

LA LUTTE CONTRE LES CRIMES DE HAINE



COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

LA LUTTE CONTRE LES CRIMES DE HAINE

Edition anglaise:
combating hate crime

*Les points de vue exprimés dans cet ouvrage
n'engagent que le ou les auteurs et ne reflètent pas
nécessairement la ligne officielle
du Conseil de l'Europe.*

La reproduction d'extraits (jusqu'à 500 mots) est autorisée, sauf à des fins commerciales, tant que l'intégrité du texte est préservée, que l'extrait n'est pas utilisé hors contexte, ne donne pas d'informations incomplètes ou n'induit pas le lecteur en erreur quant à la nature, à la portée et au contenu de ce texte. Le texte source doit toujours être cité comme suit : « © Conseil de l'Europe, année de publication ». Pour toute autre demande relative à la reproduction ou à la traduction de tout ou partie de ce document, veuillez vous adresser à la Direction de la communication, Conseil de l'Europe (F-67075 Strasbourg Cedex), ou à publishing@coe.int.

Conception de la couverture et mise en page :
Division de la production des documents et des
publications (DPDP), Conseil de l'Europe
Photos : Shutterstock

Cette publication n'a pas fait l'objet
d'une relecture typographique et grammaticale
de l'Unité éditoriale de la DPDP.

© Conseil de l'Europe, juin 2024
Imprimé dans les ateliers
du Conseil de l'Europe

Table des matières

RECOMMANDATION CM/REC(2024)4	5
Préambule	5
Annexe à la Recommandation CM(2024)4 du Comité des Ministres aux États membres sur la lutte contre les crimes de haine	7
Principes et lignes directrices pour une approche globale de la lutte contre les crimes de haine	7
EXPOSÉ DES MOTIFS	19
Introduction	19
Champ d'application, définition et approche	20
Principes de base	26
Aide aux victimes	31
Modèles législatifs et étendue des infractions	34
Système de justice pénale	36
Renforcer l'efficacité du système de justice pénale	40
Police	41
Procureurs	43
Les juges	44
Services et mesures post-condamnation	44
Rapports de tiers, suivi et collecte de données	45
Rapports de tiers	45
Suivi et collecte de données	45
Prévention	47
Recommandations adressées aux acteurs clés	50
Fonctionnaires, organes élus et partis politiques	51
Systèmes éducatifs	51
Organisations de la société civile	52
Intermédiaires Internet y compris les fournisseurs de services internet	52
Médias et journalistes	53
Coopération et coordination nationales	53
Coopération et coordination internationales	54

Recommandation CM/Rec(2024)4

du Comité des Ministres aux États membres sur la lutte contre les crimes de haine

*(adoptée par le Comité des Ministres le 7 mai 2024,
lors de la 1498^e réunion des Délégués des Ministres)*

PRÉAMBULE

Le Comité des Ministres, en vertu de l'article 15.b du Statut du Conseil de l'Europe (STE n° 1),

Considérant que les États membres du Conseil de l'Europe se sont engagés à reconnaître à toute personne relevant de leur juridiction les droits et libertés inscrits dans la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (STE n° 5, ci-après « la Convention »), et que les droits humains et les libertés fondamentales sont universels, indivisibles, interdépendants et intimement liés ;

Soulignant que les crimes de haine menacent les fondements mêmes des sociétés démocratiques et de l'État de droit car de telles infractions représentent une menace pour les valeurs démocratiques, la stabilité sociale et la paix, ainsi qu'une violation des principes fondamentaux d'égalité et de dignité humaine garantis par la Convention et par d'autres instruments internationaux, ainsi que par le droit interne ;

Soulignant aussi que les crimes de haine sont des types de crimes particulièrement graves, délétères pour les droits et libertés fondamentaux des individus, y compris la capacité à jouir de leurs droits, et qu'ils représentent une menace pour la sécurité des individus et des groupes visés ;

Reconnaissant l'impact des crimes de haine et les préjudices causés aux victimes, aux groupes auxquels elles appartiennent et à la société tout entière ;

Conscient du fait que des individus et des groupes peuvent être la cible de crimes de haine pour différents motifs, ou pour des motifs intersectionnels, et reconnaissant la nécessité d'apporter une protection spéciale et un soutien à certains individus et à certains groupes pour assurer leur accès effectif à la justice, sans porter atteinte aux droits des autres ;

Conscient du fait que la haine peut se manifester à des degrés de gravité différents allant des stigmatisations et des discriminations du quotidien, des micro-agressions et des injures jusqu'aux violences, au terrorisme, aux crimes de guerre et au génocide, et, dans ce contexte, rappelant les dispositions et notant la pertinence de la Recommandation CM/Rec(2022)16 du Comité des Ministres aux États membres sur la lutte contre le discours de haine ;

Compte tenu des obligations des États membres au titre de la Convention – telle qu'elle est interprétée par la Cour européenne des droits de l'homme (la « Cour ») dans sa jurisprudence – de reconnaître à toute personne relevant de leur juridiction les droits et libertés définis dans la Convention ;

Conscient également qu'une protection efficace de ces droits appelle, selon les circonstances et au titre d'obligations positives, une réponse pénale adaptée lorsque les faits concernés sont constitutifs d'une infraction pénale, et rappelant à cet égard la jurisprudence de la Cour et les Recommandations de politique générale (RPG) de la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI), notamment les RPG n° 7 et n° 15 ;

Relevant la nécessité de concevoir ces réponses pénales d'une manière compatible avec l'article 6 (droit à un procès équitable) et l'article 7 (principe de légalité) de la Convention, en particulier en veillant à ce que le droit pénal ne soit pas interprété de manière extensive au détriment de l'accusé;

Reconnaissant qu'il n'y a pas de définition internationale contraignante du crime de haine, que les États adoptent des approches différentes pour traiter les crimes de haine, et que le manque de compréhension et de réponse communes peut contribuer à des approches fragmentées et incohérentes entre les États membres, qui risquent d'entraîner une protection inégale des victimes de crimes de haine;

Reconnaissant l'importance du respect et de la protection des droits des victimes conformément à la Recommandation CM/Rec(2023)2 du Comité des Ministres aux États membres sur les droits, les services d'aide et le soutien des victimes de la criminalité, et l'importance d'avoir conscience des traumatismes et la stigmatisation lors de l'accompagnement des personnes touchées par des crimes de haine, ainsi que la nécessité d'un soutien ciblé et spécialisé en la matière;

Rappelant aussi la pertinence des approches sensibles au genre pour traiter les crimes de haine conformément à la Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (STCE n° 210, «la Convention d'Istanbul»), la Recommandation CM/Rec(2010)5 du Comité des Ministres aux États membres sur des mesures visant à combattre la discrimination fondée sur l'orientation sexuelle ou l'identité de genre, la Recommandation CM/Rec(2019)1 du Comité des Ministres aux États membres sur la prévention et la lutte contre le sexisme, et la RPG n° 17 de l'ECRI sur la prévention et la lutte contre l'intolérance et la discrimination à l'égard des personnes LGBTI (lesbiennes, gays, bisexuelles transgenres, intersexes);

Reconnaissant le rôle vital joué par un large éventail de parties prenantes, en particulier les organisations de la société civile, dans la lutte contre la haine, et le soutien qu'elles apportent au signalement de ses manifestations;

Conscient que des crimes de haine peuvent aussi être le fait d'agents de l'État chargés de la protection des personnes contre les crimes de haine, ce qui constitue une violation très grave de la Convention et du droit international;

Déplorant l'utilisation abusive de l'internet pour préparer, faciliter ou commettre des crimes de haine, eu égard à la Convention sur la cybercriminalité (STE n° 185), à son Protocole additionnel relatif à l'incrimination d'actes de nature raciste et xénophobe commis par le biais de systèmes informatiques (STE n° 189) et à son Deuxième Protocole additionnel relatif au renforcement de la coopération et de la divulgation des preuves électroniques (STCE n° 224), ainsi qu'à la Recommandation générale n° 1 sur la dimension numérique de la violence à l'égard des femmes, adoptée par le Groupe d'experts sur la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (GREVIO);

S'appuyant également sur les normes internationales existant en matière de droits humains, les traités du Conseil de l'Europe et d'autres instruments normatifs pertinents, en particulier:

- ▶ la Convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées;
- ▶ la Recommandation CM/Rec(2008)11 du Comité des Ministres aux États membres sur les Règles européennes pour les délinquants mineurs faisant l'objet de sanctions ou de mesures, et les Lignes directrices du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur une justice adaptée aux enfants (2010);
- ▶ la Recommandation CM/Rec(2009)10 du Comité des Ministres aux États membres sur les stratégies nationales intégrées de protection des enfants contre la violence;
- ▶ la Recommandation CM/Rec(2018)8 du Comité des Ministres aux États membres relative à la justice restaurative en matière pénale; et
- ▶ la Recommandation CM/Rec(2023)2 du Comité des Ministres aux États membres sur les droits, les services d'aide et le soutien des victimes de la criminalité;

S'appuyant sur la jurisprudence pertinente de la Cour européenne des droits de l'homme et sur les conclusions et recommandations des organes de suivi du Conseil de l'Europe;

Concluant, à la lumière des considérations qui précèdent, et compte tenu du fait que les crimes de haine constituent une atteinte profonde à l'universalité des droits humains et à la cohésion sociétale, qu'une approche globale et multipartite est nécessaire pour prévenir et combattre les crimes de haine, et que cette approche devrait comprendre une stratégie cohérente et un large éventail de mesures juridiques et politiques qui tiennent dûment compte des situations spécifiques et des contextes plus larges,

Recommande aux gouvernements des États membres :

1. de prendre toutes les mesures nécessaires et de consacrer des ressources suffisantes pour que les principes et lignes directrices annexés à la présente recommandation soient pleinement et rapidement mis en œuvre, pour prévenir et combattre les crimes de haine et pour communiquer des informations, fournir un soutien et garantir l'accès à la justice aux victimes de crimes de haine ;
2. de collaborer avec les parties concernées, y compris les organisations de la société civile, les organismes de promotion de l'égalité, les prestataires de services de soutien spécialisés pour les victimes et les institutions nationales des droits humains, et de prendre les initiatives nécessaires pour aider les principaux acteurs mentionnés dans l'annexe à la présente recommandation à adopter les mesures correspondantes ;
3. de veiller à ce que la législation, les politiques et autres mesures fassent l'objet d'un suivi et d'un réexamen au moyen de la collecte, de l'analyse et de la publication de données ventilées concernant l'ensemble du système de justice pénale, y compris le soutien aux victimes, afin d'évaluer l'efficacité de la mise en œuvre de cette législation, des politiques et autres mesures, ainsi que leur impact sur la prévention et la lutte contre les crimes de haine ;
4. de promouvoir les objectifs de la présente recommandation aux niveaux local, régional, national, européen et international en établissant un dialogue et une coopération avec toutes les parties concernées pour atteindre ces objectifs, notamment en s'intéressant aux éléments favorisant les crimes de haine et aux mesures permettant de les prévenir et de limiter leur impact ;
5. de traduire la présente recommandation dans les langues nationales, régionales et minoritaires, dans la mesure du possible, de la diffuser aussi largement que possible auprès des autorités compétentes et des parties prenantes, et de s'assurer que les personnes handicapées puissent y avoir accès, par tous les moyens disponibles ;
6. de réexaminer périodiquement l'état de mise en œuvre de la présente recommandation afin d'en améliorer l'impact, et d'informer le Comité des Ministres des mesures prises par les États membres et les autres parties prenantes, des progrès réalisés et des lacunes qui subsistent cinq ans après son adoption.

ANNEXE À LA RECOMMANDATION CM(2024)4 DU COMITÉ DES MINISTRES AUX ÉTATS MEMBRES SUR LA LUTTE CONTRE LES CRIMES DE HAINE

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

Portée, définition et approche

1. L'objectif des principes et lignes directrices qui suivent est d'aider les États membres et les autres parties concernées à élaborer et à mettre en œuvre de manière globale des mesures destinées à prévenir et à combattre les crimes de haine dans le cadre des droits humains, de la démocratie et de l'État de droit, et d'éviter des approches fragmentées en matière de prévention et de lutte contre les crimes de haine.
2. Aux fins de la présente recommandation, un « crime de haine » s'entend d'une infraction pénale commise comportant un élément relevant de la haine fondée sur une ou plusieurs caractéristiques ou situations personnelles, réelles ou perçues, où :
 - a. la « haine » inclut les préjugés, les partis pris ou le mépris ;
 - b. les « caractéristiques ou situations personnelles » incluent, sans s'y limiter, la « race »¹, la couleur, la langue, la religion, la nationalité, l'origine nationale ou ethnique, l'âge, le handicap, le sexe, le genre, l'orientation sexuelle, l'identité de genre et l'expression du genre, et les caractéristiques sexuelles².

1. Tous les êtres humains appartenant à la même espèce, le Comité des Ministres rejette, comme le fait l'ECRI, les théories fondées sur l'existence de différentes « races ». Toutefois, dans le présent document, le terme « race » est employé pour éviter que les personnes qui sont généralement et de manière erronée perçues comme appartenant à une « autre race » ne soient exclues de la protection prévue par la législation et de la mise en œuvre des politiques visant à prévenir et à combattre les crimes de haine.

2. Conformément à l'article 10.2.c du Règlement intérieur des réunions des Délégués des Ministres, la République de Bulgarie réserve le droit de son gouvernement de se conformer ou non au paragraphe 2.b de l'Annexe à la Recommandation CM/Rec(2024)4 du Comité des Ministres aux États membres sur la lutte contre les crimes de haine. À la suite de la décision n° 13/2018 de la Cour constitutionnelle, le terme « identité de genre » est incompatible avec l'ordre juridique de la République de Bulgarie.

3. Dans la lutte contre les crimes de haine aux niveaux législatif, politique ou opérationnel, les États membres devraient veiller à tenir compte du fait que les crimes de haine peuvent être liés à plusieurs caractéristiques ou situations personnelles intersectionnelles et que ces formes de crimes de haine ont souvent un plus grand impact sur les victimes.

4. Lors de l'élaboration et de la mise en œuvre des politiques, lois, stratégies ou plans d'action contre les crimes de haine, les États membres devraient accorder dûment attention à l'importance :

- a. d'avoir conscience des préjudices causés par les crimes de haine aux victimes, à la communauté ou au groupe auquel la victime appartient ou est considérée appartenir, ou que la victime représente ou est considérée représenter, aux autres personnes qui partagent une situation ou des caractéristiques personnelles avec la ou les victimes ou qui sont affiliées aux victimes ou les soutiennent ;
- b. de reconnaître les dommages que les crimes de haine causent aux sociétés pluralistes et démocratiques, qui peuvent conduire à une aggravation des divisions sociales et des tensions interethniques ou entre différents groupes ;
- c. de reconnaître que les crimes de haine peuvent être commis en ligne et hors ligne ;
- d. d'appliquer à l'élaboration des politiques une approche collaborative, intersectionnelle et multisectorielle, fondée sur des faits établis et qui reconnaisse l'importance de la société civile à cet égard, en mettant particulièrement l'accent sur la nécessité que ces politiques tiennent compte des traumatismes et soient fondées sur le principe d'un accès universel, avec une référence particulière à la nécessité d'une approche sensible au genre, au handicap et à d'autres caractéristiques protégées et les intègre activement ;
- e. de prévoir une réponse pénale adéquate aux crimes de haine, compte tenu de leur impact sur les individus, les groupes et la société dans son ensemble ;
- f. de garantir et de promouvoir l'accès à la justice pour les victimes de crimes de haine, notamment en mettant à leur disposition une protection, une assistance et des soutiens spécialisés et ciblés, en mettant en place des mesures destinées à encourager le signalement et en veillant à ce que la victime puisse bénéficier de ce soutien, qu'elle s'adresse ou non au système de justice pénale ;
- g. pour le système de justice pénale, d'identifier, d'analyser et de prendre des mesures pour éliminer tout éventuels préjugés et discriminations institutionnels, afin d'accroître la confiance des victimes dans ce système et d'améliorer les expériences de ceux qui interagissent avec le système ;
- h. de prendre des mesures d'application pour renforcer la législation, et de définir des politiques, stratégies et plans d'action pour soutenir la législation contre les crimes de haine et la rendre opérationnelle ;
- i. de respecter les normes en matière de protection des données.

Principes de base

5. La prévention et la lutte contre les crimes de haine, en ligne ou hors ligne, nécessitent une approche globale et multiforme qui exige que les personnes travaillant au sein des institutions publiques coopèrent et se coordonnent efficacement les unes avec les autres, ainsi qu'avec les organisations de la société civile et les personnes qui appartiennent à des groupes risquant d'être visés par des crimes de haine, ou qui travaillent avec ces groupes, afin de comprendre les crimes de haine, d'y répondre, de les prévenir et de les combattre.

6. Les États membres devraient s'assurer que des dispositions légales effectives, proportionnées et dissuasives soient en place pour prévenir et combattre les crimes de haine, et pour réagir à leur apparition. Ces dispositions devraient être prévues par le droit pénal, se conformer aux principes de légalité et de proportionnalité, et entraîner de la même manière des conséquences juridiques concrètes à cette infraction. Il faudrait concevoir et appliquer les réponses pénales aux crimes de haine en tenant dûment compte des droits des victimes, comme indiqué aux paragraphes 13 à 16 ci-dessous.

7. À cet effet, les États membres devraient assurer l'application efficace du droit pénal, notamment en donnant la priorité à la mise en évidence du ou des éléments de haine de l'infraction, car c'est l'élément constitutif qui différencie les crimes de haine des autres infractions pénales.

8. Les États membres devraient élaborer, adopter et mettre en œuvre une stratégie globale et fondée sur des faits établis qui comprenne une approche systémique, tenant compte des traumatismes pour lutter contre les crimes de haine, et qui soit sensible au genre, au handicap et à d'autres caractéristiques protégées et les intègre activement. Un accent particulier devrait être mis sur des questions comme la prévention, le

suivi, la sensibilisation et la formation, ainsi que sur le soutien et la protection des victimes de crimes de haine. Une telle approche pourrait se concrétiser par un plan d'action ou s'inscrire dans le cadre d'un effort plus large de lutte contre la haine, la discrimination ou l'extrémisme, et inclure aussi, par exemple, les efforts déployés conformément au paragraphe 5 de la Recommandation CM/Rec(2022)16 sur la lutte contre le discours de haine.

9. Les États membres devraient mettre en place des systèmes et des mécanismes de soutien efficaces pour les personnes touchées par un crime de haine, notamment en instaurant un large éventail d'aides psychologiques, psychosociales, médicales, financières et juridiques, appropriées et efficaces, qui soient sensibles au genre, au handicap et à d'autres caractéristiques protégées et les intègre activement.

10. Les personnes investies d'un pouvoir ou d'une autorité devraient être conscientes de leurs responsabilités et chercher à prévenir et à combattre les préjugés individuels et institutionnels, et les discriminations, et à promouvoir une société inclusive qui défende les principes des droits humains, notamment en mettant en œuvre, entre autres, les principes de la RPG n° 11 de l'ECRI pour les différentes caractéristiques protégées. Elles devraient également prendre acte de la Recommandation CM/Rec(2019)1 du Comité des Ministres aux États membres sur la prévention et la lutte contre le sexisme, et, conformément à la Recommandation CM/Rec(2022)16, veiller à ce que les autorités ou institutions publiques préviennent et combattent activement le discours de haine et sa diffusion, et s'attachent à promouvoir une langue, un discours et des comportements inclusifs.

Soutien aux victimes

11. Les États membres devraient permettre l'accès des victimes de crimes de haine à des services de soutien ciblés et spécialisés, indépendamment du fait que ces expériences de victimisation soient signalées à la police ou non. Lorsqu'un signalement est effectué, ce soutien devrait continuer à être disponible à l'issue d'une enquête ou de toute procédure pénale.

12. Les États membres devraient reconnaître l'importance particulière de mettre en place des mesures qui prennent en compte la manière qualitativement différente dont la victimisation intersectionnelle fonctionne et adapter les mesures d'aide aux victimes en conséquence.

13. Les États membres devraient adopter une approche globale, appliquée à tous les stades du processus de justice pénale, pour créer un environnement accueillant, accessible, sans préjugé, permettant aux victimes de se sentir soutenues et en sécurité, pour que les besoins et les droits des victimes soient convenablement respectés, à travers un processus sensible au genre, au handicap et à d'autres caractéristiques protégées et qui les intègre activement. À cette fin, les États membres devraient :

- a. veiller à ce que les victimes soient tenues informées de l'évolution de leur dossier, écoutées et aidées à participer, sur demande, à toutes les étapes de l'instruction de leur dossier, les informations communiquées devant être particulièrement claires en ce qui concerne l'élément de haine de l'infraction;
- b. s'attaquer aux risques de victimisation secondaire par les professionnels de la justice, par la formation à l'identification des crimes de haine et au traitement sensible et respectueux des victimes de crimes de haine, et en en s'engageant à adopter une approche centrée sur la victime;
- c. veiller à ce qu'aucune répercussion négative ne soit subie à la suite du signalement d'un crime de haine, en particulier en ce qui concerne les personnes travaillant dans des secteurs criminalisés, les migrants en situation irrégulière et les personnes cherchant une protection internationale, en garantissant, par exemple, qu'il y ait une séparation entre le signalement des crimes de haine, d'une part, et l'application des lois sur l'immigration, d'autre part;
- d. mettre à la disposition des victimes une série de moyens sûrs et efficaces de signaler les faits, y compris le signalement en ligne, le signalement anonyme et une ligne d'appel d'urgence pour demander à la police de recueillir un signalement;
- e. veiller à ce que des dispositifs d'assistance spécifiques soient mis en place pour répondre aux besoins des victimes de crimes de haine et pour leur permettre d'exercer leurs droits, une attention particulière devant être portée à cet égard à l'application de la Recommandation CM/Rec(2023)2.

