

Questions et réponses relatives au rapport de l'EUMC «Violence raciste dans les 15 États membres de l'Union européenne»

Aspects analysés dans le rapport et principaux constats

Le rapport de l'EUMC met en exergue l'étendue et la nature de la violence raciste dans 15 États membres de l'UE et fournit un aperçu comparatif des réponses en termes de stratégie politique à l'égard de ce phénomène. Suite à une évaluation critique des pratiques et mécanismes de collecte de données, le rapport met en garde contre le fait de passer sous silence, dans la plupart des pays de l'UE, les incidents racistes, ce qui pourrait entraver les réponses politiques efficaces face à la violence raciste à l'encontre des minorités. Principal constat du rapport: dans de nombreux pays de l'UE, la collecte de données officielles sur la violence raciste est non existante ou nécessite d'être développée. Il en ressort que seuls six États membres disposent d'un système complet mettant en évidence l'ampleur et la nature de la violence raciste dans leur société. Dans la plupart des États membres, les agressions à l'encontre des minorités ethniques ou religieuses et des étrangers ne sont pas spécifiquement recensées en tant que délits motivés (ou aggravés) par des mobiles racistes. Dès lors, elles ne sont pas publiées par le canal des statistiques officielles sur la criminalité.

Modalités de collecte d'informations dans le cadre du rapport

Le rapport repose sur des informations et des données recueillies pour l'EUMC par son réseau de points focaux nationaux (PFN)¹ RAXEN. Celles-ci concernent l'étendue et la nature de la violence raciste ainsi que les réponses politiques apportées à ce phénomène dans les 15 «anciens» États membres de l'Union européenne. Lorsqu'elle est disponible, l'information est présentée pour les années 2001, 2002, 2003 et, en partie, pour 2004. Des données quantitatives sont fournies dès lors qu'elles ont été mises à la disposition des PFN. L'EUMC a ensuite examiné ces données afin de fournir un aperçu comparatif.

Étant donné que la période couverte par le rapport précède l'adhésion des dix nouveaux États membres de l'UE en mai 2004, le rapport se limite aux données pour l'UE des 15. Toutefois, l'annexe II du rapport principal fournit des informations succinctes concernant les mécanismes de collecte de données relatives à la violence raciste au sein des nouveaux États membres, conformément à ce qui avait été demandé en 2004.

En quoi consiste la «violence raciste»?

L'EUMC a auparavant constaté que les États membres, pour la plupart, ne disposent pas de définition juridique de la «violence raciste». Dès lors, une définition du racisme

¹ Ce réseau RAXEN est composé de 25 consortiums d'organisations (organismes de recherche, ONG, organismes spéciaux, partenaires sociaux, etc.) engagés en qualité de points focaux nationaux de l'EUMC dans chaque État membre de l'Union européenne. Celles-ci recueillent des données objectives, fiables et comparables sur le racisme et la xénophobie dans les domaines de l'emploi, de l'éducation et du logement, sur la situation en matière de violence et crimes racistes, ainsi que sur tout changement pertinent en matière de législation, notamment les affaires portées en justice.

employée par le Conseil de l'Europe² a été empruntée en vue d'établir le rapport. En outre, l'Observatoire a intégré les travaux de scientifiques sociaux et d'ONG qui définissent la violence raciste comme des actes criminels motivés par des mobiles racistes, dirigés à l'encontre de la personne et/ou de la propriété, lesquels englobent insultes et diffamation en public, menaces et incitation à la violence, haine ou discrimination raciales, etc. Dans ce contexte, les PFN ne disposaient pas de définition normative de la «violence raciste», mais il leur a été demandé de recueillir des données sur les diverses approches adoptées par les États membres. Ce faisant, l'EUMC s'est proposé de rassembler autant d'informations que possible sur la violence raciste, y compris les actes xénophobes, antisémites et anti-musulmans, et d'identifier toutes similarités et différences entre les pratiques de signalement et d'enregistrement.

En quoi la collecte de données de qualité est-elle importante pour la lutte contre le racisme et la protection des droits humains fondamentaux des minorités vulnérables?

La collecte de données de qualité est essentielle à la protection des victimes et dès lors qu'il s'agit de poursuivre en justice/sanctionner des auteurs de violence raciste. Des données complètes permettent au système de justice pénale et à ses instances, telles que la police, de réagir de manière à cibler le problème efficacement, par exemple:

- en encourageant les victimes de violence raciste à signaler les incidents; en développant des connaissances précises sur l'identité des victimes de tels actes; et en apportant un soutien à ces dernières;
- en mettant en place des dispositifs de surveillance policière sensibles, efficaces et tangibles afin de faire face à la peur et d'établir la confiance parmi les communautés vulnérables (police de proximité);
- en ayant recours aux systèmes et procédures des services de renseignements pour établir une base données efficace sur les auteurs; en surveillant et en sanctionnant rigoureusement la violence raciste au moyen de peines dissuasives et proportionnées.

