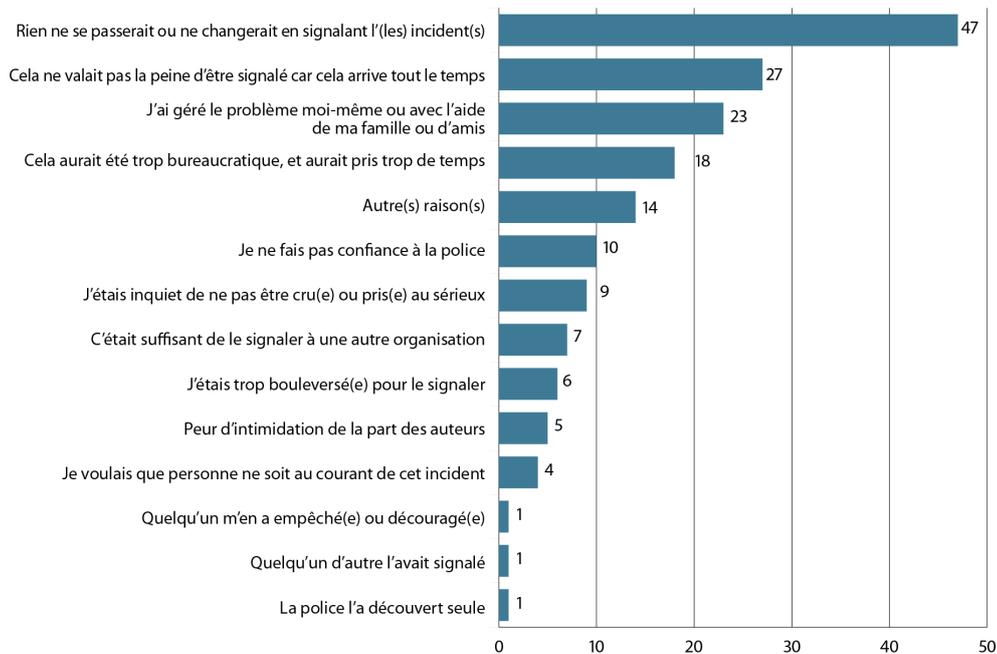
En vue de favoriser l'échange d'informations entre les États membres, d'encourager les initiatives et de partager des pratiques encourageantes, un forum pourrait être mis sur pied ou désigné, par exemple un groupe d'experts au niveau de l'UE auquel les États membres rendraient compte régulièrement de l'incidence et des formes de crimes de haine ainsi que des actions entreprises pour lutter contre ce type d'infractions.

---

<sup>48</sup> FRA (2012), *Avis de la FRA – 2/2012, Programme de réforme des règles en matière de protection des données à caractère personnel*, p. 24

# Annexe

**Figure 1 : Enquête sur la discrimination et les crimes de haine à l'égard des personnes juives : raisons pour lesquelles l'incident de harcèlement antisémite le plus grave n'a pas été signalé à la police, au cours des cinq dernières années (%)**

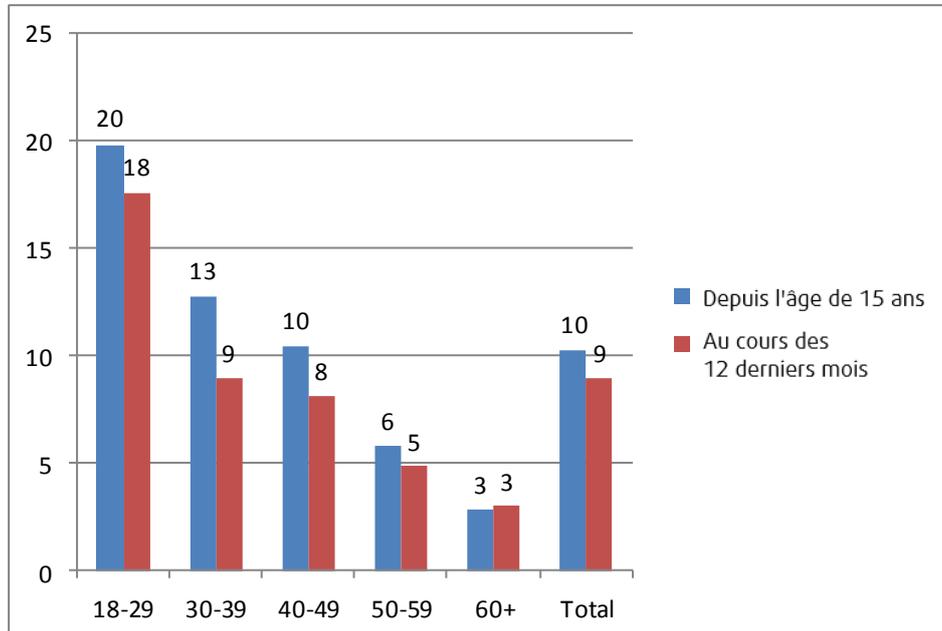


Question : C10. Pourquoi n'avez-vous pas signalé l'incident à la police ? [Éléments tels que repris dans la figure] Plusieurs réponses possibles.