14. Les États membres devraient mettre en place des services efficaces de soutien aux victimes qui tiennent compte du traumatisme subi, qui sont sensibles au genre, au handicap et à d'autres caractéristiques protégées et les intègrent activement, et qui comprennent expressément un soutien psychologique, des services linguistiques, une assistance médicale et une assistance juridique, incluant, le cas échéant, la possibilité de se

faire représenter en justice et accompagner au tribunal. Lorsque des obstacles entravent l'accès à l'aide pour les victimes, par exemple pour celles qui sont handicapées, des aménagements raisonnables devraient être mis en place, tels que des mesures alternatives de signalement et d'accès.

15. Les États membres devraient faciliter l'accès à des soutiens ciblés, par l'intermédiaire de services d'information capables d'orienter les victimes vers les bons intervenants, et assurer ces services directement ou veiller à ce qu'ils soient assurés en finançant correctement des organisations de la société civile et des entités de soutien aux victimes. Ces services devraient être facilement accessibles et compréhensibles, et être notamment disponibles dans différentes langues. Pour garantir l'efficacité des orientations, la police et les autres acteurs du système de justice pénale devraient connaître les prestataires existants et les services disponibles.

16. Les victimes ou les personnes qui les représentent, selon la place que leur confère le droit interne, devraient avoir la possibilité d'être entendues et de témoigner devant un tribunal de ce qu'elles ont vécu, et elles devraient pouvoir disposer d'une représentation en justice dans ce contexte. S'il y a lieu et conformément aux prescriptions du droit interne, les États membres sont en outre vivement encouragés à prendre des dispositions pour que les victimes, dans le cadre du processus de détermination de la peine, fassent des déclarations sur les répercussions de l'infraction en leur nom propre ou au nom d'un groupe, dans les cas où l'accusé a été reconnu coupable d'un crime de haine.

Modèles législatifs et gamme des infractions

17. Les États membres devraient traiter les crimes de haine de manière complète dans leur droit pénal. Cela peut être réalisé de plusieurs manières :

- a. une disposition générale prévoyant qu'un élément de haine constitue une circonstance aggravante applicable à toutes les infractions pénales lors de la détermination de la peine ;
- b. une disposition matérielle qui attache l'élément de haine à toute infraction pénale au stade de la mise en examen ;
- c. des équivalents autonomes des infractions pénales de base, dont la haine est un élément constitutif ;
ou
- d. une combinaison de ces possibilités.

Conformément à cette approche, les États membres devraient aussi traiter les formes de discours de haine qui sont érigées en infraction conformément à la liste d'infractions dressée au paragraphe 11 de l'annexe à la Recommandation CM/Rec(2022)16. Cela peut être réalisé, par exemple, par des infractions autonomes dans lesquelles l'élément de haine est un élément constitutif.

18. Les États membres devraient intégrer l'élément de haine d'une infraction dans leur droit pénal national, sous les formes suivantes :

- a. la motivation haineuse de l'infraction ou la manifestation de la haine par la commission de l'infraction ;
- b. la sélection discriminatoire de la ou des personne(s) visée(s), ou de l'objet ou des objets visés ;
- c. la haine comme élément constitutif de l'infraction ; ou
- d. une combinaison de ces formes.

19. Le droit pénal devrait traiter des infractions visant des personnes, des groupes de personnes ou des biens, et il pourrait aussi traiter des infractions visant des espaces, des établissements ou des installations ou lors d'événements associés à des personnes et groupes de personnes présentant des caractéristiques protégées, comme indiqué au paragraphe 2.b ci-dessus, compte tenu de la nécessité de respecter, le cas échéant, les dispositions de l'article 7 et de l'article 10 de la Convention.

20. Les États membres devraient concevoir leur législation en tenant compte du principe de l'incrimination minimale, n'envisager de mesures privatives de liberté qu'en dernier recours et s'inspirer, s'il y a lieu, des principes de la Recommandation CM/Rec(2018)8 relative à la justice restaurative en matière pénale. Le cas échéant, la majoration ou l'aggravation préconisée de la peine en cas de crime de haine devrait être proportionnée à la peine maximale encourue pour l'infraction première. Un dédommagement financier des victimes devrait être prévu par la législation dans les cas qui s'y prêtent.

Système de justice pénale

21. Les États membres devraient veiller à ce que le système de justice pénale tout entier, y compris les institutions et les personnes qui le composent, fasse en sorte que l'élément de haine d'une infraction soit détecté, mis en évidence, reconnu et traité tout au long du processus de justice pénale, de manière que les obligations positives applicables soient remplies.

22. Les États membres devraient mettre en place des politiques et des lignes directrices opérationnelles ciblées pour que les éléments de haine soient correctement mis en évidence, consignés et reconnus de manière cohérente par tous les professionnels de la justice pénale aux différentes étapes du système de justice pénale.

23. Les systèmes de justice pénale dans leur globalité devraient prévoir des recours et un soutien appropriés, adéquats et effectifs, ainsi qu'une protection des droits des personnes visées par des crimes de haine. Il faudrait élaborer une stratégie applicable à l'ensemble du système, pour protéger et soutenir les victimes, et limiter les risques de nouvelles victimisations et de nouveaux traumatismes. En particulier, les États membres devraient veiller à ce que les personnes qui signalent un crime de haine ou qui portent plainte soient protégées contre tout traitement ou conséquence préjudiciable pour elles qui pourrait en résulter.

24. Les États membres sont encouragés à garantir l'accès à une assistance juridique gratuite pour les victimes de crimes de haine lorsque les intérêts de la justice l'exigent, conformément aux conditions et règles de procédure applicables en vertu du droit national.

25. Les États membres devraient combattre l'impunité en identifiant les comportements biaisés ou partiaux des membres des forces de l'ordre et des autres professionnels de la justice pénale, tant au niveau individuel qu'institutionnel, et en y réagissant par le biais de programmes de prévention et de formation, et par des mesures disciplinaires. Afin d'augmenter la confiance des personnes visées par des crimes de haine dans le processus de justice pénale, il faudrait mettre en place des mesures fondées sur des faits établis, notamment des formations et une sensibilisation des membres des forces de l'ordre, des procureurs, du personnel des services de soutien aux victimes, des professionnels de l'aide juridictionnelle, du personnel des tribunaux et des juges aux préjudices causés par la haine.

26. S'il y a lieu, les principes de la Recommandation CM/Rec(2018)8 relative à la justice restaurative en matière pénale devraient être adaptés pour s'appliquer aux crimes de haine, notamment en ce qui concerne la participation active des personnes lésées par des auteurs d'infraction, dans la résolution des questions découlant de l'infraction à toutes les étapes du processus de justice pénale, y compris après une condamnation, étant cependant entendu que la participation des victimes doit être volontaire. Les États membres sont encouragés à impliquer les organisations de la société civile dans ce processus.

27. Pour remédier aux conséquences particulières des crimes de haine sur les enfants et les jeunes, dans tous les groupes visés par des crimes de haine, il conviendrait d'adapter et d'appliquer aux crimes de haine les principes de la Recommandation CM/Rec(2009)10 du Comité des Ministres aux États membres sur les stratégies nationales intégrées de protection des enfants contre la violence. En particulier, en référence au titre 6 de l'annexe I sur les services et mécanismes adaptés aux enfants, un mécanisme de signalement des crimes de haine devrait faire partie intégrante d'un système complet comprenant aussi des services d'orientation et de soutien. Il faudrait mettre en place des services de soutien spécialisés qui répondent aux besoins individuels des enfants et des jeunes victimes de crimes de haine, dans tous les groupes visés. Ces services devraient communiquer des informations adaptées aux enfants (en fonction de l'âge, de la langue et de la maturité) sur le système de signalement.

28. Afin de garantir que les enfants et les jeunes reçoivent l'assistance nécessaire, il conviendrait d'appliquer aux auteurs de crimes de haine les principes de la Recommandation CM/Rec(2008)11 sur les Règles européennes pour les délinquants mineurs faisant l'objet de sanctions ou de mesures, en particulier les principes énoncés dans l'annexe, au paragraphe 15, qui préconise que les États membres adoptent une approche pluridisciplinaire et multi-institutionnelle, et au paragraphe 23.2, qui souligne l'importance des sanctions et mesures susceptibles d'avoir un effet éducatif et de constituer une réponse restaurative aux infractions commises par les enfants et les jeunes.

29. Les États membres devraient prendre des mesures efficaces au travers de leurs systèmes de justice pénale ainsi que des autres autorités concernées afin de prévenir et de combattre les crimes de haine à l'encontre des personnes privées de liberté, en particulier en mettant en place des mécanismes de plainte et en menant des enquêtes effectives en matière de crimes de haine, notamment lorsqu'ils sont le fait d'agents de l'État.

Améliorer l'efficacité du système de justice pénale

30. Des mesures visant à garantir que les crimes de haine sont dûment mis en évidence, consignés, instruits, poursuivis et condamnés devraient être mises en place à tous les stades du processus de justice pénale.

31. Les États membres devraient veiller à assurer une formation sur mesure à l'ensemble des professionnels de la justice pénale, élaborée de manière interdisciplinaire.

32. Afin de réduire les cas de sous-signalement des crimes de haine et d'éviter les situations où l'élément de haine n'est pas reconnu de manière cohérente par tous les intervenants du système de justice pénale, les États membres devraient reconnaître l'importance de comprendre ce qui est perçu comme un obstacle au signalement, identifier des moyens de lever ces obstacles et concevoir des processus garantissant que les infractions pénales sont recensées en tant que crimes de haine, le cas échéant.

33. Des mécanismes de signalement efficaces devraient être mis en place aux fins d'encourager le signalement des crimes de haine, à l'instar de mécanismes de signalement personnalisés ou de services de signalement en ligne qui pourraient inclure la possibilité de signaler un crime de haine de manière anonyme. À la suite du signalement, il faudrait évaluer les risques et les besoins de la victime du crime de haine en vue de formuler des mesures de protection appropriées et de l'orienter vers des services de soutien.

34. Les protocoles, lignes directrices et politiques concernant le traitement des cas de crime de haine devraient être rendus publiquement accessibles, faire l'objet d'un suivi et être révisés régulièrement pour s'assurer que les pratiques sont efficaces et adaptées. Les forces de l'ordre et autres institutions de la justice pénale devraient être encouragées à coopérer et à se coordonner entre elles et avec les organisations de la société civile sur les questions relatives aux crimes de haine, afin d'augmenter le taux de signalement, d'apporter aux victimes une réponse éclairée tenant compte des traumatismes subis, de veiller à ce que l'élément de haine d'une infraction soit mis en évidence et communiqué tout au long du processus de justice pénale, et de s'assurer que la commission d'un crime de haine entraîne des conséquences juridiques concrètes.

Police

35. La police devrait élaborer une approche commune pour reconnaître, mettre en évidence et recenser officiellement les crimes de haine, et pour faire en sorte que les incidents comportant un élément de haine qui ne constituent pas une infraction soient dûment reconnus, conformément aux orientations données par la RPG n° 11 de l'ECRI. Il conviendrait également d'élaborer des politiques relatives au soutien des victimes, notamment pour accroître l'évaluation des besoins et des risques individuels. Des indications claires devraient également être fournies quant aux circonstances dans lesquelles une infraction qui avait été qualifiée de crime de haine devrait être requalifiée en infraction ordinaire de base dans le casier judiciaire d'un suspect, si cette possibilité existe. Il faudrait mettre à jour les processus d'enregistrement et les bases de données de la police pour permettre l'enregistrement de données sur les crimes de haine qui soient ventilées par groupe visé et par type d'infraction, conformément aux normes européennes de protection des droits humains et des données.

36. Il est essentiel d'identifier et de reconnaître les « indicateurs de parti pris » pour mettre en évidence l'élément de haine d'une infraction. Il faudrait donc, en étroite coopération avec les organisations de la société civile pertinentes, élaborer de tels indicateurs pour tous les groupes visés par des crimes de haine et les utiliser pour que ces crimes soient correctement recensés, fassent l'objet d'une enquête et soient inclus dans le dossier pénal correspondant.

37. Des modules obligatoires sur les crimes de haine devraient être inclus dans le programme de formation des écoles de police. Il faudrait dispenser régulièrement des formations à tous les policiers pour qu'ils soient sensibilisés au phénomène des crimes de haine afin d'améliorer leur réaction initiale. Une formation obligatoire continue et ciblée devrait être dispensée aux policiers, et notamment à ceux qui sont spécialisés dans les enquêtes sur les crimes de haine. Cette formation devrait par exemple porter sur les indicateurs de parti pris et sur la mise en évidence de l'élément de haine, y compris la nécessité de rechercher et de sécuriser les preuves relatives à l'élément de haine en identifiant et en consignnant les indicateurs de parti pris conformément à la jurisprudence de la Cour et aux orientations données dans la RPG n° 11 de l'ECRI. Les policiers devraient être aussi formés sur les partis pris, sur l'évaluation des besoins et des risques individuels, et sur l'orientation des victimes vers les services de soutien compétents, ainsi que sur le traitement respectueux et non discriminatoire des victimes de crimes de haine.

38. La fonction d'enquêteur spécialisé dans les crimes de haine devrait être développée au sein des services de police afin d'apporter des connaissances spécialisées, un soutien et des réponses directs au niveau

opérationnel, et une aide aux victimes de crimes de haine, en partenariat avec les services de soutien aux victimes. Une formation sur mesure devrait être dispensée à l'ensemble de ces agents, qu'ils travaillent au sein d'unités spécialisées dans la lutte contre les crimes de haine ou en tant que spécialistes rattachés à d'autres unités de police.

Procureurs

39. Il faudrait élaborer une approche commune à l'intention des procureurs pour reconnaître les crimes de haine, enquêter sur ces crimes et poursuivre leurs auteurs, et pour faire en sorte que les crimes de haine soient correctement enregistrés dans les bases de données. Il faudrait élaborer des lignes directrices et des protocoles relatifs à la reconnaissance, l'investigation, la poursuite et l'enregistrement des crimes de haine.

40. Une formation ciblée et continue devrait être dispensée aux procureurs responsables de la reconnaissance, des enquêtes ou des poursuites concernant les crimes de haine, notamment pour qu'ils sachent identifier et prouver l'élément de haine devant un tribunal.

41. Il faudrait développer la fonction de procureur spécialisé dans les crimes de haine, dont le rôle serait de veiller à ce que les crimes de haine soient dûment poursuivis et à ce que les victimes de ces crimes soient traitées par les services de poursuites pénales de manière respectueuse et non discriminatoire.

42. Les États membres sont encouragés à élaborer des lignes directrices concernant les circonstances dans lesquelles les décisions expliquant pourquoi un crime de haine signalé n'a pas fait l'objet de poursuites peuvent être communiquées à la victime, et quels détails doivent être fournis dans ces communications.

Juges

43. Sans porter préjudice à l'indépendance du système judiciaire, il conviendrait de dispenser aux juges une formation ciblée sur les crimes de haine. Dans ce contexte, les États membres pourraient envisager d'encourager les juges à échanger des informations sur les pratiques en matière de peines applicables aux crimes de haine, y compris, par exemple, des indications relatives à l'interprétation et à l'application de l'obligation faite aux tribunaux de motiver leurs décisions en vertu de l'article 6 de la Convention dans le contexte des crimes de haine.

Services et mesures après une condamnation

44. Il faudrait élaborer des lignes directrices, des politiques, des protocoles et des procédures opérationnelles standards dans l'objectif d'une réinsertion efficace des auteurs de crimes de haine, et travailler sur les facteurs déclenchant les crimes de haine.

45. Les États membres devraient veiller à ce que les auteurs d'infractions aient la possibilité, pendant leur incarcération ou durant leur période de probation, de participer à des programmes et des activités destinés à combattre les préjugés et les attitudes haineuses, et à favoriser leur réadaptation et leur réinsertion.

46. Les États membres devraient adopter des politiques, des pratiques et d'autres mesures permettant d'éviter que la prison soit un lieu où la haine risque d'être entretenue plutôt que combattue.

47. Les États membres sont encouragés à garantir que le casier judiciaire des auteurs d'infractions mentionne leur condamnation en vertu de la législation relative aux crimes de haine, le cas échéant. Des règles conformes aux normes relatives à la protection des données devraient être établies quant aux détails à fournir dans le cadre de la divulgation des données traitées par la police ou par la justice en ce qui concerne les habilitations de sécurité des individus, en particulier lorsqu'une personne est ou a été raisonnablement soupçonnée d'avoir commis un crime de haine, pour lequel elle n'a cependant pas été condamnée.

Signalement par des tiers, suivi et collecte de données

Signalement par des tiers

48. Les États membres devraient prendre des dispositions et des mesures pratiques pour faire en sorte que les victimes disposent d'un recours effectif pour exercer leurs droits et soutenir, à cet effet, tous les moyens disponibles pour permettre le signalement des crimes de haine aux autorités par l'intermédiaire de différentes plateformes, mentionnées au paragraphe 33 ci-dessus, mais aussi apporter le soutien nécessaire aux organisations de la société civile pour qu'elles constituent une voie de signalement alternative. Ces dispositifs alternatifs pourraient comprendre des lignes d'appel d'urgence, le signalement auprès de services publics,

des services d'accompagnement et des systèmes de suivi en ligne. Les mécanismes de signalement devraient également permettre aux victimes de contacter un service de soutien aux victimes ou d'être orientées vers un tel service. Ils devraient offrir aux victimes la possibilité de faire un signalement tout en conservant leur anonymat, si elles le souhaitent.

Suivi

49. Les États membres devraient adopter une approche fondée sur des faits établis pour comprendre et traiter les raisons du faible taux de signalement des crimes de haine par les personnes exposées au risque de victimisation. Cette approche devrait prévoir des enquêtes, notamment des enquêtes de victimisation, des évaluations de la confiance à l'égard des institutions pénales et des mesures des préjugés au sein des institutions pénales. Le succès des interventions destinées à améliorer le signalement des crimes de haine devrait être mesuré régulièrement en comparant les taux de signalement officiels et officieux à la prévalence des crimes de haine ressortant des enquêtes de victimisation.

50. Les États membres devraient veiller à ce que leurs politiques, leurs mesures législatives, leurs stratégies et leurs plans d'action contre les crimes de haine soient fondés sur des preuves et reflètent dûment une approche sensible au genre, au handicap et à d'autres caractéristiques protégées et les intègre activement. À cette fin, les États membres devraient identifier, consigner, suivre et analyser les tendances, les différentes manifestations et les motifs des crimes de haine, dont les crimes de haine intersectionnels, y compris les crimes de haine en ligne, dans le respect des normes européennes de protection des droits humains et des données existantes. À cet égard, les États membres devraient, au besoin, collaborer avec les principales parties concernées.

51. Les États membres devraient mettre en place des outils efficaces permettant de mesurer la prévalence des crimes de haine dans la société en menant régulièrement des enquêtes, notamment des enquêtes de victimisation, afin d'évaluer les progrès de la lutte contre les crimes de haine. Ces enquêtes devraient tenir compte des besoins et des droits de tous les groupes visés par des crimes de haine.

Collecte de données

52. Les États membres sont encouragés à veiller à ce que des données anonymisées et ventilées soient collectées et analysées par les autorités de justice pénale au cours de toutes les phases de traitement des crimes de haine, depuis le signalement et l'enregistrement jusqu'aux poursuites, à la condamnation, aux mesures de soutien après la condamnation et aux mesures de déjudiciarisation. Lorsque cela est nécessaire, à des fins de contrôle et de suivi, les États membres sont encouragés à collecter et analyser des données ventilées pour permettre de détecter les cas où l'élément de haine d'un crime n'a pas été reconnu et consigné de manière cohérente tout au long du processus.

53. Les statistiques et, le cas échéant, les données et métadonnées, collectées conformément aux normes européennes actuelles de protection des droits humains et des données, devraient être publiées sous forme brute et sous forme analytique, avec les mises en garde qui s'imposent; les données devraient être ventilées, au minimum, par type d'infraction et par caractéristique personnelle. Il conviendrait, en particulier, de distinguer les statistiques et données qui concernent l'infraction pénale de discours de haine de celles qui concernent l'infraction pénale de crime de haine.

54. Les États membres devraient exploiter ces données et le résultat de leur analyse pour évaluer et améliorer régulièrement les stratégies de lutte contre les crimes de haine, et pour concevoir et mettre en œuvre des mesures supplémentaires, si nécessaire. Dans ce contexte, l'exploitation des données devrait répondre aux principes d'ouverture, de transparence et de dialogue avec les principales parties prenantes, en procédant par exemple à un examen des fonctions de la police et de la justice pénale en matière de crimes de haine, incluant une analyse des données, du matériel de formation et des protocoles.

Prévention

55. Les États membres devraient concevoir et mettre en œuvre des stratégies efficaces, et mener des recherches pertinentes pour analyser et traiter les causes profondes et les facteurs déclencheurs des crimes de haine, en particulier en ce qui concerne la stigmatisation, l'exclusion et la marginalisation sociale de groupes et de personnes, ainsi que les idéologies prônant la haine à tous les niveaux de la société. En s'inspirant des paragraphes 44 à 54 de l'annexe à la Recommandation CM/Rec(2022)16 sur la lutte contre le discours de haine, ainsi que des sections I.A et I.B de l'annexe à la Recommandation CM/Rec(2019)1 sur la prévention et la lutte contre le sexisme, il faudrait concevoir des mesures préventives, dans le cadre d'une approche

multisectorielle, en vue de renforcer les barrières normatives, dont celles qui servent à lutter contre les causes du discours de haine, à savoir la désinformation, l'utilisation de stéréotypes négatifs et la stigmatisation de personnes ou de groupes.

56. Les États membres devraient prendre les mesures appropriées pour améliorer la sensibilisation, l'éducation, la formation et l'utilisation de mesures relevant du contre-discours ou du discours alternatif, conformément à la Recommandation CM/Rec(2022)16 sur la lutte contre le discours de haine, afin d'améliorer la capacité des acteurs et institutions concernés, y compris les agents publics, à repérer précocement les facteurs et comportements susceptibles de conduire à des crimes de haine. Une attention particulière devrait être accordée à la prolifération des discours de haine sur les plateformes en ligne.

57. Les organisations de la société civile pertinentes dans le domaine des crimes de haine devraient être encouragées et soutenues dans la diversité de leurs rôles permettant de promouvoir l'inclusion sociale, la participation démocratique et la tolérance.