Quel est l'état des connaissances sur les auteurs de crimes racistes? Qu'en est-il des victimes?

Une synthèse des conclusions issues des différents rapports et travaux de recherche entrepris par les gouvernements, les agences nationales, les organisations intergouvernementales, les organisations universitaires et non-gouvernementales permet de dégager les règles générales suivantes:

- les groupes les plus vulnérables sont (par ordre alphabétique): les minorités ethniques au sein de la population nationale; les immigrants illégaux; les Juifs; les musulmans; les Nord-Africains; les personnes originaires de l'ancienne Yougoslavie; les réfugiés/demandeurs d'asile; les Roms/Sinti/ «Tsiganes»;

² Prière de se référer à la recommandation de politique générale n°7 de l'ECRI sur la législation nationale pour lutter contre le racisme et la discrimination raciale (CRI (2003) 8), adoptée le 13 décembre 2002.

- les auteurs principaux sont en règle générale: des hommes jeunes; membres d'organisations politiques extrémistes et autres individus non affiliés à de tels groupes.

Des rapports réalisés récemment en France, aux Pays-Bas et en Suède indiquent que la majorité des crimes et des actes de violence racistes ne sont pas imputables à des groupes extrémistes. Bien qu'en dissimulant leurs activités, les groupes extrémistes soient susceptibles de faire preuve de davantage de prudence, il semblerait également qu'il existe une tendance à une violence raciste perpétrée par des individus agissant sans motivation politique organisée.

La violence raciste est-elle en hausse ou en baisse au sein de l'UE?

La principale conclusion à laquelle est parvenu l'EUMC est la suivante: nous ignorons l'étendue «réelle» de la violence raciste dans l'UE dans la mesure où les mécanismes de collecte de données officielles sont inexistantes ou nécessitent d'être développés dans de nombreux États membres. De nombreux PFN ont signalé à l'EUMC que leur pays est confronté au problème du crime et de la violence racistes. Toutefois, dans de nombreux États membres de l'UE, il est fréquent que la collecte de données officielles ne permette pas de saisir l'ampleur et la nature de la violence raciste, en raison soit de l'absence de mécanismes de collecte de données officielles (cas de la Grèce, du Portugal et de l'Italie), soit de données non disponibles au public (Espagne), voire de l'inefficacité de la collecte de données. Dès lors, des données officielles brutes inexistantes, ou presque, sur le crime et la violence racistes pourraient être le signe de l'inefficacité des mécanismes de collecte de données et non de faibles niveaux avérés de crime et de violence racistes.

Compte tenu de la possible sous-évaluation des incidents dans bon nombre d'États membres de l'UE, le risque de sous-estimer la situation et/ou d'appliquer des réponses inappropriées en termes de politique est élevé. Si l'on ne considère que les quelques pays ayant publié des chiffres de 2001 à 2003, il semblerait que la violence raciste, bien que réelle, soit en légère baisse. Toutefois, les premiers chiffres pour 2004 reflètent des augmentations dans plusieurs États membres, notamment en France et au Royaume-Uni, et illustrent de ce fait l'urgence d'aborder le problème au sein de l'UE.

Quel pays connaît le niveau de violence raciste le plus élevé? Comment les pays se comparent-ils entre eux?

La comparaison de données entre pays est trompeuse. L'efficacité des systèmes de collecte de données officielles, lorsqu'ils existent, diffère nettement entre États membres de l'UE en fonction de:

- la législation de chaque État membre – à savoir ce qui est reconnu, d'un point de vue juridique, comme violence et crime «racistes»;
- la formation ou non des instances pénales – telles que la police et la magistrature – à réagir de manière efficace aux incidents liés au crime et à la violence racistes et à recenser de tels incidents;
- la présence et l'accès aux instances gouvernementales qui, dans le cadre de leur mission visant à lutter contre le racisme, enregistrent et recueillent des données sur le crime raciste;

- la capacité ou non, et l'incitation ou non, des victimes à signaler les incidents de crime et violence racistes aux autorités.

De telles différences contribuent à créer une image déformée dès lors que l'on compare les chiffres bruts relatifs aux incidents à caractère raciste entre les différents États membres. Ainsi, les pays dotés des meilleurs systèmes de collecte de données, de définitions au sens large des actes racistes et des législations les plus systématiquement appliquées sont caractérisés par les chiffres les plus complets. Il est ironique de constater que le nombre d'incidents recensés peut refléter l'efficacité de la définition de la violence raciste et de la collecte de données plutôt que toute notion de racisme constituant davantage un problème spécifique à un État donné. À titre d'exemple, le Royaume-Uni a établi un système de collecte de données complet et la définition la plus détaillée du concept de «violence raciste». Ainsi, le Royaume-Uni enregistre invariablement les chiffres les plus révélateurs de la situation réelle en matière d'incidents racistes et a également mis en place des réponses d'envergure au niveau communautaire, lesquelles ont été mises en valeur par les résultats de l'enquête sur le meurtre de Stephen Lawrence. Des pratiques telles que celles employées au Royaume-Uni devraient tenir lieu d'exemples pour les autres États membres désireux de développer ou d'améliorer leur système de collecte de données.