Note : N = 1 653.

Source : FRA (2013), Discrimination et crimes de haine à l'égard des personnes juives dans les États membres de l'UE : expériences et perceptions de l'antisémitisme, Luxembourg, Office des publications

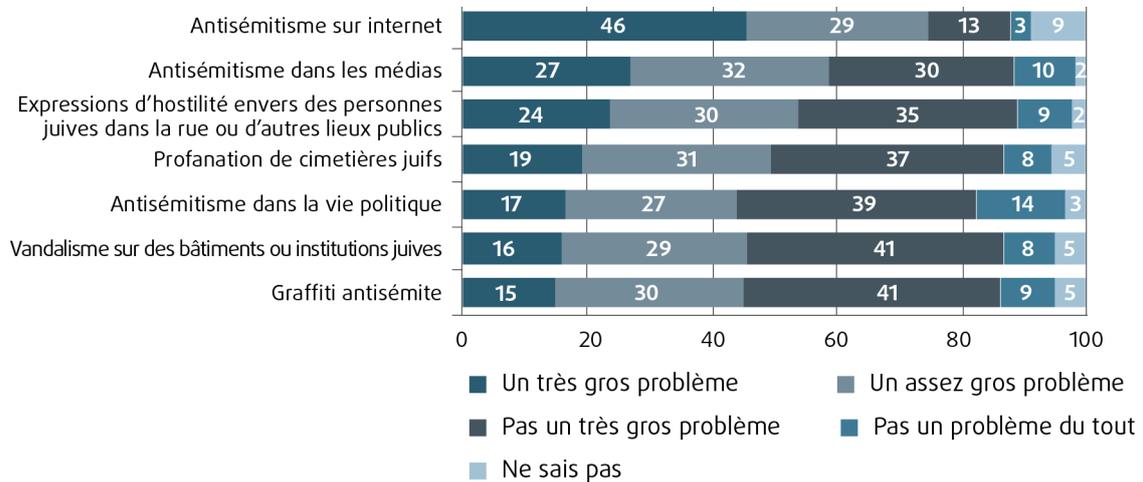
**Figure 2 : Enquête sur la violence fondée sur le genre : cyber-harcèlement depuis l'âge de 15 ans et au cours des 12 derniers mois, par groupe d'âge (%)**



Notes : Catégorie « Depuis l'âge de 15 ans » : sur l'ensemble des femmes (N = 42 002). Catégorie « Au cours des 12 derniers mois » : sur l'ensemble des femmes ayant été harcelées sexuellement au moins une fois dans leur vie (N = 23 205).

Source : FRA, Ensemble de données de l'enquête de la FRA sur la violence à l'égard des femmes, 2012

**Figure 3 : Enquête sur la discrimination et les crimes de haine à l'égard des personnes juives : évaluation des manifestations antisémites à l'encontre de la communauté juive aujourd'hui, moyenne des huit États membres de l'UE sondés (%)**



Question : B04a. À votre avis, dans quelle mesure chacun des éléments suivants est-il problématique, le cas échéant en/au [PAYS] aujourd'hui ? [Éléments tels que repris dans la figure]

Note : N = 5 847

Source : FRA (2013), Discrimination et crimes de haine à l'égard des personnes juives dans les États membres de l'UE : expériences et perceptions de l'antisémitisme, Luxembourg, Office des publications



**FRA – Agence des droits fondamentaux de l’Union européenne**  
Schwarzenbergplatz 11 ■ 1040 Vienne ■ Autriche ■  
Tél +43 158030-0 ■ Fax +43 158030-699  
[fra.europa.eu](http://fra.europa.eu) ■ [info@fra.europa.eu](mailto:info@fra.europa.eu) ■ [facebook.com/fundamentalrights](https://facebook.com/fundamentalrights)  
■ [linkedin.com/company/eu-fundamental-rights-agency](https://linkedin.com/company/eu-fundamental-rights-agency) ■  
[twitter.com/EURightsAgency](https://twitter.com/EURightsAgency)