58. Dans le cadre de leurs stratégies de prévention des crimes de haine, les États membres devraient veiller à ce que tous les comportements et activités du continuum de la haine fassent l'objet d'une réponse énergique, mais également reconnaître que les actes relevant de l'extrémisme violent ou du terrorisme et comportant un ou plusieurs éléments de haine requièrent une vigilance particulière dans le cadre des enquêtes et des mesures de prévention et de perturbation. Les États membres devraient être guidés par les stratégies législatives, opérationnelles et politiques contenues dans la Recommandation CM/Rec(2017)6 du Comité des Ministres aux États membres relative aux « techniques spéciales d'enquête » en relation avec des infractions graves, y compris des actes de terrorisme, et prendre également en compte la jurisprudence de la Cour concernant des questions comme la vie privée (article 8 de la Convention), la liberté d'expression (article 10) et la liberté d'association (article 11).

59. En collaboration avec les groupes visés par les crimes de haine, les États membres devraient protéger les espaces, les établissements et les événements associés à ces groupes. Cela devrait inclure des mesures visant à réduire les possibilités de commettre des crimes de haine et à améliorer la sécurité de ces groupes. Il faudrait souligner le rôle de la police de proximité dans la protection des groupes à risque concernés.

Recommandations concernant les acteurs clés

60. Les États membres devraient concevoir des formations en concertation avec une série de parties prenantes, dont les services de soutien aux victimes, les organismes de promotion de l'égalité, les institutions nationales des droits humains, les services de justice restaurative, les prestataires de soins, les établissements d'enseignement, les prestataires de l'aide juridictionnelle, les intervenants de première ligne et des organisations de la société civile, afin de garantir que les victimes peuvent demander, et recevoir, le soutien dont elles ont besoin, et peuvent être adressées à d'autres services si nécessaire. Cette formation devrait être alignée sur celle dispensée aux professionnels de la justice pénale (voir paragraphe 31 ci-dessus). Elle devrait être un élément central de la stratégie de prévention et de lutte contre les crimes de haine. Il conviendrait de considérer que les diverses mesures préconisées aux acteurs clés, qui figurent aux paragraphes 28 à 43 de l'annexe à la Recommandation CM/Rec(2022)16, s'appliquent pour l'essentiel aussi aux crimes de haine.

Agents publics, organes élus et partis politiques

61. Le rôle des responsables politiques, des agents publics, des fonctionnaires, des autorités locales, ainsi que des personnalités influentes au sein de la société en matière de promotion d'une culture de l'inclusivité et des droits humains devrait être reconnu. Soucieuses de la séparation des pouvoirs, ces personnalités publiques devraient condamner les épisodes de crimes de haine, en particulier dans les cas déclenchant des débats publics, et dénoncer l'instrumentalisation de la haine.

Systèmes éducatifs

62. Les États membres devraient veiller à ce que les établissements d'enseignement, les enseignants et les éducateurs contribuent à développer une culture de l'inclusivité qui valorise la diversité et les droits humains. À cette fin, les États membres devraient mettre en place les mesures suivantes, avec les ressources nécessaires, dans l'ensemble des systèmes éducatifs :

- a. une formation complète fondée sur la recherche à destination des enseignants ;
- b. des ressources pédagogiques complètes fondées sur la recherche et destinées à être utilisées dans l'enseignement et les salles de classe ;

c. l'intégration de la diversité, de l'égalité de genre et de l'inclusion dans les politiques éducatives.

Il faudrait passer en revue tous les programmes d'enseignement pour favoriser une éthique inclusive qui promeut le respect mutuel et l'égalité, et pour s'assurer que ces programmes sont exempts de tout contenu discriminatoire. Ces programmes devraient être « vivants » et évolutifs, coconstruits de manière enrichissante avec les enfants et les jeunes, et, le cas échéant, les organisations de la société civile.

63. Les États membres devraient suivre des approches fondées sur la prise en compte des traumatismes pour gérer et traiter les infractions dans les systèmes éducatifs, et ces approches devraient être sensibles au genre, au handicap et à d'autres caractéristiques protégées. Les États membres sont encouragés à mettre en place des systèmes distincts de signalement des crimes de haine dans les systèmes éducatifs. Il faudrait que ces formes de soutien soient apportées par des référents spécialisés et formés à cet effet.

Organisations de la société civile

64. Les États membres devraient donner aux organisations de la société civile des fonds et des ressources appropriés afin qu'elles puissent, en fonction des besoins, proposer des services de soutien locaux, ciblés et spécialisés aux victimes de crimes de haine, contribuer à la formation des professionnels de la justice, assurer la liaison entre les institutions étatiques et les membres des groupes visés par des crimes de haine, et contribuer aux politiques locales et nationales en matière de lutte contre les crimes de haine.

65. Les États membres devraient promouvoir un espace civique sûr et inclusif, en ligne et hors ligne, permettant aux organisations de la société civile travaillant dans le domaine des crimes de haine d'œuvrer, en garantissant une protection et un soutien adéquats contre les menaces, le harcèlement ou les attaques, afin qu'elles aient la capacité et le pouvoir de prospérer.

66. Ces organisations devraient en particulier recevoir des financements pour apporter un soutien aux victimes, comme exposé au paragraphe 15 ci-dessus, et recueillir des données de tiers concernant la prévalence des crimes de haine, comme indiqué au paragraphe 48.

67. Les États membres devraient encourager et faciliter la coopération entre les organisations de la société civile, aux niveaux national et international, en matière d'échange de bonnes pratiques, notamment sur des questions telles que l'aide aux victimes et la collecte de données.

Les intermédiaires d'internet, y compris les fournisseurs de services internet

68. En s'appuyant sur la Recommandation CM/Rec (2022)16, et au titre de l'obligation qui leur incombe de se conformer à toutes les lois en vigueur et de respecter les droits humains, les intermédiaires d'internet, y compris les fournisseurs de services internet, devraient identifier les crimes de haine qui sont commis sur leurs systèmes, ou diffusés par leurs systèmes, et agir dans le cadre de leur responsabilité juridique et de leur responsabilité d'entreprise. Une telle approche devrait s'inscrire dans le droit-fil de la Recommandation CM/Rec(2016)3 du Comité des Ministres aux États membres sur les droits de l'homme et les entreprises, et de la Recommandation CM/Rec(2018)2 du Comité des Ministres aux États membres sur les rôles et les responsabilités des intermédiaires d'internet.

69. Les intermédiaires d'internet devraient appliquer les préconisations figurant aux paragraphes 30 à 37 de l'annexe à la Recommandation CM/Rec(2022)16, relatives aux politiques de modération des contenus, ainsi qu'à la modération humaine des crimes de haine en ligne; coopérer avec les organisations de la société civile et développer des procédures internes pour identifier les crimes de haine et retirer les contenus correspondants.

Médias et journalistes

70. Sur la base du paragraphe 38 de l'annexe à la Recommandation CM/Rec(2022)16, se référant particulièrement au rôle d'observateur critique de la vie publique des médias et des journalistes dans une société démocratique et tenant dûment compte de leur devoir de se conformer à toutes les lois applicables et de respecter les droits humains, les médias, les journalistes et autres acteurs devraient bénéficier de la liberté de rendre compte de la haine et de l'intolérance. Ils devraient être libres de choisir leurs techniques, styles et supports de reportage, et avoir le droit d'accéder aux informations pertinentes, conformément à la législation nationale.

Coopération et coordination nationales

71. Les États membres devraient instaurer une concertation régulière et inclusive avec toutes les parties concernées, et une coopération et un dialogue avec les groupes touchés par des crimes de haine. Cette concertation devrait déboucher sur l'élaboration et la révision des stratégies et plans d'action nationaux contre la haine, en association avec les acteurs étatiques et non étatiques définis plus haut aux paragraphes 4 et 8, et elle devrait inclure l'élaboration et la révision régulière des politiques de prévention nationales ainsi que le réexamen des stratégies institutionnelles dans l'ensemble du processus de justice pénale. Compte tenu des différences d'expérience aux niveaux national, régional et local, les autorités de tous ces niveaux devraient travailler en concertation, de manière à assurer l'égalité d'accès à la justice et aux dispositifs de soutien, ainsi que la protection pour tous.

72. Les États membres devraient coopérer avec les autorités compétentes, les organisations de la société civile, les organismes de promotion de l'égalité et les institutions nationales des droits humains, à un niveau multisectoriel et transversal, en vue de l'élaboration de lignes directrices, de politiques, de protocoles et de procédures opérationnelles standards, pour la prévention et la lutte contre le crime de haine, ainsi que, le cas échéant, pour l'élaboration, la mise en œuvre et la révision des plans d'action nationaux ou des stratégies concernant la prévention et la lutte contre le crime de haine.

Coopération et coordination internationales

73. Les États membres devraient coopérer en vue de fournir une réponse cohérente et commune aux victimes, et de promouvoir la cohérence des approches et des normes juridiques visant à prévenir et à combattre les crimes de haine, conformément aux dispositions de la présente recommandation. Ils devraient en outre adhérer aux instruments européens et internationaux pertinents et les appliquer effectivement, et collaborer avec les organisations intergouvernementales.

74. Il faudrait prendre des mesures de dissuasion pour lutter contre l'extrémisme violent et les groupes véhiculant la haine, qui peuvent opérer sur le territoire d'un État membre ou au-delà des frontières de plusieurs États membres; ces mesures devraient s'adresser notamment aux personnes qui pourraient être amenées à soutenir ou à commettre des crimes de haine, et notamment aux enfants et aux jeunes.

75. Pour la mise en œuvre de la présente recommandation, les États membres devraient participer à l'engagement, la coordination et la coopération au niveau multilatéral ainsi que dans des initiatives conjointes en échangeant informations et bonnes pratiques, et en allouant des financements et ressources adaptés. Les États membres devraient également coopérer aux fins de garantir que des instruments similaires et des normes de collecte des données soient adoptés dans tous les États membres du Conseil de l'Europe aux fins de standardisation et de comparabilité des données.

Exposé des motifs

INTRODUCTION

1. Les crimes de haine sont une forme de criminalité particulièrement grave. Ils portent atteinte à la sécurité des individus et des groupes qui en sont la cible, aux principes d'égalité et de dignité humaine garantis par la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales («la Convention»), et détruit les valeurs démocratiques, la stabilité sociale et la paix, menaçant ainsi le fondement même des sociétés démocratiques et de l'État de droit. Combattre et prévenir les crimes de haine est un défi: tant le concept que l'ampleur du problème sont difficiles à cerner. Il n'existe pas de définition internationalement contraignante des crimes de haine. Ils ne sont pas suffisamment signalés par les victimes et, lorsqu'ils le sont, ils peuvent ne pas être clairement enregistrés comme des crimes de haine. L'enregistrement, la collecte de données et les réponses apportées aux crimes de haine peuvent varier considérablement d'un État membre à l'autre, de sorte que les statistiques officielles au niveau national peuvent ne pas refléter la réalité de la prévalence des crimes de haine.

2. Les crimes de haine sont commis parce que l'auteur croit que la cible représente «l'autre», c'est-à-dire que la victime représente un groupe de personnes différentes, qui ne méritent pas de faire partie intégrante de la société ou qui n'y sont pas les bienvenues. Les crimes de haine résultent de préjugés sociétaux et individuels, ce type d'acte criminel étant généralement perpétré non pas en raison de l'identité d'une personne, mais plutôt de ce qu'elle représente pour l'auteur de l'acte. Les crimes de haine peuvent être commis de façon ponctuelle ou régulière. Aborder et rejeter ces préjugés enracinés et parfois largement répandus à un niveau individuel comme dans l'ensemble de la société exige une réponse complexe et diversifiée. La présente recommandation appelle par conséquent les États membres à adopter une approche globale de la prévention et de la lutte contre les crimes de haine ainsi que de la protection, du soutien et de l'autonomisation des victimes de ces crimes.

3. La présente recommandation reconnaît que des individus et des groupes peuvent être la cible de crimes de haine pour différents motifs, ou pour une intersectionnalité de motifs, et que ces personnes et ces groupes ont besoin d'une protection et d'un soutien particuliers pour garantir leur accès effectif à la justice. Elle reconnaît également que la haine se manifeste à différents degrés de gravité et que l'apparition de crimes de haine peut être une conséquence directe de l'escalade du discours de haine. Le préambule fait directement référence à la pertinence de la précédente Recommandation CM/Rec(2022)16 du Comité des Ministres aux États membres sur la lutte contre le discours de haine pour la mise en œuvre des stratégies proposées dans la présente recommandation. Les formes de discours de haine qui devraient, compte tenu de leur gravité, entraîner une responsabilité pénale conformément aux conditions spécifiées dans la Recommandation CM/Rec(2022)16 devraient également être considérées comme des crimes de haine aux fins du présent instrument. Il est fait référence en particulier aux paragraphes 11 et 12 de la Recommandation CM/Rec(2022)16.

4. Les droits de la victime, ainsi que son point de vue et ses besoins particuliers, devraient rester au cœur de la réponse aux crimes de haine. Tout en reconnaissant la capacité du système de justice pénale de combattre les crimes de haine, la présente recommandation invite les États membres à se conformer aux principes de légalité et de proportionnalité et reconnaît les possibilités offertes par la justice restaurative pour remédier aux préjudices causés par les crimes de haine et prévenir la récurrence.

5. Différents acteurs doivent être impliqués dans la prévention et la lutte contre les crimes de haine. Ils comprennent les entités publiques, notamment les organes et autorités élus aux niveaux fédéral, régional et local, ainsi que leurs représentants et leur personnel, en particulier dans les domaines de l'éducation, de la régulation des médias, du maintien de l'ordre et de la justice, les institutions nationales de défense des droits humains et les organismes de promotion de l'égalité, ainsi que d'autres parties prenantes telles que les partis politiques, les personnalités publiques et les intermédiaires d'internet, les médias publics et privés, y compris les organisations de médias commerciaux, locaux et minoritaires, les associations professionnelles, les organisations de la société civile, et en particulier les organisations de la société civile qui travaillent avec les groupes minoritaires, les individus et les groupes exposés aux infractions motivées par la haine, les victimes de crimes de haine, les défenseurs des droits humains, les acteurs confessionnels, les représentants de groupes minoritaires et autres, les partenaires sociaux, le monde académique et les instituts de recherche. La recommandation vise à guider les États membres et toutes les parties prenantes dans l'élaboration de politiques, de stratégies et de plans d'action globaux pour prévenir et combattre efficacement les crimes de haine.

6. La présente recommandation a été élaborée par le Comité d'experts sur la lutte contre les crimes de haine (PC/ADI-CH), qui a été créé en tant qu'organe subordonné au Comité directeur sur l'anti-discrimination, la diversité et l'inclusion (CDADI) et au Comité européen pour les problèmes criminels (CDPC). Conformément à son mandat, la recommandation s'appuie sur la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme (ci-après «la Cour») qui, en vertu de l'article 32 de la Convention, est compétente en dernier ressort pour interpréter et appliquer la Convention et ses Protocoles par le biais de sa jurisprudence. Ses arrêts servent non seulement à trancher les affaires portées devant la Cour mais, plus généralement, à élucider, sauvegarder et développer les règles instituées par la Convention, contribuant ainsi, conformément à son article 19, au respect par les États membres des engagements qu'ils ont pris en tant que Parties contractantes (Irlande c. Royaume-Uni, n° 5310/71, 18 janvier 1978, §154). La recommandation complète les instruments pertinents existants du Conseil de l'Europe, notamment la Recommandation CM/Rec(2022)16 sur la lutte contre le discours de haine et la Recommandation CM/Rec(2019)1 du Comité des Ministres aux États membres sur la prévention et la lutte contre le sexisme.

7. Les principes et lignes directrices suivants sont organisés en 12 chapitres. Chaque chapitre présente les mesures pertinentes qu'il est recommandé aux États membres et aux autres acteurs concernés de prendre pour prévenir et combattre les crimes de haine afin de s'acquitter de leurs devoirs et responsabilités en vertu de la Convention. La mise en œuvre de ces principes et lignes directrices garantit la protection des droits humains et des libertés fondamentales, en particulier ceux visés aux articles 2, 3, 6, 7, 8, 10, 13 et 14 de la Convention, à l'article 1^{er} de son protocole n° 1, et à l'article 1^{er} de son protocole n° 12, dans le plein respect du principe de l'État de droit et des obligations positives qui incombent aux États membres à cet égard. Sa mise en œuvre rapide et complète devrait faire l'objet d'un examen régulier.

CHAMP D'APPLICATION, DÉFINITION ET APPROCHE

Au paragraphe 1

8. La recommandation vise à aider les États membres à lutter contre les crimes de haine de manière globale. Elle contient des mesures juridiques et non juridiques pour s'attaquer non seulement aux crimes de haine en ligne et hors ligne, mais aussi à leurs causes profondes. Elle reconnaît la nécessité d'une approche multipartite et décrit les principaux moyens par lesquels les partenaires et les parties intéressées, en particulier la société civile, peuvent contribuer à renforcer la confiance dans le système.

9. La recommandation considère que les crimes de haine s'inscrivent dans un continuum de haine, allant de la stigmatisation quotidienne et des manifestations d'intolérance, des insultes verbales et des microagressions à la discrimination, au discours de haine, à la violence et aux crimes de haine, et enfin, au terrorisme ou au génocide, tout en reconnaissant que le discours de haine tel que les insultes verbales peut constituer un crime de haine. Ainsi, en luttant contre le discours de haine, il est également possible de contribuer à la prévention et à la lutte contre le crime de haine et vice versa. La recommandation et l'exposé des motifs complètent donc la Recommandation CM/Rec(2022)16 sur la lutte contre le discours de haine.

10. En conséquence, et en ce qui concerne la criminalisation du discours de haine, les dispositions de cet instrument ont été rédigées en harmonie avec l'approche définie dans la recommandation précédente et devraient être lues à la lumière de cette recommandation. Cela étant dit, il convient de garder à l'esprit que la présente recommandation se concentre sur la manière dont les autorités devraient traiter la commission

ou la tentative de commission d'une infraction pénale, typiquement contre la personne ou la propriété, lorsqu'un élément de haine (voir les paragraphes 14 - 17 ci-dessous) est présent. Il se peut que la preuve de l'élément de haine soit apportée par des formes d'expression antérieures ou contemporaines utilisées par l'auteur de l'infraction à l'égard de la ou des victimes. Lorsque les autorités envisagent de poursuivre l'auteur également pour le crime de discours de haine, il convient de tenir compte des principes contenus dans la Recommandation CM/Rec(2022)16.

Au paragraphe 2

11. Aux niveaux européen et international, les crimes de haine sont plus souvent décrits que définis. Dans de nombreux cas, la description se limite à une interprétation des crimes de haine fondée sur un modèle juridique particulier, ou souligne les mesures spécifiques à mettre en œuvre au niveau du système juridique pour lutter contre les crimes de haine plutôt que de définir le terme lui-même. De même, certains adoptent une approche générale incluant les formes de discours de haine incriminées, tandis que d'autres privilégient une approche plus étroite limitant la compréhension des crimes de haine aux seules infractions pénales existantes présentant un élément supplémentaire relevant de la haine. Il peut aussi s'avérer difficile, sur le plan conceptuel, de définir les limites du crime de haine, c'est-à-dire de le distinguer des actes de terrorisme et d'extrémisme violent, des crimes de guerre, du génocide et d'autres crimes internationaux qui s'inscrivent également dans le continuum ou le spectre de la haine. Dans certains cas, l'élément de haine, tel que défini au sens large dans la recommandation, serait également présent dans ces crimes, de sorte qu'ils pourraient parfois être considérés comme relevant du champ d'application de la recommandation. Toutefois, bien que cet instrument se veuille exhaustif, ses recommandations ne visent pas à répondre aux besoins et aux difficultés spécifiques liés à ces crimes et ne doivent pas être interprétés comme telles. Il conviendrait de se référer à des cadres juridiques plus spécifiques, notamment aux niveaux européen et international, qui s'appliquent à ces catégories de crimes, notamment concernant la coopération internationale, la justice pénale et le maintien de l'ordre public, la prévention, les droits des victimes et le suivi.

12. Dans le domaine des normes internationales relatives aux crimes de haine, un certain nombre d'instruments clés peuvent être pris en compte. L'article 4 de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale exige des États parties qu'ils déclarent en tant que délits punissables par la loi « toute diffusion d'idées fondées sur la supériorité ou la haine raciale, toute incitation à la discrimination raciale, ainsi que tous actes de violence, ou provocation à de tels actes, dirigés contre toute race ou tout groupe de personnes d'une autre couleur ou d'une autre origine ethnique ». L'article 4 de 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 impose notamment aux États membres de prendre « les mesures nécessaires pour faire en sorte que la motivation raciste et xénophobe soit considérée comme une circonstance aggravante » et son article premier définit une série d'infractions – en grande partie constitutives d'un discours de haine et qui devraient être érigées en infractions pénales – vis-à-vis desquelles les États membres doivent prendre les mesures nécessaires pour faire en sorte qu'elles soient punissables. L'Exposé des motifs du Comité directeur pour les droits de l'homme (CDDH) relatif à la Recommandation CM/Rec(2010)5 du Comité des Ministres aux États membres sur des mesures visant à combattre la discrimination fondée sur l'orientation sexuelle ou l'identité de genre dispose que les crimes de haine « sont des infractions motivées en raison de l'appartenance, réelle ou supposée, de la victime à un certain groupe... ». Le paragraphe 21 de la Recommandation de politique générale n° 7 de la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI) recommande que la législation nationale prévoie que « la motivation raciste constitue une circonstance aggravante », et les paragraphes 18 sur le discours de haine et 19 sur le génocide précisent un certain nombre d'actes qu'il conviendrait également d'ériger en infractions pénales. La Déclaration de Kyoto visant à faire progresser la prévention de la criminalité, la justice pénale et l'état de droit A/CONF.234/L.6. reconnaît le crime de haine au rang des « formes de criminalité nouvelles, émergentes et évolutives », engageant les États parties à élaborer « des stratégies qui permettent, notamment en renforçant la capacité des professionnels de la justice pénale, de prévenir les infractions motivées par la haine, d'enquêter à leur sujet et d'en poursuivre les auteurs, et engager un dialogue effectif avec les victimes et les groupes de victimes pour que quiconque signale de telles infractions aux services de détection et de répression puisse le faire en toute confiance ».