Pourquoi les chiffres du Royaume-Uni sont-ils tellement supérieurs à ceux de tout autre pays de l'UE?

Le Royaume-Uni constitue un bon exemple en matière d'identification et d'enregistrement d'incidents racistes. Le concept large de «violence raciste», telle qu'envisagée par le Royaume-Uni, suppose l'enregistrement de tout incident perçu comme raciste par la victime, l'officier de police, voire par un témoin. D'où des chiffres qui peuvent sembler élevés par rapport à d'autres pays. Toutefois, dans ces autres pays, la définition de la violence raciste est plus restrictive et n'en saisit dès lors pas toute l'ampleur.

Le collecte de données constitue-t-elle un obstacle aux normes de protection des données de l'UE?

D'aucuns estiment parfois que les données concernant des informations relatives à l'origine ethnique ne devraient pas faire l'objet de collecte. Toutefois, la directive de l'UE sur l'égalité raciale dispose que l'information relative à la discrimination indirecte peut être réunie au moyen de preuves statistiques, dans la mesure où l'information sur l'origine ethnique garantit l'anonymat. Cela suppose l'absence de barrières en matière de collecte de données sur la violence raciste en fonction de l'origine ethnique de la victime. Le rapport fournit des exemples de pays qui recueillent actuellement des données sur les expériences de violence raciste par les minorités sans infraction apparente de la directive communautaire sur la protection de données.

Quelles sont les principales recommandations de l'EUMC?

L'EUMC fournit un certain nombre de recommandations visant à améliorer la collecte de données sur la violence raciste afin de contribuer au développement d'une politique plus efficace. L'amélioration de la collecte de données permettra le développement de connaissances précises sur les victimes et les agresseurs. Elle permettra aux

gouvernements, au système pénal et aux agences sociales de développer des programmes visant à lutter contre la violence et le crime racistes et de venir en aide aux victimes. L'EUMC recommande plus spécifiquement que:

- les États membres de l'UE ne l'ayant pas encore fait, mettent au point des méthodes efficaces et systématiques de recensement de la violence raciste, notamment en enregistrant de façon anonyme les origines raciales ou ethniques des auteurs et des victimes de la violence raciste;
- la législation nationale relative au crime et à la violence racistes reconnaisse les motifs racistes en tant que circonstance aggravante et soit mise en pratique en ce que concerne la punition de tels crimes;
- la police et d'autres instances pénales encouragent les victimes à signaler les incidents se rapportant à des crimes et violences racistes;
- les États membres de l'UE renforcent le rôle l'Ombudsman (médiateur) et des autres observatoires nationaux dans le domaine de la collecte de données, du signalement et des commentaires concernant les incidents de violence et crime racistes;
- l'UE adopte une décision-cadre en vue de rapprocher les législations pénales et de promouvoir la coopération judiciaire afin de garantir que les auteurs de violence raciste ne profitent pas des disparités de réglementation dans les différents États membres.

Dans quelle mesure la décision-cadre de l'Union européenne concernant la lutte contre le racisme et la xénophobie peut-elle améliorer la situation?

Le racisme et la xénophobie constituent des phénomènes transfrontaliers. Dès lors, une action efficace exige une réponse coordonnée de dimension transnationale et à l'échelle européenne. Une décision-cadre diffuse une réponse sans équivoque, d'une part aux auteurs, dont les activités ne trouveront refuge nulle part dans l'Union européenne, et d'autre part aux victimes, pour qui l'UE dans son ensemble s'engage à combattre ce fléau.

En novembre 2001, la Commission européenne a présenté une proposition de décision-cadre visant à lutter de manière plus efficace contre le racisme et la xénophobie à l'échelle communautaire (COM (2001) 664 final). Elle contient une définition des délits racistes et xénophobes et rapproche le niveau des sanctions entre États membres.

L'adoption d'une décision-cadre permettrait:

- d'établir un cadre permettant de punir la violence raciste/xénophobe en tant que délit dans l'ensemble des États membres de l'UE;
- de veiller à ce que le motif raciste/xénophobe soit reconnu comme circonstance aggravante en vue d'une condamnation plus sévère;
- de promouvoir la coopération judiciaire transnationale, y compris, le cas échéant, l'extradition.

Les débats des États membres concernant la proposition de la Commission ont été suspendus jusqu'au 24 février 2005, date de la réunion du Conseil «Justice et affaires intérieures», sous la présidence luxembourgeoise, au cours de laquelle il a été décidé de réexaminer la décision-cadre. L'EUMC accueille favorablement cette évolution et

appelle les États membres à progresser vers l'adoption de la décision-cadre sous la présidence actuelle.