13. La jurisprudence de la Cour en matière de crimes de haine découle principalement des requêtes portées devant elle en vertu des articles 2, 3, 6, 8 et 14 de la Convention. Si la Cour n'impose aucune définition du « crime de haine », les termes employés pour le décrire sont néanmoins variables. Ainsi le crime de haine est-il décrit en tant que crime impliquant un « motif discriminatoire délibéré » (*B.V. c. Croatie*, n° 38435/13, 15 décembre 2015); « mauvais traitement empreint de parti pris raciste », « crimes empreints de parti pris

raciste» et «violences pour des motifs racistes», «violences et brutalités à motivation raciale», affaires ayant des «connotations racistes» (*Balázs c. Hongrie*, n° 15529/12, 20 octobre 2015); «incidents violents ... qu'il existe des soupçons que des attitudes racistes en sont à l'origine», «motivation raciste» (*Škorjanec c. Croatie*, n° 25536/14, 28 mars 2017); «connotations racistes», «mauvais traitements»; et plus récemment, «motifs discriminatoires», «violence discriminatoire» et «crimes motivés par la haine» (*Women's Initiatives Supporting Group et autres c. Géorgie*, nos 73204/13 et 74959/13, 16 décembre 2021). Dans l'affaire *Sabalić c. Croatie* (n° 50231/13, 14 janvier 2021), la Cour a noté que «ce ne sont pas seulement les actes fondés exclusivement sur les caractéristiques d'une victime qui peuvent être qualifiés de délits de haine [...] les auteurs de tels actes peuvent avoir de multiples mobiles, étant influencés autant, voire davantage, par les circonstances que par leur attitude partielle à l'égard de la catégorie de population à laquelle la victime appartient» (voir aussi *Natchova c. Bulgarie*, nos 43577/98 et 43579/98, 6 juillet 2005; *Škorjanec c. Croatie*, 2017.).

14. La définition centrale du crime de haine dans la recommandation reflète l'interprétation commune selon laquelle les crimes de haine sont une catégorie d'infractions pénales qui impliquent la haine, la partialité ou les préjugés liés aux caractéristiques personnelles (réelles ou perçues) ou au statut de la victime. La recommandation utilise le terme «élément de haine» comme terme générique afin d'être cohérente avec une série d'approches nationales et internationales. En particulier, la définition se veut compatible avec l'approche largement adoptée par l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE), qui définit le crime de haine dans sa Décision n° 9/09 comme «les infractions pénales commises avec un mobile discriminatoire» lorsque l'infraction pénale existe déjà dans le droit pénal ordinaire de cette juridiction.

15. La recommandation laisse aux États membres une marge de manœuvre pour légiférer contre la haine faisant l'objet de sanctions pénales en conformité avec les principes pertinents, tels que les principes de légalité et de proportionnalité. En considérant les modèles législatifs qui peuvent être introduits au niveau statutaire, et les moyens par lesquels le droit pénal peut produire des réponses conformes à la Convention, le paragraphe 2 devrait être lu conjointement avec les paragraphes 17 et 18 de la recommandation.

16. La définition du crime de haine dans un sens large vise à éviter toute ambiguïté. Si certaines organisations et certains États membres utilisent l'expression «motivation discriminatoire» comme cadre opérationnel pour les crimes de haine, l'emploi de l'expression «élément de haine» dans la définition a une portée plus vaste et englobe non seulement le modèle dit d'hostilité (modèle d'«animus»), qui utilise la motivation comme critère juridique, mais aussi le modèle de sélection discriminatoire. Dans le modèle de sélection discriminatoire (ou «sélection du groupe»), l'auteur de l'infraction choisit intentionnellement sa victime au sein du groupe protégé, mais contrairement au modèle d'«animus», il n'est pas nécessaire d'apporter la preuve de l'existence de préjugés, de partis pris, d'hostilité ou de haine pour établir la responsabilité de manière formelle. Dès lors, l'emploi de l'expression «élément de haine» permet de garantir que la définition intègre la législation relative aux crimes de haine fondée sur le modèle d'«animus» ainsi que la législation fondée sur le modèle de sélection discriminatoire. En ce qui concerne le droit pénal, conformément aux paragraphes 17 et 18 de la recommandation, les États membres devraient lutter contre les crimes de haine conformément aux exigences de l'article 7 de la Convention en adoptant les différents modèles intégrant l'élément de haine dans leur droit interne.

17. La recommandation donne une définition large de la «haine», comme incluant les préjugés, les partis pris ou le mépris. Cette définition n'exclut pas l'emploi de termes équivalents tels que «hostilité» ou «intolérance», conformément à la législation nationale applicable. Si ces termes peuvent être interprétés comme des preuves de «haine, de partialité ou de préjugé», ils ne doivent pas non plus être interprétés de manière trop large pour inclure, sans aucun lien avec les caractéristiques personnelles ou le statut de la victime ou d'autres personnes, par exemple, des différends ou des conflits personnels, ou une activité criminelle principalement motivée par une hostilité générale envers d'autres êtres humains, ainsi que des infractions ayant des intérêts principalement financiers ou économiques. Cependant, cela ne signifie pas que la motivation sous-jacente d'un crime de haine est entièrement séparée d'autres intérêts, ou que les motivations individuelles sont singulières. L'auteur d'un crime de haine peut n'avoir aucun sentiment négatif à l'égard de la victime, mais agir en raison de sentiments hostiles à l'égard du groupe ou de l'identité à laquelle appartient la cible, ou même plus largement à l'égard de toutes les personnes qui ne partagent pas l'identité de l'auteur. En outre, les auteurs peuvent également commettre des crimes contre des personnes ou des lieux parce qu'ils pensent que la ou les victimes sont représentatives d'une politique, d'un idéal ou d'un principe lié à une caractéristique ou à un statut personnel, comme l'égalité de genre, l'immigration, la diversité ou une certaine orientation sexuelle ou identité de genre.

18. En ce qui concerne la jurisprudence de la Cour, qui s'appuie sur l'article 14 de la Convention, l'expression «crime de haine» s'est avérée s'appliquer à une série de caractéristiques au fil du temps. La jurisprudence

antérieure était axée sur les crimes de haine dirigés contre la religion, l'appartenance ethnique ou l'identité raciale de la victime (par exemple, *Nachova c. Bulgarie*, 2005.; *Milanović c. Serbie*, n° 44614/07, 14 décembre 2010), avec une série d'affaires soulignant le traitement particulièrement médiocre des Roms par les autorités de l'État (par exemple, *Balogh c. Hongrie*, n° 36630/11, 9 février 2016; *Lakatošová et Lakatoš c. Slovaquie*, n° 655/16, 11 décembre 2018). La Cour a également traité un certain nombre d'affaires concernant la violence domestique en vertu des articles 2 et 3, en liaison avec l'article 14, dans lesquelles elle a considéré la violence domestique comme une forme de violence fondée sur le genre (par exemple, *Opuz c. Turquie* n° 33401/02, 9 juin 2009, *Tkheldize c. Géorgie* n° 33056/17, 8 juin 2021; *Talpis c. Italie* n° 41237/14, 2 mars 2017, entre autres). Dans l'affaire *Identoba c. Géorgie* n° 73235/12, 12 mai 2015 et *Aghdgomelashvili et Japaridze c. Géorgie* n° 7224/11, 8 octobre 2020, la Cour a estimé que des obligations similaires s'appliquaient dans le contexte de la violence homophobe et transphobe, respectivement.

19. La liste des caractéristiques personnelles figurant au paragraphe 2 de la recommandation suit largement la liste comparable figurant au paragraphe 2 de la Recommandation CM/Rec(2022)16 sur la lutte contre le discours de haine. Des modifications supplémentaires ont été apportées en ce qui concerne le « genre », « l'expression de genre » et les « caractéristiques sexuelles », qui sont inclus en tant que motifs autonomes pour compléter les motifs du « sexe », de « l'identité de genre » et de « l'orientation sexuelle » dans la Recommandation CM/Rec(2022)16. Ces inclusions sont conformes à la jurisprudence de la Cour (voir, par exemple, *Y c. France*, n° 76888/17, 31 janvier 2023, ainsi que *Semenya c. Suisse*, n° 10934/21, 11 juillet 2023, où la Cour déclare explicitement que les « caractéristiques sexuelles » sont couvertes par le terme « sexe » à l'article 14) et certaines tendances du droit international (voir, par exemple, la Résolution de l'Assemblée parlementaire la Résolution de l'Assemblée parlementaire 2417 (2022) concernant la lutte contre la recrudescence de la haine à l'encontre des personnes LGBTI en Europe; les principes de Yogyakarta; la Stratégie de l'Union européenne pour l'égalité des personnes LGBTIQ 2020-2025; et la 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 (« Directive relative aux droits des victimes »). En outre, cela reflète les normes du Conseil de l'Europe pour traiter la discrimination fondée sur le sexe et le genre exprimée sous la forme de crimes de haine sexistes, comme indiqué dans la Recommandation du Comité des Ministres CM/Rec(2019)1 sur la prévention et la lutte contre le sexisme (cf. son préambule et les paragraphes I.A.1, I.A.10, II.B.1, II.C.3, II.F.2, II.H.3).

20. Les caractéristiques personnelles identifiées dans la recommandation ne sont pas considérées comme une liste fermée, mais sont plutôt destinées à guider les États membres quant aux caractéristiques qui ont été identifiées comme importantes pour lutter de manière globale contre les crimes de haine. La liste est ouverte afin de permettre aux États membres d'ajouter d'autres motifs. La liste ouverte permet d'adapter les réponses aux crimes de haine en fonction de l'évolution de la société. La définition proposée dans la recommandation doit être interprétée conformément à la nature évolutive des droits de la Convention, notamment l'article 14. Bien que, dans certains cas, de telles infractions puissent être abordées dans le cadre d'une législation spécifique traitant, par exemple, de la violence fondée sur le genre ou de la violence domestique, la liste des caractéristiques personnelles a vocation à offrir une marge de protection maximale. La Cour a donné quelques indications sur ce point, en précisant qu'il y a des limites à l'étendue de la législation sur les crimes de haine à cet égard. Dans l'affaire *Savva Terentyev c. Russie* n° 10692/09, le 28 août 2018, où la juridiction nationale avait interprété la législation sur les crimes de haine de manière à inclure les policiers dans son champ d'application, la Cour a noté que, pour déterminer si un groupe devait entrer dans le champ d'application de ces lois, il fallait se demander s'il s'agissait d'une « minorité non protégée ou d'un groupe ayant un passé d'oppression ou d'inégalité, ou confronté à des préjugés, une hostilité et une discrimination profondément enracinés, ou vulnérable pour une autre raison, et qui pourrait donc, en principe, avoir besoin d'une protection accrue contre les attaques » (§ 76).

21. L'utilisation de l'expression « caractéristiques ou statut personnels « réels ou perçus » (ou « réels ou attribués ») est liée aux cas où l'auteur d'un crime de haine peut se tromper ou être confus quant à l'identité, aux caractéristiques ou au statut réels de la victime, mais les perçoit d'une manière particulière. Dans ce cas, même si l'élément de haine est attribué à tort à la victime, la présence d'un tel élément qualifierait l'infraction de crime de haine. Dans l'affaire *Škorjanec c. Croatie*, 2017, la Cour a estimé que les obligations de la Convention relatives à la recherche d'un lien entre les attitudes racistes et la violence existent, « non seulement en ce qui concerne les actes de violence fondés sur le statut ou les caractéristiques personnelles réelles ou perçues de la victime, mais aussi en ce qui concerne les actes de violence fondés sur l'association ou l'affiliation réelle ou perçue de la victime avec une autre personne qui possède réellement ou vraisemblablement un statut particulier ou une caractéristique protégée. » L'association avec une personne ou l'appartenance à un groupe possédant ou perçu(e) comme possédant un statut particulier ou une caractéristique particulière entre donc

également dans le champ d'application de la recommandation. Il convient d'accorder une attention particulière aux personnes se trouvant, par exemple, dans un lieu de détention ou travaillant dans l'illégalité, lorsque leur statut est susceptible d'évoluer.

Au paragraphe 3

22. Il est reconnu que les expériences des personnes ciblées par les crimes de haine ne se limitent pas nécessairement à un seul aspect de leur identité, mais que celles-ci peuvent être comprises comme opérant sur des bases multiples, ainsi qu'à travers l'imbrication de différents groupes et situées dans des systèmes de discrimination et de domination qui se constituent et se chevauchent mutuellement. Des considérations intersectionnelles ont également été prises en compte par la Cour dans plusieurs affaires, notamment dans l'affaire *B.S. c. Espagne*, n° 47159/08, le 24 juillet 2012, où la Cour a souligné l'importance d'examiner efficacement les multiples aspects de la plainte du requérant concernant une discrimination perçue comme étant fondée à la fois sur l'héritage racial et sur le genre. Une telle approche de la compréhension et du traitement des crimes de haine, telle que prévue au paragraphe 3 de la recommandation, reconnaît et facilite le traitement des expériences de victimisation intersectionnelle des crimes de haine. Cette approche doit être considérée comme essentielle à la manière dont la recommandation devrait être comprise et mise en œuvre. En conséquence, lorsqu'il est fait référence au soutien, à la formation et aux processus dans la présente recommandation, ils devraient être compris comme répondant aux impacts des crimes subis sur un fondement intersectionnel, reconnaissant la nature cumulative de la victimisation et les besoins et droits des victimes qui subissent des crimes sur ce fondement, et rendus opérationnels sur ce fondement.

23. Les approches intersectionnelles ont été reconnues comme une norme essentielle dans un certain nombre de documents et instruments du Conseil de l'Europe ces dernières années, bien que les États membres n'emploient pas tous ce terme dans leur droit interne. Par exemple, la Recommandation CM/Rec(2019)1 du Comité des Ministres sur la prévention et la lutte contre le sexisme souligne que les femmes et les filles peuvent être victimes de formes multiples et croisées de discrimination et de sexisme, y compris de discours de haine sexiste. Ces dernières expériences de victimisation, compte tenu de l'impact de l'intersectionnalité, peuvent à leur tour conduire à les marginaliser davantage, tant au sein de la société que par le biais des réponses de l'État et de la société civile aux crimes de haine, comme le reconnaissent la Recommandation de politique générale (RPG) n° 2 de l'ECRI sur les organismes de promotion de l'égalité chargés de lutter contre le racisme et l'intolérance au niveau national, la RPG n° 5 (révisée) sur la prévention et la lutte contre le racisme et la discrimination envers les musulmans, et la RPG n° 9 (révisée) sur la prévention et la lutte contre l'antisémitisme. L'ECRI a utilisé une approche intersectionnelle dans ses travaux de suivi par pays, qui ont mis en évidence les vulnérabilités spécifiques vécues, par exemple, par les femmes roms, les hommes noirs ou les femmes musulmanes, ainsi que dans ses nouvelles normes, comme c'est le cas dans sa RPG n° 5 (révisée) sur la prévention et la lutte contre le racisme et la discrimination envers les musulmans et sa RPG n° 9 (révisée) sur la prévention et la lutte contre l'antisémitisme. La RPG n° 14 sur la lutte contre le racisme et la discrimination raciale dans l'emploi contient également une définition de l'intersectionnalité dans son exposé des motifs et la RPG n° 17 sur la prévention et la lutte contre l'intolérance et la discrimination envers les personnes LGBTI met fortement l'accent sur l'intersectionnalité.

Au paragraphe 4

24. Le paragraphe 4 détaille les différents domaines d'action qu'il est recommandé aux États membres de prendre en compte lors de l'élaboration et de la mise en œuvre de politiques, de législations, de stratégies ou de plans d'action contre les crimes de haine.

25. La recommandation souligne l'importance de comprendre que les crimes de haine peuvent être commis à la fois en ligne et hors ligne, et que les frontières juridiques et pratiques entre les deux sont souvent très floues. De plus en plus de jurisprudence émerge dans les États membres du Conseil de l'Europe sur les préjudices et les activités criminelles en ligne, qui peuvent faire l'objet d'une enquête et de poursuites en tant que crime de haine lorsque l'élément de haine est présent. En outre, dans un nombre croissant d'affaires pénales, les preuves numériques peuvent être cruciales pour comprendre le contexte et l'intention d'un auteur présumé dans la commission d'un crime de haine particulier (en notant la pertinence du Deuxième Protocole additionnel à la Convention sur la cybercriminalité, relatif au renforcement de la coopération et à la divulgation des preuves électroniques (STCE n° 224).

26. La recommandation encourage les États membres à développer une approche multi-agences et intersectorielle à l'échelle de l'État pour s'attaquer aux crimes de haine et les combattre. S'il est important qu'il y ait une criminalisation efficace et proportionnée de la haine et une réponse de la justice pénale aux crimes

de haine, elles ne devraient pas être isolées mais plutôt fonctionner en tandem avec une série de politiques qui préviennent les crimes de haine. Ces approches doivent être fondées sur des preuves, être appliquées et soutenues par des mesures de mise en œuvre clairement établies. Des ressources humaines et financières appropriées doivent être allouées à la mise en œuvre de toute politique jugée nécessaire, notamment en soutenant et en finançant de manière adéquate les organisations de la société civile.

27. Lorsqu'ils élaborent des politiques, des stratégies ou des plans d'action visant à prévenir et à combattre les crimes de haine, les États membres devraient impliquer les différentes parties prenantes concernées, par exemple, les organisations représentatives de la société civile. Les organisations représentatives de la société civile devraient être impliquées dans le processus dès les premières étapes, si possible, afin de contribuer à donner une place centrale aux expériences et aux besoins des personnes ciblées. Bien que certains États membres puissent choisir de mettre en œuvre une stratégie concernant les crimes de haine dans le cadre d'un effort plus large de lutte contre la haine, il est important que les États membres veillent à ce que ces stratégies et plans d'action soient efficaces, c'est-à-dire qu'ils soient assortis d'un calendrier, d'objectifs, de cibles, d'indicateurs et de lignes de responsabilité clairs, et que les parties prenantes concernées soient incluses dans le processus. Ces moyens et mesures devraient également s'appuyer, le cas échéant, sur des approches tenant compte de la dimension de genre et de l'intersectionnalité.

28. Dans ce contexte, la RPG n° 4 de l'ECRI sur les Enquêtes nationales sur l'expérience et la perception de la discrimination et du racisme par les victimes potentielles recommande aux gouvernements des États membres de prendre des mesures pour assurer l'organisation d'enquêtes nationales sur les expériences et les perceptions du racisme et de la discrimination du point de vue des victimes, afin de « se faire une idée des problèmes de racisme et d'intolérance du point de vue des victimes réelles et potentielles ». Les enquêtes menées par l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne (FRA) pourraient être considérées comme exemplaires à cet égard. La jurisprudence de la Cour concernant les caractéristiques d'une réponse adéquate de l'État dans le contexte de la justice pénale est examinée ci-dessous (voir les paragraphes 80 à 81). Les enquêtes menées au niveau local/régional auprès de groupes particuliers devraient également être soutenues pour permettre une réponse ciblée aux besoins locaux.

29. Il est essentiel de comprendre l'expérience de la victimisation pour comprendre l'impact des crimes de haine et ainsi élaborer des politiques et des stratégies appropriées pour les combattre. Les crimes de haine se distinguent des autres formes de criminalité par leur impact non seulement sur la victime du crime, mais aussi sur des groupes et des communautés plus larges, c'est-à-dire le groupe qui partage la caractéristique ciblée. Reconnaisant cela, la recommandation appelle à l'utilisation de l'approche des cercles de préjudice. Cette approche reconnaît les impacts du crime de haine sur plusieurs catégories de personnes: 1) l'individu et sa famille, 2) le groupe auquel il appartient ou dont il est considéré comme représentant, 3) d'autres personnes partageant des caractéristiques personnelles similaires ou un statut avec la victime et, enfin, 4) les personnes qui sont affiliées à la victime ou qui la soutiennent (c'est-à-dire les personnes solidaires de la victime ou d'autres personnes qui peuvent éprouver une grande sympathie pour la victime, mais qui ne partagent pas les mêmes caractéristiques personnelles ou le même statut). La victime d'un crime de haine peut ne pas avoir la même expérience que la victime d'un crime et peut souffrir d'effets supplémentaires qui s'ajoutent à l'impact du crime lui-même. Il est largement reconnu que de nombreux incidents de crimes de haine, comparés à d'autres types de victimisation, peuvent être associés à un degré plus élevé de traumatisme physique et psychologique. Comme le crime de haine vise l'identité, les affiliations, l'héritage ou les croyances de la victime, ses effets peuvent se propager dans les différentes communautés ou groupes auxquels la victime appartient, et au-delà. Diversement décrits comme « effet d'entraînement », « résonance du crime de haine » ou « effet *in terrorem* du crime de haine », les effets du crime de haine se propagent à travers le groupe auquel appartient la victime.

30. La recommandation souligne l'importance de renforcer la confiance du public dans le système de justice pénale (et les autres acteurs impliqués dans la lutte contre les crimes de haine) afin d'améliorer le signalement et les réponses d'une part, tout en cherchant à réduire les problèmes internes importants qui peuvent exister, tels que les préjugés institutionnels et la discrimination à l'égard des mêmes organes d'autre part. Le manque de confiance des victimes de crimes de haine à l'égard du système de justice pénale constitue un obstacle majeur dans la lutte contre ces crimes; certaines victimes estiment en effet que les agents du système de justice pénale ne peuvent pas ou ne veulent pas répondre à leurs expériences en tant que victimes. Les États membres devraient élaborer des stratégies visant à améliorer les réponses du système, à remédier aux préjugés institutionnels susceptibles d'exister en leur sein et à accroître la confiance suscitée par ces institutions en général. Il peut s'avérer particulièrement nécessaire d'aborder, par exemple, les préjugés liés au genre, aux personnes LGBTI et aux préjugés raciaux. La RPG n° 11 de l'ECRI, sur la lutte contre le racisme et la discrimination raciale dans les activités de la police est particulièrement pertinente à cet égard.

Conformément à cette recommandation, les États membres devraient notamment révéler et traiter le profilage racial, la discrimination raciale et les comportements répréhensibles à motivation raciale de la part de la police, et documenter et explorer les relations entre la police et les membres des groupes minoritaires. Ce faisant, les États devraient mesurer les niveaux de confiance des groupes minoritaires dans la police ainsi que les niveaux de préjugés au sein des institutions policières à l'égard de ces groupes. La crainte d'une nouvelle victimisation par la police est également une raison de la sous-déclaration des crimes de haine. La « victimisation secondaire » est une victimisation qui se produit en raison de la réponse apportée par les organismes étatiques et non étatiques au crime initial, et qui découle d'un manque de respect des droits des victimes et d'un manque de compréhension de la souffrance des victimes. Les victimes peuvent alors se sentir isolées et peu sûres d'elles, et perdre confiance dans l'aide apportée par leur communauté et les organismes professionnels. Cela peut également se produire lorsque ces organisations n'ont pas réagi à l'événement victimaire initial ou n'ont pas réagi de manière appropriée, notamment en négligeant « d'établir », pour reprendre les termes de la Cour, l'existence de l'élément de haine du crime (voir les paragraphes 33 ci-dessous). Les préjugés institutionnels pouvant également jouer un rôle important dans les cas de victimisation secondaire, la recommandation souligne également la nécessité de reconnaître, d'identifier et de traiter les comportements partiels ou préjudiciables des forces de l'ordre et des autres professionnels de la justice pénale au titre du paragraphe 25 (voir les paragraphes 86 à 87 ci-dessous). On parle de revictimisation lorsqu'une victime a déjà été victime d'un crime de haine. La crainte d'une nouvelle victimisation est liée à la perception de la légitimité et de la fiabilité des autorités, souvent en relation avec la police.

PRINCIPES DE BASE

31. Le terme « crime de haine » peut englober les crimes les plus graves comme ceux qui sont considérés comme des infractions mineures au droit pénal. Ce qu'ils ont en commun, c'est qu'il s'agit d'infractions pénales : c'est la raison pour laquelle une grande attention est accordée aux réponses de la justice pénale aux crimes de haine. Toutefois, cela pourrait masquer le problème plus général : la grande majorité des crimes de haine ne sont pas signalés et sont tout sauf inhabituels pour leurs victimes, qui sont généralement confrontées à des incidents et des crimes de haine répétés. Souvent, les personnes concernées ne savent pas où se situent les limites juridiques du crime de haine, quels sont leurs droits et où elles peuvent trouver un soutien pour faire face au traumatisme qui en résulte. En outre, l'impact des crimes de haine ne peut être considéré comme directement proportionnel à la gravité perçue du crime. Dans le cas des crimes de haine, les victimes font état d'une détresse émotionnelle et psychologique bien plus importante que les victimes d'autres crimes, notamment en raison des problèmes d'intersectionnalité, de revictimisation, de victimisation secondaire et de la peur de signaler l'incident, qui peuvent amplifier la réaction traumatique des victimes.

Au paragraphe 5

32. En raison de la complexité de la définition, de l'expérience et de la perpétration des crimes de haine, la responsabilité de l'action de l'État dans le contexte des crimes de haine ne peut incomber à une seule agence ou à un seul ministère. Elle nécessite au contraire une approche holistique et multidimensionnelle, étayée par un plan d'action national pour lutter contre la haine, la discrimination et l'intolérance. Le rôle de la société civile, qui possède l'expertise nécessaire pour comprendre et soutenir les victimes et tirer parti de leurs expériences pour prévenir de nouveaux incidents, est essentiel à l'élaboration et à la mise en œuvre d'un tel plan d'action. Comme les victimes de crimes de haine peuvent se méfier des autorités, nombre d'entre elles s'appuieront sur des organisations de communautés ou dirigées par des pairs pour obtenir des informations et un soutien concernant les crimes de haine. Les organisations de la société civile ont donc un rôle crucial à jouer en apportant leur expertise sur les besoins spécifiques des victimes. Toutefois, si une société civile suffisamment financée peut jouer un rôle de soutien essentiel, c'est à l'État qu'incombe la responsabilité première de la lutte contre les crimes de haine.

Au paragraphe 6

33. Le droit pénal joue un rôle clé dans la prise en compte et la réponse aux manifestations de crimes de haine. L'incrimination de ces actes reflète la nécessité de réaffirmer en permanence la condamnation des crimes de haine par la société. Des procédures et des institutions pénales efficaces sont essentielles pour garantir une bonne administration de la justice dans une société démocratique, pour reconnaître la nature des crimes de haine comme particulièrement destructive des droits fondamentaux, et pour susciter et maintenir la confiance des victimes réelles et potentielles dans la capacité des autorités publiques à les protéger contre les crimes de haine. La désignation du crime de haine comme une manifestation particulière de la

criminalité dans la législation est essentielle pour garantir qu'il soit reconnu par les organismes de justice pénale et traité par le système juridique, ainsi que d'envoyer un message de protection aux victimes et un message de dissuasion aux potentiels auteurs d'infraction. À cette fin, les États membres devraient veiller à la mise en œuvre effective du droit pénal, notamment en « établissant » le ou les éléments haineux d'un crime, car c'est le principal élément constitutif qui différencie les crimes de haine des infractions pénales ordinaires. En effet, le fait de ne pas le faire - c'est-à-dire de traiter la violence « avec une intention discriminatoire » sur un pied d'égalité avec la violence sans une telle intention - pourrait constituer une violation de l'article 14 de la Convention (*Sabalić c. Croatie*, 2021). Des dispositions pénales efficaces auront plusieurs dimensions. « Établir », en s'inspirant de la jurisprudence de la Cour, signifie que les autorités doivent faire ce qui est raisonnable dans les circonstances pour recueillir et sécuriser les preuves, explorer tous les moyens pratiques de découvrir la vérité et rendre des décisions pleinement motivées, impartiales et objectives, sans omettre les faits suspects qui peuvent être révélateurs d'un mobile haineux (*Natchova et autres c. Bulgarie*, 2005, §§ 156-159). En outre, l'obligation de réagir de manière appropriée à de tels crimes s'étend aux procédures judiciaires au cours desquelles il est décidé si et comment condamner et punir les auteurs présumés (*Sabalić c. Croatie*, 2021, § 97). Il existe un devoir, dans les procédures judiciaires, de répondre de manière appropriée aux crimes de haine, en déterminant si et comment condamner et punir l'auteur présumé (*Sabalić c. Croatie*, 2021) et d'attacher des « conséquences juridiques tangibles » à l'élément de haine du crime (*Stoyanova c. Bulgarie*, n° 56070/18, 14 juin 2022). Dans l'affaire *Stoyanova*, bien que les tribunaux bulgares aient clairement établi que l'agression avait été motivée par la haine des homosexuels, il n'y a pas eu de conséquences juridiques tangibles, car le Code pénal bulgare ne prévoit pas l'homophobie comme circonstance aggravante spécifique pour le crime de meurtre. En même temps, les États membres devraient veiller à ce que les droits garantis par les articles 6, 7 et 10 de la Convention de toute personne soupçonnée ou accusée d'un crime de haine soient protégés tout au long du processus et pris en compte lors de l'élaboration de la législation.

34. Le paragraphe 6 identifie certains des aspects les plus importants à prendre en considération lors de l'élaboration de dispositions législatives concernant les crimes de haine. Il s'agit souvent d'établir une distinction entre les infractions fondées sur la haine et les autres crimes, ainsi que les conséquences juridiques tangibles qui s'attachent à leur commission. Les États devraient également prendre toutes les mesures raisonnables pour enquêter et établir l'existence de tout élément de haine éventuel accompagnant la commission d'un acte criminel et assurer une réponse pénale efficace, appropriée et proportionnée à l'égard des auteurs, y compris par la détermination de sanctions pénales adéquates. En particulier, le principe de légalité exige que les infractions et les peines correspondantes soient clairement définies par la loi et incarne donc la garantie que la loi pénale ne doit pas être interprétée au détriment de l'accusé. La notion de « loi » au sens de l'article 7, comme dans d'autres articles de la Convention (par exemple les articles 8 à 11), comprend des exigences qualitatives, en particulier celles de l'accessibilité et de la prévisibilité (*Del Río Prada c. Espagne* [GC] n° 42750/09, 21 octobre 2013 § 91 ; *Perinçek c. Suisse* [GC], n° 27510/08, 15 octobre 2015 § 134). Ces exigences qualitatives doivent être satisfaites tant en ce qui concerne la définition de l'infraction (*Jorgic c. Allemagne*, n° 74613/01, 12 janvier 2007 §§ 103-114) que la peine encourue par l'infraction en question ou son champ d'application. Une « qualité de la loi » insuffisante concernant la définition de l'infraction et la peine applicable constitue une violation de l'article 7 de la Convention (*Kafkaris c. Chypre* [GC] n° 21906/04, 12 février 2008 §§ 150 et 152). À cet égard, les États ont l'obligation positive de définir clairement l'élément de haine dans leurs législations nationales et d'énoncer clairement les modalités d'application de ces conséquences juridiques tangibles (*Stoyanova c. Bulgarie* 2022).

Au paragraphe 7

35. Conformément aux principes et à la jurisprudence de la Cour, les autorités nationales ont le devoir spécifique de prévenir la violence motivée par la haine. En particulier, les États devraient « établir » le mobile de la haine au mieux de leurs capacités. Ainsi, lorsque les autorités nationales sont confrontées à des indices *prima facie* de violence motivée ou au moins influencée par l'orientation sexuelle de la victime, cela exige l'application effective de mécanismes de droit pénal interne capables d'élucider l'éventuel motif de haine à connotation homophobe à l'origine de l'incident violent et d'identifier et, le cas échéant, de punir de manière adéquate les responsables (*Identoba et autres c. Géorgie*, 2015, § 67 ; *M.C. et A.C. c. Roumanie* n° 12060/12, le 12 avril 2016, § 113 ; *Aghdgomelashvili et Japaridze c. Géorgie*, 2020, § 38 ; *Genderdoc- M et M.D. c. République de Moldova*, n° 23914/15, le 14 décembre 2021, § 37 ; *Women's Initiatives Supporting Group et autres c. Géorgie*, 2021, § 63 ; *Sabalić c. Croatie*, 2021, § 105). Cette exigence découle également d'autres obligations internationales telles que la Convention des Nations Unies sur l'élimination de la discrimination raciale.

36. En conséquence, lorsqu'il existe un soupçon que des attitudes discriminatoires ont induit un acte violent, il est particulièrement important que l'enquête officielle soit menée avec vigueur et impartialité,

compte tenu de la nécessité de réaffirmer en permanence la condamnation de tels actes par la société et de maintenir la confiance des groupes minoritaires dans la capacité des autorités à les protéger contre la violence motivée par la discrimination. Le respect des obligations positives de l'État exige que le système juridique national démontre sa capacité à appliquer le droit pénal contre les auteurs de tels actes violents (*Sabalić c. Croatie*, 2021, § 95 et *Oganezova c. Arménie*, n° 71367/12 et 72961/12, 17 mai 2022, § 85). En outre, lorsque l'enquête officielle a conduit à l'ouverture d'une procédure devant les juridictions nationales, la procédure dans son ensemble, y compris la phase du procès, doit satisfaire aux exigences de l'article 3 de la Convention (*M.C. et A.C. c. Roumanie*, 2016, § 112). S'il n'y a pas d'obligation absolue que toutes les poursuites aboutissent à une condamnation ou à une peine particulière, les juridictions nationales ne doivent en aucun cas être disposées à laisser impunies des atteintes graves à l'intégrité physique et mentale ou à sanctionner des infractions graves par des peines excessivement légères (*Sabalić c. Croatie*, 2021, § 97).

37. L'obligation des autorités de prévenir la violence motivée par la haine, ainsi que d'enquêter sur l'existence d'un lien éventuel entre un motif discriminatoire et l'acte de violence, peut relever de l'aspect procédural des articles 2 et 3 de la Convention, mais peut aussi être considérée comme faisant partie des obligations positives des autorités au titre de l'article 14 de la Convention pour assurer la valeur fondamentale consacrée par les articles 2 et 3 sans discrimination (*Identoba et autres c. Géorgie*, 2015, §§ 63-64; *M.C. et A.C. c. Roumanie*, 2016, § 106; *Aghdgomelashvili et Japaridze c. Géorgie*, 2020, § 36, *Genderdoc-M et M.D. c. République de Moldova*, 2021, § 34, et *Women's Initiatives Supporting Group et autres c. Géorgie*, 2021, § 57, examinés ci-dessous, où la Cour a procédé à un examen simultané sous l'angle de l'article 3 combiné à celui de l'article 14 de la Convention).

38. La Cour a estimé que, sans une approche stricte de la part des autorités chargées de l'application de la loi, les crimes motivés par des préjugés seraient inévitablement traités sur un pied d'égalité avec les affaires ordinaires dépourvues de telles connotations, et l'indifférence qui en résulterait équivaldrait à un acquiescement des autorités, voire à une connivence avec les crimes de haine (*Identoba et autres c. Géorgie*, 2015, § 77, avec d'autres références, et *Oganezova c. Arménie*, 2022, § 106). Ainsi, selon la Cour, mettre sur un pied d'égalité la violence et la brutalité découlant d'attitudes discriminatoires et la violence survenant dans des affaires dépourvues de telles connotations reviendrait à fermer les yeux sur la spécificité d'actes particulièrement destructeurs des droits fondamentaux. De plus, l'absence de distinction dans le traitement de situations essentiellement différentes peut constituer un traitement injustifié et inconciliable avec l'article 14 de la Convention (*Aghdgomelashvili et Japaridze c. Géorgie*, 2020, § 44).

Au paragraphe 8

39. Compte tenu de la complexité du traitement et de la prévention des crimes de haine, du nombre d'acteurs et d'institutions impliqués, de la sensibilité des questions en jeu et des difficultés à encourager et à faciliter la coopération sur des questions telles que le suivi, l'élaboration de rapports, la collecte de données et l'implication des groupes, la recommandation conseille vivement de travailler sur l'élaboration de stratégies et de plans d'action nationaux globaux.

40. Dans certains États membres, des plans d'action ont été mis en place pour lutter contre certaines manifestations de haine (comme l'extrémisme) ou contre les préjugés à l'encontre de certains groupes. Par exemple, la Belgique et l'Allemagne ont des plans d'action pour lutter contre la violence homophobe et transphobe; Cohesive Estonia 2030 et le plan d'action moldave ainsi que d'autres stratégies relevant du cadre de l'Union européenne concernant les stratégies nationales d'intégration des Roms soutiennent la population rom. D'autres États membres ont adopté des approches visant à cibler l'extrémisme, comme la stratégie nationale danoise pour la prévention et la lutte contre l'extrémisme et la radicalisation et la stratégie tchèque de lutte contre l'extrémisme. Le plan d'action du gouvernement norvégien contre la radicalisation et l'extrémisme violent (2020) comprend des dispositions contre le discours de haine et d'autres crimes de haine, et fait de la collaboration entre agences une approche centrale. La Grèce adopte une approche large, avec son plan d'action national contre le racisme et l'intolérance qui vise à éliminer toute forme de racisme ou de discrimination et se concentre sur quatre domaines principaux, à savoir la sensibilisation, l'éducation, les politiques d'intégration sociale et la justice. La Géorgie aborde également la question des crimes de haine dans sa stratégie nationale des droits humains.

41. D'autres États membres adoptent une approche intercommunautaire pour lutter contre les crimes de haine et les discours de haine racistes, homophobes et transphobes, en soulignant en particulier les outils de collecte de données dans ce contexte. Il est utile de réfléchir à la manière d'aborder les expériences de préjugés, de haine et de marginalisation qui persistent au sein d'un groupe, par le biais, par exemple, d'une stratégie nationale LGBTI, d'une stratégie d'intégration des personnes migrantes ou d'une stratégie concernant les

Roms et les Gens du voyage. Les crimes de haine traversent toutefois ces piliers de protection, exigeant une approche transversale et multisectorielle, et il est donc recommandé d'adopter une stratégie nationale qui aborde tous les aspects de la recommandation d'une manière globale et concertée.

Au paragraphe 9

42. Les politiques et les mesures visant à mettre en place un système national efficace d'aide aux victimes de crimes de haine devraient être incluses dans les plans d'action, parallèlement à des mesures visant à promouvoir de manière effective le crime de haine au rang d'infraction pénale.

43. Les processus d'assistance, y compris ceux assurés par le biais de la justice pénale, doivent être conçus et mis en œuvre de manière à reconnaître l'impact des crimes de haine sur les victimes directes et indirectes et sur le groupe ciblé au sens large. Ces systèmes d'assistance doivent disposer de ressources et d'un financement adéquats pour être efficaces et doivent être sensibles aux besoins et aux statuts des victimes afin d'apporter des réponses efficaces. Il est essentiel que des services d'aide soient proposés aux victimes qui choisissent de ne pas s'engager dans le processus de justice pénale, mais qui ont néanmoins besoin d'aide pour faire face à l'impact d'un crime de haine. Ce point est important car la réticence des victimes de crimes de haine à signaler leur expérience constitue un obstacle important à la lutte contre les crimes de haine dans la société et à la mise à disposition d'une aide aux victimes lorsque cela s'avère nécessaire. Ces services doivent être proposés de manière équitable aux victimes des crimes de haine.

44. Le traumatisme est un problème important pour les victimes de crimes de haine, et ce à plusieurs égards. Les victimes sont souvent traumatisées par le crime de haine en lui-même et l'impact du traumatisme est cumulatif (plus il se produit, plus l'impact est important). Par conséquent, il est important de reconnaître que l'expérience antérieure de la victimisation (revictimisation) ajoute à cet impact cumulatif et que certaines personnes courent donc un risque plus élevé de subir un impact plus important du crime de haine. En outre, lorsque ces besoins ne sont pas pris en compte, les victimes peuvent subir un préjudice supplémentaire par le processus d'engagement dans le système de justice pénale.

45. La sensibilisation aux traumatismes est un aspect central des crimes de haine. Le terme «traumatisme» désigne la réaction émotionnelle à un événement pénible et renvoie donc à une série de réactions comportementales, cognitives et émotionnelles à un ou plusieurs événements de ce type, qui peuvent avoir des effets à long terme sur le bien-être d'une personne. Le traumatisme secondaire fait référence à l'expérience du traumatisme qui se développe à la suite d'un contact étroit avec une personne qui a vécu un événement pénible (par exemple, un membre de la famille, un membre du groupe, un ami, un membre de personnel de soutien). Le statut de victime et le traumatisme sont des expériences très intégrées, mais toutes les victimes ne réagissent pas de la même manière à un traumatisme. Quoi qu'il en soit, toutes les institutions de justice pénale devraient avoir pour objectif d'être conscientes des traumatismes et, en fin de compte, d'être informées des traumatismes. La sensibilisation aux traumatismes signifie être conscient et sensible aux traumatismes, à la manière de répondre aux personnes qui subissent des traumatismes et à la manière d'éviter de provoquer une expérience traumatisante. Sur ce fondement, une approche informée des traumatismes va plus loin et met l'accent sur la compréhension et la réponse appropriée aux effets des traumatismes à tous les niveaux, en particulier au niveau institutionnel. L'objectif de l'information sur les traumatismes est d'éviter de traumatiser à nouveau une personne et de lui donner les moyens d'agir dans son processus de rétablissement.

Au paragraphe 10

46. Lorsque les victimes cherchent à faire reconnaître leurs expériences et à les faire prendre en compte par les personnes en position de pouvoir ou d'autorité - par exemple dans le cadre du processus de justice pénale, des agences de logement ou du personnel médical de première ligne - il est essentiel qu'elles ne soient pas revictimisées au cours de ce processus. Les victimes accèdent à la justice lorsqu'elles font confiance à une institution pour agir dans leur intérêt et lorsqu'elles sont traitées avec respect et d'une manière qui respecte leurs droits. Cette confiance peut être gagnée lorsque les organismes acceptent et reconnaissent les préjugés institutionnels lorsqu'ils sont présents et y remédient par la formation et les pratiques. L'établissement et le maintien de relations entre les organisations de la justice pénale et les groupes minoritaires, en s'assurant que ceux-ci fassent partie des institutions de la justice pénale (c'est-à-dire de leur personnel) et le développement de cultures organisationnelles conscientes des traumatismes et informées des traumatismes renforceront la confiance des victimes.

47. La partialité institutionnelle peut être dissimulée ou flagrante et peut se manifester et résider dans les politiques, procédures, pratiques et processus - formels et informels, codifiés et tacites - des institutions

publiques et privées. Cela entraîne un traitement habituel, systématique ou répété des personnes ayant des caractéristiques personnelles ou un statut spécifiques en raison de leur identité (voir par exemple Exposé des motifs de la RPG n° 12 de l'ECRI sur la lutte contre le racisme et la discrimination raciale dans le domaine du sport, paragraphe 6, note de bas de page 4; [Secrétariat de l'ECRI, Soumission à l'appel à contribution sur les modèles, politiques et processus conduisant à des incidents de discrimination raciale et sur la promotion de la justice et de l'égalité raciales](#) (la résolution 48/18 du Conseil des droits de l'homme des Nations Unies)). Ces préjugés institutionnalisés peuvent entraîner un comportement qui équivaut à une violation de l'article 14 de la Convention combiné à l'article 3, comme cela s'est produit dans l'affaire *Lingurar c. Roumanie* n° 48474/14, le 16 avril 2019. En reconnaissant, en nommant et en contestant les préjugés institutionnels et la discrimination, et en favorisant une culture d'inclusion qui promeut et célèbre la différence, les institutions telles que la police peuvent accroître leur crédibilité aux yeux des personnes exposées aux crimes de haine.

48. L'exposé des motifs de la RPG n° 11 de l'ECRI sur la lutte contre le racisme et la discrimination raciale dans les activités de la police traite d'une forme particulièrement nocive du racisme institutionnel, le profilage racial, qui résulte de politiques et de pratiques institutionnelles, et la Cour a clairement indiqué que le profilage racial peut constituer une violation de l'article 14 de la Convention combiné à l'article 8. La Cour a également souligné l'importance d'enquêtes efficaces sur les cas allégués de discrimination raciale de la part de la police. Dans l'affaire *Basu c. Allemagne* n° 215/19, 18 octobre 2022, la Cour a noté que cela était essentiel « pour que la protection contre la discrimination raciale ne devienne pas théorique et illusoire dans le contexte d'actes non violents tombant sous le coup de l'article 8, pour assurer la protection contre la stigmatisation des personnes concernées et pour empêcher la propagation d'attitudes xénophobes » (§ 35). La RPG n° 11 de l'ECRI sur la lutte contre le racisme et la discrimination raciale dans les activités de la police définit des domaines d'action clés pour la police, au centre desquels se trouve la définition du profilage racial de l'ECRI: « L'utilisation par la police, sans justification objective et raisonnable, de motifs tels que la race, la couleur, la langue, la religion, la nationalité ou l'origine nationale ou ethnique dans les activités de contrôle, de surveillance ou d'investigation. » Le paragraphe 5 de la RPG n° 11 de l'ECRI prévoit ensuite que les États membres devraient adopter une législation interdisant la discrimination raciale directe et indirecte dans le cadre des activités de la police. Alors que la Cour dans l'affaire *Basu* n'a pas été explicite sur la nature du processus d'enquête requis, la RPG n° 11 de l'ECRI suggère que des mécanismes de soutien et de conseil soient mis à la disposition des victimes de tels comportements de la part de la police; que des enquêtes effectives sur les cas allégués soient assurées; et qu'un organe « indépendant de la police et des autorités de poursuite » soit chargé d'enquêter sur de tels cas. Selon le paragraphe 3 de la RPG n° 11 de l'ECRI, les autorités nationales devraient également introduire un standard de soupçon raisonnable, selon laquelle les pouvoirs relatifs aux activités de contrôle, de surveillance ou d'enquête ne peuvent être exercés que sur la base d'une suspicion fondée sur des critères objectifs. Dans son rapport de suivi du 5^e cycle sur les Pays-Bas (§ 102), l'ECRI recommande que tant qu'un tel standard de suspicion raisonnable n'est pas introduit, la police devrait au moins définir et décrire en détail les motifs objectivables qui permettraient un contrôle même en l'absence de tout soupçon. Un autre moyen de prévenir le profilage racial serait d'introduire des formulaires d'interpellation et de contrôle, dans lesquels les agents de police enregistreraient chaque contrôle ainsi que les raisons et les motifs objectivables de son exécution, le résultat et les données personnelles pertinentes de la personne.

49. Le chapitre 2 de la RPG n° 11 de l'ECRI concerne la discrimination raciale et les comportements répréhensibles à motivation raciale de la part de la police et/ou des forces de sécurité. Lorsque l'auteur présumé d'un crime de haine est un représentant des forces de l'ordre, les normes d'obligations positives s'appliquent à l'enquête sur cette infraction, mais la Cour a déclaré que dans de tels cas, l'exigence d'indépendance dans l'enquête et la poursuite de l'infraction revêt une importance particulière. À cet égard, l'indépendance ne se limite pas à l'indépendance institutionnelle et hiérarchique, mais s'étend à l'indépendance pratique. L'enquête sérieuse qui doit avoir lieu doit explorer « un lien de causalité possible » entre le préjudice et la commission de l'infraction (voir, par exemple, *Natchova c. Bulgarie*, 2005). Dans ce contexte, l'ECRI a souligné dans son quatrième rapport sur Chypre que l'*Autorité indépendante chypriote chargée d'enquêter sur les plaintes et allégations concernant la police* était un moyen d'aborder cette question. Le bureau du procureur général roumain a publié une stratégie visant à renforcer l'efficacité des enquêtes pénales menées sur les allégations de mauvais traitements par les forces de l'ordre.

50. La recherche montre que la partialité institutionnelle existe sous diverses formes. Afin de lutter contre les préjugés institutionnels, les institutions de justice pénale devraient d'abord découvrir, comprendre et mesurer ces préjugés en utilisant un outil d'enquête établi pour mesurer les préjugés dans l'ensemble de l'institution. Après cette mesure, les institutions doivent reconnaître l'existence des préjugés institutionnels et de la discrimination, y compris le profilage racial. Ce n'est qu'à ce stade que l'on peut affronter ces préjugés.

51. En ce qui concerne la nécessité de favoriser des sociétés inclusives en général, la recommandation fait également référence à la Recommandation CM/Rec(2022)16, et en particulier à son paragraphe 28 qui appelle les agents publics, en particulier ceux qui occupent des postes de direction, compte tenu de leur position d'influence, à éviter de s'engager dans un discours de haine, de l'approuver ou de le diffuser. Elle les encourage également à promouvoir publiquement une culture des droits humains et à condamner fermement et rapidement le discours de haine, tout en respectant la liberté d'expression et d'information. Les fonctionnaires et les personnalités politiques doivent toutefois veiller à ne pas qualifier avec empressement toute voix critique de discours de haine. La liberté d'expression s'applique non seulement aux informations ou aux idées qui sont accueillies favorablement ou considérées comme inoffensives ou indifférentes, mais aussi à celles qui offensent, choquent ou inquiètent l'État ou une partie de la population (*Handyside c. Royaume-Uni* 5493/72, 7 décembre 1976, § 49).

AIDE AUX VICTIMES

52. La recommandation est rédigée en harmonie avec la Recommandation CM/Rec(2023)2 du Comité de Ministres aux États membres sur les droits, les services d'aide et le soutien des victimes de la criminalité, mais reconnaît également les droits, les besoins et les vulnérabilités spécifiques des victimes de crimes de haine par rapport aux victimes d'autres crimes. Il est donc important d'identifier spécifiquement les victimes de crimes de haine au stade le plus précoce, soit de la procédure pénale, soit, lorsque la victime ne signale pas son crime aux autorités, par l'intermédiaire des services d'assistance.

Au paragraphe 11

53. L'aide aux victimes est un aspect crucial de la recommandation, qui reconnaît que si toutes les victimes de crimes devraient être aidées à accéder à leurs droits et services, des considérations et approches spécifiques peuvent être nécessaires dans le cas des victimes de crimes de haine. En tant que tel, ce paragraphe devrait être lu conjointement avec les normes du Conseil de l'Europe applicables dans ce domaine, notamment la Recommandation CM/Rec(2023)2 sur les droits, les services d'aide et le soutien des victimes de la criminalité. Conformément à cet instrument, la recommandation identifie plusieurs types de préjudices : physique, mental, émotionnel et économique. Reconnaissant que les crimes de haine, comme la plupart des formes de criminalité, constituent à la fois un préjudice pour la société et une violation des droits d'un individu, les victimes, dans ce contexte, sont celles qui ont un lien de causalité direct entre le préjudice subi et l'infraction pénale. Cette définition peut s'étendre aux membres de la famille immédiate, aux personnes à charge et à certaines autres personnes, conformément aux approches législatives nationales.

54. Au niveau international, un certain nombre de normes pertinentes ont également été prises en compte. En particulier, la Directive relative aux droits des victimes peut être considérée comme une norme clé qui sous-tend de nombreuses approches nationales dans les États membres du Conseil de l'Europe.

55. Il est essentiel de comprendre l'expérience du statut de victime pour comprendre l'impact des crimes de haine. Les processus de justice et d'assistance devraient être conçus et mis en œuvre de manière à reconnaître l'impact variable sur les victimes directes et indirectes. Cependant, comme le précise le paragraphe 13 ci-dessous, il peut y avoir un certain nombre de raisons pour lesquelles une victime donnée ne souhaite pas engager une action auprès des autorités de justice pénale à la suite d'un crime de haine. Les services d'aide aux victimes devraient être disponibles gratuitement à tous et toutes et indépendamment du fait que les victimes de crimes de haine signalent ou non leur expérience aux autorités. Lorsqu'un signalement a été effectué, cette assistance devrait continuer à être disponible à l'issue d'une enquête ou de toute procédure pénale et une indemnisation devrait être prévue en vertu du droit interne. Il convient de mentionner que l'impact d'un crime de haine est sans rapport avec la probabilité qu'une personne le signale à la police.

Au paragraphe 12

56. Ce paragraphe reconnaît la nécessité d'une approche intersectionnelle permettant d'assurer des services d'assistance adaptés en tenant dûment compte de tous les besoins potentiels d'une victime de crime de haine. Cela peut nécessiter de procéder, dès le premier contact avec la victime, à une évaluation des besoins et des risques individuels (voir, le paragraphe 35 de la recommandation) ; de déterminer les interventions de protection et d'assistance correspondantes, d'identifier les besoins de protection spéciale au cours de la procédure pénale et d'assurer une orientation efficace des victimes. Cette évaluation doit être mise à jour en permanence tout au long du cycle de vie d'une affaire. La nécessité d'une approche intersectionnelle reconnaît que les victimes qui sont ciblées pour des motifs intersectionnels ont besoin d'une protection et

d'un soutien particuliers pour garantir leur accès effectif à la justice. Ces expériences et réactions multiformes doivent être prises en compte lors de l'évaluation et de la planification des services d'aide appropriés.

57. En outre, cette évaluation doit permettre de déterminer qui est le mieux placé pour intervenir, en particulier dans le cas des victimes vulnérables. Il convient de tenir compte en particulier à la victimisation antérieure, à la culture, à la religion, au genre, aux handicaps, à la situation familiale, et à la neurodiversité, le cas échéant. En outre, la nature et les circonstances de l'infraction pénale, de même que d'autres facteurs tels que les risques que représente l'auteur de l'infraction, sont à prendre en compte. Afin d'offrir un soutien aux victimes, il est fondamental de comprendre leurs besoins.

Aux paragraphes 13-14

58. Les recommandations pratiques des paragraphes 13 et 14 visent à créer les conditions dans lesquelles les victimes se sentent en sécurité et où elles peuvent être assurées d'avoir accès à une assistance et à des voies de recours efficaces en ce qui concerne leur expérience. Il peut y avoir de nombreuses raisons pour lesquelles les victimes ne signalent pas un crime aux autorités locales ou nationales compétentes. Par exemple, si les victimes signalent souvent des actes criminels afin que les auteurs soient tenus pour responsables, cela ne se produit que dans des circonstances où la personne se sent en sécurité pour signaler l'acte criminel et où elle a un certain niveau de confiance dans le système de justice pénale. D'autres facteurs peuvent influencer le signalement de crimes à la police, tels que la gravité perçue du crime, l'existence ou non de violence, l'identité de l'auteur, l'impact du crime (par exemple, des blessures), la perception de la police et l'identité de la victime (le statut d'immigrant, l'appartenance à un groupe minoritaire sont autant d'éléments pertinents). Dans le cas des crimes de haine, si une victime estime qu'un incident n'est pas important ou significatif, elle est moins susceptible de le signaler à la police.

59. La recommandation souligne l'importance de veiller à ce que les besoins des victimes soient correctement pris en compte et à ce qu'elles puissent effectivement participer au système de justice pénale sans craindre de nouvelles expériences de revictimisation de la part des autorités de l'État. Le paragraphe 13 énonce les grands principes selon lesquels les autorités doivent créer des environnements dans lesquels les victimes se sentent en sécurité et sont traitées avec le respect et la sensibilité qui s'imposent. Comme de nombreuses victimes de crimes de haine appartiennent à des groupes marginalisés ou défavorisés qui ont déjà fait l'expérience de la discrimination, d'attitudes préjudiciables ou de mauvais traitements, il est essentiel de s'efforcer d'instaurer la confiance dans les autorités pour éviter les cas de victimisation secondaire ou le retrait de la victime du processus de justice pénale. Un environnement favorable, accessible et sûr pour les victimes comprendra également des spécialistes formés qui peuvent s'adresser aux victimes de crimes de haine avec empathie et considération, comme indiqué dans les paragraphes 12 à 14 de la recommandation.

60. En complément de la Recommandation CM/Rec(2023)2, qui souligne également le droit des victimes à être informées sur les procédures et sur leur affaire, la recommandation décrit les principales mesures pratiques à prendre dans les affaires de crimes de haine. Étant donné que les victimes de crimes de haine peuvent avoir besoin d'aide pour s'orienter dans le système de justice pénale, des mesures devraient être prises dès le premier contact afin de fournir aux victimes, dans la mesure du possible et à leur demande, toutes les informations requises au sujet de leur cas et de son évolution, dans une langue et sous une forme qu'elles comprennent. Les victimes devraient recevoir des informations pratiques à propos des mécanismes de soutien mis à leur disposition. Il conviendrait également de communiquer aux victimes les coordonnées de services de soutien spécialisés, des prestataires de services spécialisés ou d'organisations spécialisées de la société civile existants et, si possible, de les orienter vers ces entités. Les victimes doivent être particulièrement informées de l'élément de haine du crime.

61. Le paragraphe 13 invite également les États membres à élaborer des politiques visant à garantir que les victimes ne subissent pas injustement des conséquences négatives ou des répercussions du fait de la dénonciation d'un crime de haine. Cela fait suite à la RPG n° 16 de l'ECRI sur la protection des migrants en situation irrégulière contre la discrimination (faisant écho à l'article 4(3) de la Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (STCE n° 210) (Convention d'Istanbul)) qui appelle à la création de « pare-feu » empêchant certaines autorités publiques, mais aussi certains acteurs du secteur privé, de refuser effectivement certains droits humains aux personnes migrantes en situation irrégulière au moyen d'une interdiction claire du partage des données personnelles et d'autres informations sur les personnes migrantes soupçonnées d'être en situation irrégulière avec les services de l'immigration à des fins de contrôle et d'application de la loi sur l'immigration. Cette recommandation sera également importante dans le contexte des industries criminalisées ou irrégulières, où les victimes peuvent être dissuadées de signaler un crime de haine par crainte des conséquences sur leur travail.

62. Remédier au problème du sous-signalement des crimes de haine revêt une importance cruciale dans la lutte contre ces crimes. Afin de lever les obstacles internes et externes entravant le signalement des crimes de haine, les États membres se doivent d'adopter un ensemble de mesures destinées à remédier à ce manque de signalement. En tenant dûment compte des normes de protection des données, les États membres devraient mettre en place les mécanismes de signalement ci-dessous, énoncés dans la recommandation :

- ▶ des mécanismes de signalement en ligne à la police, ainsi que des mécanismes de signalement anonyme (paragraphe 33);
- ▶ des policiers spécialisés, tels que des agents de liaison chargés de la diversité (paragraphe 38);
- ▶ le signalement par des tiers (paragraphe 48);
- ▶ le signalement des contenus haineux en ligne (voir la Recommandation CM/Rec(2022)16);
- ▶ l'accès universel aux mécanismes de signalement, par exemple en proposant les services d'interprètes, en autorisant la présence de tiers lors du signalement, et en proposant d'autres services d'accompagnement indépendants (paragraphe 4 (f)).

Pour plus d'informations, le Groupe de haut niveau de l'Union européenne sur la lutte contre les discours et les crimes de haine a élaboré des principes directeurs clés afin d'améliorer le signalement des crimes de haine à la police. Cela étant, ces mécanismes seront probablement plus efficaces s'ils sont appuyés par des informations largement diffusées concernant l'éventail des modes de signalement, disponibles dans plusieurs langues et accessibles à travers divers supports, tels que des vidéos en ligne, des infographies et des brochures. De même, dans une perspective de sensibilisation, les témoins et, plus généralement, la population des États membres devraient être informés des préjudices causés par la haine ainsi que des mécanismes de signalement par le biais de campagnes de sensibilisation publiques. Ces campagnes pourraient ainsi dénoncer un comportement assimilé au crime de haine, fournir des renseignements sur la notion de crime de haine (et la distinguer, par exemple, de la notion de discrimination au travail), ou encore informer sur la manière dont la police traite les crimes de haine lorsqu'ils sont signalés.

63. Garantir l'accès des victimes à la justice est une entreprise complexe. Il peut y avoir un certain nombre de barrières ou d'obstacles à surmonter tout au long du processus de justice pénale, ce qui peut être à la fois stressant et difficile à aborder pour les victimes. L'accès à l'aide juridique et à une représentation appropriée, ainsi que l'accompagnement au tribunal peuvent être essentiels pour garantir l'accès des victimes à la justice, en particulier lorsque les victimes participent à la procédure pénale, ou lorsqu'elles témoignent ou font des déclarations sur l'impact de leur acte.

64. Les victimes de crimes de haine ont souvent des besoins spécifiques qui peuvent nécessiter l'intervention de services spécialisés d'aide aux victimes (voir, par exemple, l'article 19(6) de la Recommandation CM/Rec(2023)2 sur les droits, les services d'aide et le soutien des victimes de la criminalité). Les États membres ont adopté différentes approches pour l'organisation de ces services, soit en assurant une aide aux victimes par l'intermédiaire d'organismes publics, d'organisations de la société civile, soit par une combinaison des deux. La recommandation n'aborde pas la structure de ces services, mais se concentre sur la nécessité de veiller à ce que ces services soient disponibles pour les victimes et aient la capacité de répondre efficacement aux besoins des victimes de crimes de haine. Il convient toutefois de noter que dans les cas où les États ne fournissent pas directement des services d'aide aux victimes, ils devraient financer la société civile pour qu'elle le fasse. Il peut être nécessaire que les États établissent des normes de qualité fondées sur les droits des victimes que les organisations de la société civile doivent respecter, et qu'ils veillent à ce que des mécanismes efficaces soient en place pour coordonner et coopérer avec les organisations de la société civile. Ceci est particulièrement important dans les cas de crimes de haine, étant donné leur nature souvent sensible et traumatisante.

Au paragraphe 15

65. Les États membres devraient faciliter l'accès universel à un soutien ciblé et réduire les obstacles ou les barrières à l'accès à la justice pour les victimes, tels que ceux découlant de leur statut social ou de leur stigmatisation. Il est essentiel que les victimes comprennent leurs droits, reçoivent des informations sur leur cas à leur demande et puissent opérer un suivi auprès des services de soutien spécifiques dont elles pourraient avoir besoin. Ce paragraphe doit être interprété au sens large comme un moyen d'aider au maximum les victimes à s'orienter dans des systèmes qui peuvent être complexes, en leur fournissant ainsi un soutien pour les aider à suivre les procédures pertinentes concernant leur affaire ou leur situation. Les informations

devraient être communiquées dans une langue et un format qu'elles comprennent, oralement, par écrit, ou sous d'autres formes telles que des images ou des vidéos, selon le cas.

66. Les États membres devraient considérer la mise en place ou le financement de centres de soutien et prévoir une approche individuelle, familiale et au sein de la communauté pour lutter contre les méfaits de la haine. Quelle que soit l'infrastructure mise en place pour fournir l'aide, les États membres sont encouragés à inclure la provision gratuite de conseils juridiques, d'une représentation juridique, de services d'accompagnement, d'une aide clinique, d'une aide médiatique et d'un soutien psychosocial. Les informations concernant ces aides et le droit à ces aides devraient être largement diffusées par le biais de campagnes d'information du public qui se déroulent de manière itérative.

67. Les principes de l'accès universel devraient s'appliquer à la provision de ces services. Tous les services doivent être accessibles indépendamment, par exemple, des capacités physiques, intellectuelles ou de développement, de la langue ou des capacités de communication. Lorsque l'accès ne peut être assuré, des services alternatifs équivalents (par exemple, des visites à domicile) doivent être fournis.

68. En ce qui concerne les renvois, les États membres sont encouragés à envisager un système de renvoi obligatoire (avec option de se retirer) entre la police et les services d'aide aux victimes. Un tel système de renvoi exige qu'un officier de police envoie les coordonnées de la victime aux services d'aide aux victimes, à moins que la victime ne s'y oppose. Dans un tel système, les renvois sont plus efficaces, cohérents et adéquats et entraînent un recours beaucoup plus important aux services d'aide. Les mécanismes de renvoi doivent garantir des systèmes solides de protection des données et la confidentialité.

Au paragraphe 16

69. Étant donné les conséquences particulières des crimes de haine sur les victimes, et pour permettre à ces dernières de faire entendre devant un tribunal leurs expériences de victimisation, ainsi que les conséquences de celle-ci, il est recommandé que toutes les victimes de crimes de haine, selon le statut que leur confère le droit interne, aient la possibilité d'être entendues et de témoigner devant un tribunal de ce qu'elles ont vécu. Ce témoignage, qui peut relever de la propre initiative de la victime, pourrait également devenir obligatoire dans certaines circonstances. Pour que ce processus respecte les droits de l'accusé ou de la personne condamnée, les victimes devraient bénéficier de conseils juridiques ou d'une représentation en justice afin d'appuyer leur démarche. La manière dont ces déclarations sont communiquées au tribunal variera en fonction des procédures judiciaires de chaque État membre. Compte tenu de ces différences, les déclarations des victimes peuvent être faites oralement par la victime ou envoyées par écrit au tribunal et être introduites dans la procédure. En l'absence de procès ou de procédure judiciaire, les victimes peuvent être encouragées à faire ces déclarations, le cas échéant et conformément aux dispositions du droit interne, au stade de la détermination de la peine. Étant donné l'impact des crimes de haine sur le groupe, il est envisagé que les déclarations d'impact sur le groupe soient particulièrement adaptées, et les États membres devraient faciliter les déclarations d'impact sur le groupe dans ces cas, en particulier lorsque la victime n'est pas en mesure ou ne souhaite pas le faire. Là encore, ces déclarations peuvent être faites oralement ou par écrit, par des membres du groupe auquel la victime du crime s'identifie.

MODÈLES LÉGISLATIFS ET ÉTENDUE DES INFRACTIONS

70. Pour que les États s'acquittent correctement de leurs obligations envers les victimes de crimes de haine, les systèmes de justice pénale doivent être « correctement équipés » d'outils nécessaires pour établir l'existence de l'élément de haine et garantir que des conséquences juridiques tangibles s'attachent à la commission d'une telle infraction (voir *Stoyanova c. Bulgarie*, 2022.). Pour y parvenir d'une manière qui soit également conforme à l'article 7 (voir le paragraphe 6, ci-dessus), il est recommandé d'introduire une législation spécifique sur les crimes de haine sous une ou plusieurs des formes décrites au paragraphe 17 de la recommandation : c'est-à-dire qu'une législation spécifique devrait être introduite pour lutter contre les crimes de haine. L'important est que le principe de légalité, tel que défini par la Convention et la Cour, soit respecté, en particulier que le droit pénal ne soit pas interprété de manière extensive au détriment de l'accusé (*Del Río Prada c. Espagne* [GC], 2013, § 78.). Les États membres sont également encouragés à tenir compte du principe de l'incrimination minimale au moment d'élaborer leur législation.

71. Les crimes de haine se manifestent de différentes manières dans les groupes. En effet, il existe des différences au sein des catégories de caractéristiques. Par exemple, dans la catégorie générale de la religion, les données OSCE/ODHIR de 2021 suggèrent que la majorité des crimes enregistrés avec un élément antisémite ou antichrétien sont des crimes contre la propriété (56 % des crimes enregistrés avec un élément

antisémite ont été classés comme crimes contre la propriété, et 90 % des crimes enregistrés avec un élément antichrétien ont été classés comme crimes contre la propriété). En revanche, seuls 46 % des crimes enregistrés avec un élément antimusulman ont été classés comme crimes contre la propriété, et 21 % des crimes antimusulmans ont été classés comme crimes contre la personne (contre 5 % des crimes anti-chrétiens et 15 % des crimes antisémites). En légiférant contre les crimes de haine, les États membres devraient prendre en compte le large éventail d'infractions qui peuvent être commises avec un élément de haine fondé sur une ou plusieurs caractéristiques personnelles réelles ou attribuées, ou sur le statut, et la façon dont elles se manifestent à travers les groupes : en particulier, les États membres devraient être conscients que, par exemple, les infractions sexuelles, les vols et la fraude, et les infractions contre la personne peuvent être commises avec un tel élément de haine. De même, les législateurs doivent savoir que les infractions mineures passibles d'une sanction pénale, ainsi que les crimes les plus graves prévus par la loi, peuvent être commis avec un tel élément de haine.

Au paragraphe 17

72. Le paragraphe 17 propose plusieurs options aux États pour traiter des crimes de haine dans leur législation. Ainsi, la recommandation prévoit que les États membres devraient traiter explicitement les crimes de haine dans leur législation en fournissant :

- a. une disposition générale prévoyant qu'un élément de haine constitue une circonstance aggravante pour toutes les infractions pénales;
- b. une disposition matérielle qui rattache l'élément de haine à toute infraction pénale au moment de l'inculpation;
- c. des équivalents autonomes d'infractions pénales de base qui incluent l'élément de haine en tant que partie constitutive; ou
- d. une combinaison des éléments ci-dessus.

Ces modèles législatifs reflètent la diversité des approches adoptées par les États membres du Conseil de l'Europe pour lutter contre les crimes de haine classiques. La principale différence entre les approches décrites en (a) et (b) est le moment où l'élément de haine est pris en compte par les autorités de justice pénale, c'est-à-dire si l'élément de haine est considéré principalement comme un moyen d'ajuster la peine du délinquant après sa condamnation pour l'infraction criminelle de base, ou s'il est identifié et enregistré au début de la procédure pénale, et se reflète généralement dans le casier judiciaire du défendeur. Selon le système juridique en question, il est également possible que la peine maximale puisse ou non être alourdie dans le cadre de l'approche (b), mais qu'elle soit possible et classique dans le cadre de l'approche (c).

73. Lorsqu'ils s'interrogent sur l'approche à adopter ou sur la nécessité de réformer la législation actuelle, les États membres, tout en prenant des mesures conformes à leur tradition en matière de droit pénal, doivent veiller à ce que leurs mesures législatives soient cohérentes et proportionnelles à l'objectif de prévention et de lutte contre le crime de haine sous toutes ses formes et dans toutes ses manifestations. En pratique, plus des deux tiers des États membres du Conseil de l'Europe ont introduit une disposition fondée sur l'approche décrite au point (a). Cette approche est également recommandée au § 21 de la RPG n° 7 de l'ECRI sur la Législation nationale pour lutter contre le racisme et la discrimination raciale.

74. En ce qui concerne les crimes de haine qui prennent la forme d'expressions de discours de haine soumis à la responsabilité pénale - c'est-à-dire les crimes de haine qui prennent la forme d'un discours de haine criminalisé - les États membres devraient envisager en particulier les infractions visées au paragraphe 11 de la Recommandation CM/Rec(2022)16 sur la lutte contre le discours de haine. Dans ces formes de discours de haine criminalisés, un modèle législatif différent est couramment utilisé, dans lequel « l'élément de haine » est la partie constitutive et opérationnelle de l'infraction (comme l'incitation à la haine, le déni de génocide ou l'incitation au génocide).

75. En ce qui concerne les obligations spécifiques correspondantes, telles que l'enregistrement des données, le suivi et l'élaboration de rapports sur les crimes de haine au sein d'une juridiction, la recommandation encourage les États membres à séparer le discours de haine criminalisé des autres manifestations de crimes de haine afin d'aborder ces questions de manière plus cohérente et conséquente aux niveaux national et international. En outre, en s'inspirant de la jurisprudence de la Cour, il existe un ensemble différent de facteurs à prendre en compte lorsqu'on aborde le discours de haine criminalisé. Notamment, les préoccupations sont évaluées à travers le prisme des articles 8, 10, 14 et 17, avec un accent particulier sur la question de savoir

si une expression est exclue de la protection de la Convention (article 17) et, par ailleurs, si la disposition en question remplit les exigences de l'article 10(2).

Au paragraphe 18

76. La définition de l'élément de haine fournit l'occasion de clarifier les seuils juridiques qui doivent être atteints pour établir l'existence d'un crime de haine, ou pour inculper ou condamner une personne pour un crime de haine. L'enquête sérieuse qui doit avoir lieu doit explorer « un lien de causalité possible » entre le préjudice et la commission de l'infraction (voir, par exemple, *Natchova c. Bulgarie*, 2005). Il est donc important de s'assurer, lors de l'élaboration de la législation sur les crimes de haine, qu'il existe un lien de causalité, un « lien causal » ou une proximité entre l'élément de haine et l'infraction initiale et d'orienter ou d'élaborer une jurisprudence sur la manière d'établir l'existence de l'élément de haine et de prouver ce lien de causalité, par exemple par l'utilisation d'indicateurs de partialité.

Au paragraphe 19

77. Le paragraphe 19 traite spécifiquement des différentes cibles potentielles des crimes de haine, y compris les victimes immédiates, ainsi que des crimes de haine situationnels, qui se réfèrent de manière générale aux crimes de haine qui visent des espaces, des objets, des installations ou des événements associés à des personnes et à des groupes. Le crime de haine situationnel est une manifestation spécifique du crime de haine qui requiert une attention particulière de la part des systèmes de justice pénale dans les différents États membres. Parfois appelés « infractions de profanation », ils se produisent lorsqu'un espace symbolique, un artefact, une installation ou un événement associé à un groupe protégé est pris pour cible. Ces actes peuvent être considérés comme des infractions de « message », en particulier lorsque les auteurs ciblent des sites (tels que des cimetières, des monuments, des sites de commémoration), des événements (tels que des marches, des cérémonies religieuses, des défilés, des « drag shows ») ou des installations (telles que des centres communautaires, des lieux de culte, des lieux affiliés aux LGBTI), afin de diffuser un message de haine ou de mépris au sein du groupe cible particulier. La recommandation préconise également des mesures de prévention spécifiques pour améliorer la sûreté et la sécurité de ces situations au paragraphe 59 (voir paragraphe 140, ci-dessous).

Au paragraphe 20

78. Les États membres devraient prendre les mesures nécessaires pour garantir que, lorsque la culpabilité d'un prévenu a été établie en relation avec un crime de haine et lorsque l'élément de haine n'est pas un élément constitutif de l'infraction, le tribunal devrait, sauf s'il existe de bonnes raisons de s'y opposer, prendre en considération l'élément de haine en tant que facteur aggravant lors de la détermination de la peine : il devrait être possible « d'attribuer un poids spécifique » à l'élément de haine au stade de la détermination de la peine (*Stoyanova c. Bulgarie* 2022, § 72) ; et l'autorité chargée de la détermination de la peine devrait être explicite en mettant en évidence l'élément de haine du crime.

SYSTÈME DE JUSTICE PÉNALE

Au paragraphe 21

79. Lorsqu'il existe un soupçon que des attitudes discriminatoires ont induit un acte violent, il est particulièrement important que l'enquête officielle soit menée avec vigueur et impartialité, compte tenu de la nécessité de réaffirmer en permanence la condamnation de tels actes par la société et de maintenir la confiance des individus et groupes exposés aux crimes de haine dans la capacité des autorités à les protéger contre la violence motivée par la discrimination.

80. Ce paragraphe réaffirme les obligations positives et procédurales de l'État en matière de crimes de haine dans le cadre du système de justice pénale. Il reflète la jurisprudence de la Cour au titre des articles 2, 3, 8 et de l'article 14 de la Convention, ainsi que les normes élaborées par d'autres organes du Conseil de l'Europe. Ces principes incluent l'obligation pour les autorités chargées de l'application de la loi d'adopter une approche stricte des crimes de haine : être indifférent à de telles manifestations de criminalité équivaudrait à un acquiescement officiel, voire à une connivence avec les crimes de haine (*Identoba et autres c. Géorgie*, 2015, § 77, avec d'autres références, et *Oganezova c. Arménie*, 2022, § 106). Traiter les crimes de haine de la même manière que les crimes qui n'ont « pas de telles connotations » reviendrait, selon la Cour, à fermer les yeux sur la spécificité de ces actes particulièrement destructeurs des droits humains. En effet, l'absence de

distinction de la part de l'État entre la manière de traiter les crimes comportant un élément de haine et les crimes commis en l'absence d'un tel élément peut, selon la Cour, constituer un traitement injustifié inconciliable avec l'article 14 de la Convention (*Aghdgomelashvili et Japaridze c. Géorgie*, 2020, § 44). Les autorités doivent faire tout ce qui est raisonnable dans les circonstances pour recueillir et sécuriser les preuves, explorer tous les moyens pratiques de découvrir la vérité et rendre des décisions pleinement motivées, impartiales et objectives, sans omettre les faits suspects qui peuvent être révélateurs d'une violence induite par la haine identitaire (*Identoba et autres c. Géorgie*, 2015, § 67; *M.C. et A.C. c. Roumanie* 2016, § 113; *Aghdgomelashvili et Japaridze c. Géorgie*, 2020, § 38, *Genderdoc- M et M.D. c. République de Moldova*, 2021, § 37, *Women's Initiatives Supporting Group et autres c. Géorgie*, 2021, § 63).

81. Le respect des obligations positives de l'État exige que le système juridique interne démontre sa capacité à appliquer le droit pénal aux auteurs de ces actes violents (*Sabalić c. Croatie*, 2021, § 95 et *Oganezova c. Arménie*, 2022, § 85). En outre, lorsque l'enquête officielle a conduit à l'ouverture d'une procédure devant les juridictions nationales, la procédure dans son ensemble, y compris la phase du procès, doit satisfaire aux exigences de l'article 3 de la Convention (*M.C. et A.C. c. Roumanie*, 2016, § 112). Lorsqu'elles sont prouvées au-delà de tout doute raisonnable, les juridictions nationales ne doivent en aucun cas être disposées à laisser impunies des atteintes graves à l'intégrité physique et mentale ou à sanctionner des infractions graves par des peines excessivement légères (*Sabalić c. Croatie*, 2021, § 97).

Au paragraphe 22

82. Si l'introduction d'une législation sur les crimes de haine a la capacité de garantir que l'élément de haine d'un crime ne soit pas perdu ou qu'il disparaisse au cours du processus, d'autres politiques et mécanismes sont nécessaires pour garantir l'efficacité de cette démarche dans la pratique. En effet, la législation sera probablement inefficace si elle n'est pas soutenue par des politiques intégrées dans la formation au sein des institutions de la justice pénale et en particulier les officiers (de police) qui sont chargés des premières étapes de l'enquête et dont la diligence a une incidence sur la collecte de preuves sous la forme d'indicateurs de partialité. C'est pourquoi les personnes travaillant au sein des institutions de justice pénale, ainsi que les institutions elles-mêmes, ont besoin de soutien pour s'assurer que l'élément haineux d'un crime soit correctement enregistré au sein des institutions, ainsi que transmis entre les institutions. Une communication cohérente et efficace au sein des institutions, entre les institutions et d'une institution à l'autre est essentielle pour garantir que cela se produise. Cette communication peut être soutenue par une compréhension commune des crimes de haine, intégrée dans le système de justice pénale. Dans son rapport de suivi du 6^e cycle sur la Belgique, l'ECRI a souligné comme bonne pratique l'introduction d'une liste de vérification pour les policiers et les procureurs comprenant des indicateurs permettant d'identifier les cas de violence motivée par la haine. Des questionnaires standards ont également été élaborés.

Au paragraphe 23

83. Ce paragraphe évoque la nécessité d'éviter ou d'atténuer autant que possible les répercussions négatives consécutives au signalement d'un crime de haine, en particulier lorsque ces conséquences négatives sont susceptibles de revictimiser ou de traumatiser à nouveau une personne déjà en situation de vulnérabilité. Ceci est particulièrement important dans les cas où la personne qui signale un crime de haine peut être sans papiers ou en situation d'immigration irrégulière ou en situation de travail illégal tel qu'exploré au paragraphe 61 ci-dessus, en référence à la RPG n° 16 de l'ECRI, selon laquelle la fonction de police de l'État en matière de crimes de haine doit être séparée de sa fonction de contrôle du statut migratoire, afin d'éviter des conséquences juridiques négatives pour la personne qui signale l'infraction.

84. Lorsque le crime est commis par des agents de l'État, il est particulièrement important que la victime ne subisse pas de conséquences négatives de la part des agents de l'État, telles que des représailles policières ou un harcèlement de la part des organes de l'État.

Au paragraphe 24

85. Ce paragraphe fait écho au paragraphe 12 de la Recommandation CM/Rec(2023)2 sur les droits, les services d'aide et le soutien des victimes de la criminalité, qui appelle les États membres à garantir l'accès des victimes à une aide juridictionnelle, conformément aux conditions et règles de procédure fixées par le droit national, en particulier lorsque les victimes ont le statut de partie à une procédure pénale de manière similaire à celle de l'article 13 de la Directive relative aux droits des victimes. En tant que telle, «l'aide juridique» comprend les conseils, l'assistance et la représentation juridiques, ainsi que des concepts tels que la formation juridique, l'accès à l'information juridique et d'autres services fournis aux personnes par le biais de

mécanismes alternatifs de résolution des litiges et de processus de justice réparatrice. Un aspect essentiel de ce paragraphe est le principe selon lequel l'aide juridique aux victimes ne vise pas seulement à protéger et à sauvegarder les droits et intérêts des victimes, mais qu'une telle aide juridique peut également contribuer de manière significative à l'objectif de la justice. Alors que le droit national devrait prévoir des procédures et des exigences claires quant à qui peut accéder à l'aide juridique et dans quelles conditions, la recommandation encourage les États membres à au moins envisager d'assurer une aide juridique, telle que des conseils, une assistance et une représentation juridiques, aux victimes de haine gratuitement, sans condition de ressources, à toutes les victimes bénéficiant de droits de participation, bien que les États puissent décider d'imposer certaines limites, par exemple en n'accordant une aide juridique gratuite qu'aux victimes ne disposant pas de moyens financiers suffisants.

Au paragraphe 25

86. L'impact des préjugés institutionnels sur les victimes de crimes de haine au niveau individuel, mais aussi potentiellement au niveau collectif entre les institutions et les groupes protégés a été examiné aux paragraphes 46 à 49 ci-dessus. Tout en veillant à ce que les préjugés institutionnels soient pris en compte, les États membres devraient également s'assurer que des mesures préventives appropriées soient mises en place pour prévenir les comportements préjudiciables et lutter contre l'impunité de la part des forces de l'ordre et des autres professionnels de la justice pénale, ainsi que pour répondre à de tels comportements. Les institutions de justice pénale doivent gagner la confiance des groupes protégés en remettant en cause les comportements préjudiciables aux niveaux institutionnel et individuel. Il s'agit notamment de mettre en place des mécanismes de plainte indépendants pour enquêter sur les allégations de mauvaise conduite de la part des professionnels de la justice pénale. La lutte contre l'impunité exige également des mesures positives, par l'intermédiaire de la formation et par l'exemple, afin de promouvoir une culture dans laquelle le recours à des mauvais traitements de la part d'agents de l'État, qui prennent la forme de crimes de haine, soit considéré comme inacceptable et comme une violation flagrante des droits humains.

87. Les professionnels devraient être formés à l'application de la législation sur les crimes de haine, conformément aux paragraphes 99 ci-dessus. Ces professionnels devraient également être sensibilisés aux expériences des groupes protégés en matière de victimisation et de procédure pénale dans son ensemble. Cette formation et cette sensibilisation devraient prendre la forme d'une formation fondée sur des données probantes, élaborée après consultation de membres de groupes ou d'individus exposés à la discrimination et en association avec eux. Par exemple, comme le souligne le rapport du 6^e cycle de l'ECRI sur la Bulgarie, le ministère de l'Intérieur a travaillé avec une ONG des personnes LGBTI sur la formation des policiers enquêteurs à la reconnaissance des crimes de haine anti-LGBTI, tandis qu'un autre cours sur ce sujet a été créé avec l'Académie nationale de police. De même, le rapport de suivi du 5^e cycle de l'ECRI sur Andorre a observé que des cours de formation sur les droits humains et la lutte contre la discrimination ont été organisés pour les juges, les procureurs, les avocats et les fonctionnaires afin de les sensibiliser au racisme et à l'intolérance.

Au paragraphe 26

88. La justice réparatrice et les pratiques réparatrices constituent l'un des moyens de réparer les préjudices causés par la haine et de prévenir la criminalité future. La Recommandation CM/Rec(2018)8 du Comité de Ministres aux États membres relative à la justice restaurative en matière pénale définit la justice réparatrice comme « tout processus qui permet à ceux qui ont subi un préjudice du fait d'une infraction et à ceux qui en sont responsables, s'ils y consentent librement, de participer activement à la résolution des questions découlant de l'infraction, avec l'aide d'une tierce partie formée et impartiale. » Sous différentes formes, il peut se dérouler parallèlement à la procédure pénale, en tant qu'alternative à la procédure pénale, ou après la condamnation, dans le cadre de la procédure de détermination de la peine. Le volontariat est un élément essentiel du processus : les parties au processus doivent librement consentir à y participer, conformément aux principes de la Recommandation CM/Rec(2018)8. Par exemple, au Royaume-Uni, Brighton and Hove s'est engagée à être une ville réparatrice et à offrir à toutes les personnes lésées par la criminalité et les conflits la possibilité de s'engager dans des pratiques réparatrices. Pour que ces pratiques fonctionnent, il est essentiel de consacrer des ressources et de l'expertise aux processus de justice réparatrice.

Aux paragraphes 27-28

89. Les paragraphes 27 et 28 traitent de recommandations particulières dans le contexte des droits des enfants et des jeunes. Les termes « enfants », « jeunes » ou « jeunesse » doivent être compris comme dans le cadre juridique et constitutionnel de chaque État membre, tout en tenant également compte de la pratique

du Conseil de l'Europe, qui entend par « enfant » une personne ayant moins de 18 ans et par « jeune » une personne de 13 à 30 ans. Qu'il s'agisse de victimes ou d'auteurs, le principe fondamental qui devrait s'appliquer à tous les enfants concernés par une partie quelconque du système de justice pénale est que l'intérêt supérieur de l'enfant, évalué sur une base individuelle, devrait être la considération première et primordiale. À cet égard, il est recommandé d'adopter une approche fondée sur les systèmes familiaux afin de répondre aux besoins des enfants et des adolescents qui entrent en contact avec le système de justice pénale, le cas échéant. Une telle approche implique de considérer que la cellule familiale tout entière – et pas uniquement l'enfant – peut nécessiter un soutien.

90. Les États ont des obligations particulières en ce qui concerne la protection des enfants contre les crimes de haine, et les enfants doivent pouvoir jouir de leurs droits sans discrimination (voir par exemple l'article 2 de la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant (CNUDE). La sécurité et le bien-être des enfants doivent être respectés et protégés sans aucune discrimination (voir Recommandation CM/Rec(2009)10 du Comité des Ministres sur les stratégies nationales intégrées de protection des enfants contre la violence), et les effets particulièrement néfastes des crimes de haine sur les jeunes doivent être reconnus et pris en compte. Les stratégies nationales intégrées pour la protection des enfants contre la violence devraient être adaptées pour inclure des considérations particulières pour les enfants victimes de crimes de haine, avec des processus adaptés en place pour le signalement et le soutien, le cas échéant. Ces mécanismes de signalement devraient être élaborés de manière à être accessibles à tous les enfants et à déclencher un soutien approprié.

91. Les lignes directrices du Comité des ministres du Conseil de l'Europe sur une justice adaptée aux enfants (CM/Del/Dec(2010)1098/10.2abc-app6) devraient également être prises en compte dans ce contexte. Ces normes prévoient que la justice adaptée aux enfants soit : accessible ; appropriée à l'âge ; rapide ; diligente ; adaptée et centrée sur les besoins de l'enfant ; et qu'elle respecte le droit à une procédure régulière, respecte le droit de participer à la procédure et de la comprendre, respecte le droit à la vie privée et familiale et respecte le droit à l'intégrité et à la dignité. En évaluant l'intérêt supérieur des enfants dans des cas particuliers, les lignes directrices du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur une justice adaptée aux enfants prévoient en particulier que les États membres devraient faire des efforts concertés pour mettre en place des « approches multidisciplinaires » afin d'obtenir une compréhension globale de l'enfant et d'évaluer sa « situation juridique, psychologique, sociale, émotionnelle, physique et cognitive » (l'article 16).

92. Les enfants impliqués dans le processus en tant que suspects ou auteurs ont le droit d'accéder à la justice d'une manière compatible avec leur âge. Lorsque des enfants commettent des crimes de haine, ils devraient avoir la possibilité d'apprendre de leurs erreurs et être aidés à comprendre l'impact de leur infraction, afin de prévenir les comportements récidivistes. Des mesures de soutien aux enfants suspects en dehors des procédures judiciaires devraient être envisagées lorsque cela est approprié ou souhaitable, à condition que leurs droits et leurs garanties juridiques soient pleinement respectés (cf. l'article 40(3)(b) de la CNUDE). Les mécanismes de justice alternative mentionnés dans les lignes directrices du Comité des ministres du Conseil de l'Europe sur une justice adaptée aux enfants comprennent la médiation, la déjudiciarisation et les mécanismes alternatifs de règlement des litiges. Dans ce contexte, il convient de mettre l'accent sur les programmes de déjudiciarisation, ainsi que la justice réparatrice et la pratique réparatrice pour les enfants, mais uniquement par des professionnels de la justice des mineurs spécialement formés, en tenant compte du volontariat, des déséquilibres de pouvoir et de la sécurité. Les médiations entre jeunes victimes et jeunes délinquants (par exemple en Belgique et aux Pays-Bas) et les conférences de jeunes (par exemple en Irlande du Nord) sont des modèles à prendre en considération pour l'adoption de pratiques réparatrices dans la justice des mineurs.

93. Il convient de rappeler que tous les comportements et activités sur le continuum de la haine devraient être pris en compte par les États, mais dans le contexte des enfants et des jeunes, la Recommandation CM/Rec(2021)7 du Comité des Ministres aux États membres sur les mesures visant à protéger les enfants contre la radicalisation aux fins de terrorisme devrait être particulièrement rappelée, car elle est axée sur la protection de l'enfant et vise à encourager les États membres à aider les familles et les personnes qui s'occupent des enfants à répondre aux besoins de l'enfant et à protéger l'enfant des risques, de l'exposition et du préjudice liés aux idées et activités extrémistes violentes. Lorsqu'un enfant a été impliqué dans une activité criminelle comportant un élément de haine, il convient d'accorder une attention particulière à la protection de cet enfant par rapport à son exposition à la radicalisation.

Au paragraphe 29

94. Ce paragraphe reconnaît que les personnes privées de liberté peuvent se trouver dans des situations particulièrement vulnérables au regard des crimes de haine, qui peuvent en particulier être le fait du personnel et d'autres agents, ainsi que des autres personnes détenues au sein des mêmes établissements. Le

terme « établissements » s'entend par exemple des lieux de garde à vue, des lieux d'incarcération, des centres de rétention pour personnes migrantes, des institutions psychiatriques et des structures d'aide sociale et concerne la privation de liberté de fait comme de droit. Il s'inscrit notamment dans le prolongement des orientations du Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT), mais aussi de la Règle 13 des Règles pénitentiaires européennes, qui interdit toute discrimination fondée sur des motifs injustifiés. Il note également que la protection des groupes vulnérables ne doit pas être assimilée à la discrimination, mais qu'elle est souvent nécessaire pour protéger ces groupes de manière appropriée contre tout préjudice. Au niveau de la Cour, dans l'affaire *Stasi c. France* n° 25001/07, 20 octobre 2011, dans laquelle un détenu affirmait avoir fait l'objet de violences motivées par la haine de la part de ses codétenus, la Cour a noté que les autorités pénitentiaires devaient prendre des mesures appropriées pour protéger les détenus contre la violence et que le droit interne devait assurer une protection effective et suffisante contre les atteintes à leur intégrité physique.

95. Plusieurs critères sont à respecter pour qu'une enquête impliquant une personne en détention soit considérée comme effective et capable de conduire à l'identification et à la sanction des responsables de mauvais traitements, à l'instar des critères énoncés aux paragraphes 25 à 42 du 14^e rapport général d'activités (CPT/Inf(2004)28) du CPT. Cependant, compte tenu de la nature particulièrement grave des crimes de haine commis par des agents de l'État à l'égard de personnes placées sous la protection de ce dernier, l'application des principes de la présente recommandation concernant la mise en évidence de l'élément de haine et la réponse aux crimes de haine revêt la plus haute importance. Les difficultés rencontrées par les personnes privées de liberté afin de signaler les crimes de haine et d'accéder à la justice pour soumettre leur cas peuvent encore aggraver ces situations. Les États membres devraient identifier, comprendre et traiter les raisons particulières du sous-sigalement des crimes de haine par ces personnes et veiller à la mise en place de mécanismes de plainte permettant de signaler ces crimes, conformément aux recommandations formulées par le CPT dans son rapport CPT/Inf(2018)4-part. Les États membres devraient reconnaître et combattre le caractère particulièrement insidieux des crimes de haine perpétrés par des fonctionnaires contre des détenus et des personnes protégées, notamment en donnant suite aux recommandations du CPT formulées dans le document CPT/Inf(2004)28-part.

RENFORCER L'EFFICACITÉ DU SYSTÈME DE JUSTICE PÉNALE

Aux paragraphes 30-34

96. Pour que le système de justice pénale réponde efficacement aux crimes de haine, une approche systémique devrait être mise en place dans les États membres afin de garantir le partage des connaissances, des politiques et des pratiques entre les institutions. Les objectifs d'un processus efficace devraient être d'accroître la confiance des victimes dans le système, de réduire la sous-déclaration des crimes de haine, d'augmenter la déclaration des crimes de haine, de mener des enquêtes appropriées sur les crimes de haine, de traiter les crimes de haine dans le cadre du processus de condamnation, d'améliorer le traitement des affaires et de renforcer la coopération et la coordination entre les institutions de justice pénale. Ces objectifs ont plus de chances d'être atteints lorsque les politiques et les processus sont partagés entre les institutions et qu'une approche fondée sur des données probantes, est adoptée pour surmonter les obstacles à l'efficacité, qui doit être développée en association avec la société civile selon les besoins.

97. Ce principe fait partie intégrante de la mise en œuvre de l'obligation positive de l'État de protéger la vie et l'intégrité corporelle contre une menace réelle ou immédiate de violence, y compris la violence induite par la haine (voir *Opuz c. Turquie*, 2009, et *Kurt c. Autriche*, n° 62903/15, 4 juillet 2019, en ce qui concerne la violence fondée sur le genre).

98. En effet, les données sont collectées différemment dans les États membres et au sein des systèmes de justice pénale (voir également, l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime, *Classification internationale de la criminalité à des fins statistiques, version 1.0*, 2015). C'est pourquoi il est essentiel que les organismes de justice pénale adoptent des solutions pratiques pour comprendre comment les crimes de haine évoluent dans le processus (RPG n° 11 de l'ECRI § 12). Afin de relier les données entre les institutions de justice pénale, l'idéal serait d'utiliser les mêmes unités de comptage dans l'ensemble du système. Comme alternative, au moins à court terme, les États pourraient adopter une approche consistant à « signaler » ou à « étiqueter » un crime identifié comme comportant un élément de haine, de manière que son évolution dans le système puisse être suivie et comptabilisée.

99. Tous les professionnels de l'application de la loi et de la justice pénale devraient recevoir des informations pratiques et une formation correspondant à leur rôle dans le processus, et ceux qui ont des rôles spécialisés dans les enquêtes sur les crimes de haine devraient recevoir une formation sur mesure, intensive et continue pour les soutenir dans leur rôle. L'article 25 de la Directive relative aux droits des victimes prévoit que les fonctionnaires susceptibles d'entrer en contact avec les victimes doivent recevoir «une formation générale et spécialisée d'un niveau adapté à leur contact avec les victimes, afin de les sensibiliser à leurs besoins et de leur permettre de les soutenir d'une manière impartiale, respectueuse et professionnelle.»

100. Le sous-signalement des crimes de haine, qui résulte souvent d'un manque de confiance des groupes protégés à l'égard des forces de l'ordre, constitue un obstacle important aux efforts déployés par les États membres pour lutter contre ces crimes. Aussi est-il important de veiller à ce que les victimes aient accès à des modalités de signalement multiples, y compris auprès d'institutions indépendantes. Des mécanismes spéciaux de signalement en ligne, à l'instar de la plateforme UNI-FORM, que l'ECRI considère comme une pratique prometteuse dans son 6^e rapport de suivi sur la Hongrie, ou de True Vision au Royaume-Uni, peuvent aider à surmonter ces obstacles en proposant aux victimes divers moyens de signaler leur cas. Le signalement en ligne permet à la victime de signaler son cas aux forces de l'ordre sans avoir à se rendre au poste de police. En règle générale, les victimes renseignent leurs informations personnelles puis décrivent brièvement les faits, qui sont ensuite analysés par des policiers et auxquels une réponse est apportée. La Garda Síochána (police irlandaise) propose par exemple un mécanisme permettant aux victimes de crimes de haine de signaler leur cas, lequel est ensuite examiné par les membres de l'Unité nationale pour la diversité et l'intégration afin d'évaluer les besoins en matière d'aide et de confier les enquêtes aux unités locales. Il convient de noter que l'Irlande permet aux victimes de signaler leur cas de manière anonyme par le biais de ce processus, étant entendu que cette voie de signalement limite considérablement la capacité du service d'enquêter sur les faits et de poursuivre l'auteur de l'infraction. Toutefois, lorsque les victimes souhaitent informer la police de leur cas sans pour autant engager de poursuites officielles, cette option de signalement anonyme en ligne peut constituer une bonne pratique. Les États membres devraient déterminer le caractère suffisant, ou non, des signalements anonymes aux fins de l'enregistrement des données criminelles. En tout état de cause, ces signalements devraient être archivés pour être utilisés à des fins de renseignement. De telles mesures pourraient par exemple être complétées par des campagnes ciblées et des initiatives d'autonomisation ainsi que par un travail de coopération avec les organisations de la société civile, comme énoncé en détail dans les Principes directeurs clés de 2021 en matière d'encouragement au signalement des crimes de haine du Groupe de haut niveau de l'Union européenne sur la lutte contre les discours et les crimes de haine.

101. La transparence des politiques, des processus et des fonctions est essentielle au fonctionnement de la justice et à l'accès de tous à la justice. La recommandation appelle les États à rendre publiquement accessibles et disponibles tous les protocoles, lignes directrices et politiques, dans la mesure du possible et conformément aux normes de protection des données en vigueur, qui peuvent aider les professionnels et le grand public à mieux comprendre et à déterminer la manière dont les crimes de haine sont traités au sein et à travers le processus de justice pénale, y compris les orientations sur le traitement des victimes et des groupes minoritaires de manière plus générale.

Police

102. La police est souvent le premier point de contact pour les personnes visées par les crimes de haine. D'une manière générale, tous les officiers de police doivent répondre aux victimes de crimes de haine d'une manière coopérative, impartiale et sans jugement en faisant preuve de respect, d'ouverture et de compréhension à l'égard de leurs expériences. Les officiers de police chargés de l'enquête initiale sur des crimes de haine potentiels ont également une responsabilité particulière en ce qui concerne l'établissement de l'existence des éléments de haine et l'obtention de preuves pertinentes pour les indicateurs de préjugés. Au sein des États membres, il devrait y avoir une approche commune pour reconnaître, établir et enregistrer les crimes de haine, ainsi que pour s'assurer que les incidents de haine non criminels sont reconnus de manière appropriée, conformément aux orientations fournies par la RPG n° 11 de l'ECRI.

Au paragraphe 35

103. Comme indiqué dans la recommandation, des politiques devraient être élaborées en matière d'assistance aux victimes, notamment en ce qui concerne l'évaluation des besoins individuels. Chaque victime ayant des besoins propres, la compréhension de ces besoins au travers d'une évaluation des besoins individuels est généralement perçue comme un volet important de l'interaction entre les victimes et le système de justice pénale. Une évaluation des besoins individuels devrait être réalisée au profit de chaque victime signalant son

cas à la police, par des personnes ayant reçu une formation appropriée et en recourant à des moyens variés, notamment des entretiens téléphoniques ou en face-à-face, ou encore des visioconférences, à une heure et à une date convenant à la victime, dans la mesure du possible. L'évaluation des besoins individuels constitue une bonne pratique permettant de déterminer rapidement les besoins de la personne en matière d'assistance et de protection. Ce type d'évaluation devrait être mené selon une approche sensible au genre, au handicap et à d'autres caractéristiques protégées et décrire les principales interventions requises au niveau du système de justice pénale dans le but de répondre aux besoins de la victime au stade le plus précoce possible du processus et déclencher les interventions correspondantes. En fonction de leur situation personnelle ou de l'avancement de l'enquête et des poursuites pénales engagées, les besoins des victimes évoluent au gré de leur interaction avec le système de justice pénale. L'évaluation devrait dès lors être conduite sous forme répétée, en répondant aux besoins au fur et à mesure qu'ils apparaissent. L'évaluation devrait également être suffisamment réactive pour rendre compte à la fois des besoins statiques et des besoins dynamiques. Notons en particulier que les évaluations des besoins individuels peuvent aussi contribuer à atténuer le risque de revictimisation d'une personne par une institution en raison de processus systémiques inadaptés.

104. La RPG n° 11 de l'ECRI recommande dans le paragraphe 14 que la définition opérationnelle d'un crime de haine par la police intègre ce qui est communément appelé le « test de perception » ou le « test Macpherson » qui est tiré du rapport d'enquête de Stephen Lawrence. Ce test prévoit que la police doit enregistrer un crime comme un crime de haine lorsqu'il est perçu comme tel par la victime ou toute autre personne - un crime de haine étant « tout incident perçu comme [raciste, homophobe, contre les personnes handicapées, transphobe, etc.] par la victime ou toute autre personne. » Cette approche de l'enregistrement des crimes est potentiellement très différente de la manière dont les crimes sont généralement enregistrés dans les États membres - certains enregistrent une infraction à la fin d'une enquête (ce que l'on appelle les « statistiques de sortie »); d'autres enregistrent les infractions lorsqu'ils en sont informés pour la première fois (ce que l'on appelle les « statistiques d'entrée »); ou des cas peuvent être enregistrés après une évaluation initiale par les spécialistes de la police des crimes de haine comme ayant un élément de haine possible. De même, l'éventail des caractéristiques protégées auxquelles l'élément de haine peut être associé dans les données de la police peut soit être tiré précisément de la législation (voir exemple), soit inclure des caractéristiques non identifiées dans la législation (par exemple le « modèle Merseyside » dans lequel la police a enregistré les crimes de haine contre les travailleurs du sexe en l'absence de législation incluant une telle catégorie dans la définition du crime de haine), soit permettre l'enregistrement de crimes de haine en l'absence de législation (par exemple la stratégie de diversité et d'intégration 2019-2021 de l'An Garda Síochána, soulignée par la FRA de l'UE comme une pratique prometteuse).

105. Lorsqu'une telle approche est adoptée pour l'enregistrement des crimes de haine, comme l'indiquent les paragraphes 74 à 75 de l'exposé des motifs de la RPG n° 11 de l'ECRI, elle a un triple objectif. Premièrement, elle envoie aux victimes le message que leur voix sera entendue, ce qui augmente le nombre de signalements et encourage la confiance. Deuxièmement, elle améliore l'enregistrement et le suivi des incidents racistes et, troisièmement, elle garantit que la police mène des enquêtes approfondies sur tous les crimes de haine. Il est essentiel de veiller à ce que la police ne puisse pas « négliger » l'élément de haine des délits ordinaires. Il conviendrait également de fournir des indications claires sur les circonstances dans lesquelles la « bannière » du crime de haine est retirée de l'enregistrement lorsqu'il est associé à un suspect, en particulier lorsqu'une telle bannière apparaît dans le casier judiciaire ou de police d'un individu. La manière dont les crimes sont enregistrés dans les systèmes de police devrait être adaptée pour permettre l'enregistrement des crimes de haine désagrégés par groupe(s) et la production de données désagrégées.

Au paragraphe 36

106. La formulation et l'opérationnalisation « d'indicateurs de préjugés » ou plus généralement « d'indicateurs de haine » dans les services de police constituent un moyen d'aider à établir l'existence de l'élément de haine d'un crime. Ces indicateurs suggèrent l'existence d'un élément de haine dans un crime et devraient inciter les policiers à enquêter plus profondément sur la présence d'un élément de haine. Ils peuvent varier en fonction de la caractéristique protégée en question, ainsi que d'un État membre à l'autre, et doivent donc être élaborés avec soin, selon une approche fondée sur des données probantes et en association avec la société civile travaillant dans le domaine des crimes de haine.

107. Le terme est défini par l'OSCE/BIDDH dans *Hate Crime Laws: A Practical Guide (deuxième édition)* comme « des faits objectifs, des circonstances ou des schémas relatifs à un ou des actes criminels qui, seuls ou associés à d'autres faits ou circonstances, suggèrent que les actions de l'auteur ont été motivées, en tout ou en partie, par une forme quelconque de préjugé. » Les indicateurs de préjugés sont mis en évidence par le Sous-groupe du Groupe de haut niveau de l'Union européenne sur la lutte contre le racisme, la xénophobie et autres formes

d'intolérance sur les méthodologies d'enregistrement et de collecte de données sur les crimes de haine *Améliorer l'enregistrement des crimes de haine par les autorités chargées de l'application de la loi: Key Guiding Principles* (2017) comme un outil qui devrait être utilisé dans la formation des forces de l'ordre sur la manière d'identifier et d'enregistrer les crimes de haine, en mettant l'accent dans cette formation sur « l'orientation des agents sur ce qu'ils devraient activement rechercher » afin d'identifier l'élément de haine dans les enquêtes de police. Il est important de noter que ces indicateurs ne constituent pas une preuve concluante de la présence d'un élément de haine dans un crime, mais qu'ils « doivent être analysés et compris dans leur contexte et les uns par rapport aux autres » (OSCE/BIDDH *Using Bias Indicators: A Practical Tool for Police* (2019)). Une série d'indicateurs de ce type ont été élaborés par des organismes de justice pénale, qui peuvent servir d'indicateurs représentatifs pour les États membres, mais le contexte culturel et social des crimes de haine doit être reflété par des indicateurs de préjugés élaborés au sein des services de police et dans l'ensemble de ceux-ci.

108. Soulignée par la FRA comme une pratique prometteuse, en Allemagne, pour *tous* les crimes violents - et pas seulement ceux pour lesquels il existe des indicateurs de préjugés ou pour lesquels la victime pense que le crime avait un caractère haineux - la police a le devoir d'enquêter et de documenter « *s'il existe ou non des preuves qu'un motif de préjugé a motivé un délit.* »

Aux paragraphes 37-38

109. Compte tenu de l'expertise et de la formation requises pour soutenir les victimes et enquêter sur les crimes de haine, il est recommandé de former des spécialistes des crimes de haine au sein de la police (§ 67 de l'exposé des motifs de la RPG n° 11 de l'ECRI). La Commission européenne, dans son rapport au Parlement européen sur la mise en œuvre de la décision-cadre du Conseil relative à la lutte contre le racisme, observe que l'existence d'unités de police spécialisées dans les crimes de haine a été particulièrement utile pour soutenir la mise en œuvre de la législation. Ces unités peuvent comprendre des enquêteurs spécialisés ainsi que des agents de soutien de communautés ayant reçu une formation particulière en matière d'aide aux victimes et de maintien de l'ordre tenant compte des traumatismes. Alors que tous les membres des services de police devraient être formés aux crimes de haine, les enquêteurs spécialisés ont besoin d'une formation complémentaire pour enquêter sur les crimes de haine, soutenir les victimes et les groupes touchés, et prévenir les crimes de haine en suivant les schémas d'incidents de haine et en intervenant de manière appropriée. Les enquêteurs spécialisés dans les crimes de haine peuvent également être amenés à diffuser leur expertise à l'ensemble des forces de police par le biais de programmes de formation et d'autres formes de diffusion.

Procureurs

Au paragraphe 39

110. La relation entre les processus d'enquête et de poursuite est cruciale pour garantir que les auteurs de crimes de haine soient traduits en justice. Au sein des États, la fonction de poursuite peut être exercée par différents professionnels de la justice pénale en fonction de la gravité de l'infraction pénale en question.

111. Il n'est pas nécessaire que les poursuites aboutissent à des condamnations pour que ces obligations soient respectées, mais lorsqu'il existe des preuves d'un élément de haine, elles doivent être présentées et traitées au cours du procès, afin que le tribunal puisse punir de manière appropriée les crimes de haine (*Sabalić c. Croatie*, 2021, § 97). Compte tenu de l'éventail d'institutions potentiellement engagées dans la poursuite des infractions, il est vital que les États élaborent des politiques standard pour la poursuite des infractions, en gardant à l'esprit les obligations positives et procédurales qui découlent de la jurisprudence de la Cour à cet égard. Ces politiques devraient inclure le développement d'une approche commune au sein des États membres pour la reconnaissance, l'enregistrement et la poursuite des crimes de haine, qui devraient tous être inclus dans les bases de données criminelles.

Au paragraphe 40

112. Tous les procureurs chargés de poursuivre les crimes de haine devraient être formés à la poursuite des crimes de haine, y compris aux moyens d'établir l'existence de l'élément de haine d'un crime et de le présenter au tribunal. Lorsqu'un pouvoir discrétionnaire s'applique à la poursuite d'un crime de haine, des lignes directrices claires devraient être élaborées pour aider les procureurs à soutenir le processus de prise de décision. Ces lignes directrices devraient inclure les circonstances dans lesquelles les procureurs peuvent s'abstenir d'engager des poursuites ou parvenir à un accord avec l'accusé. Le Crown Prosecution Service (CPS) d'Angleterre et du Pays de Galles par exemple, conformément aux instructions du procureur général sur l'acceptation des

plaidoyers et du rôle du procureur dans la procédure visant à prononcer la peine (« *The Attorney General's Guidelines on The Acceptance of Pleas and the Prosecutor's Role in the Sentencing Process* »), a pour ligne de conduite de ne pas accepter de revoir à la baisse les chefs d'inculpation ou le fondement du plaidoyer, ni d'écarter ou de minimiser des preuves recevables attestant d'un élément de haine en vue d'accélérer la procédure.

Au paragraphe 41

113. Comme pour la fonction de police de l'État, il est recommandé d'introduire dans les États membres des procureurs spécialisés dans les crimes de haine, chargés de veiller à ce que les crimes de haine fassent l'objet de poursuites appropriées et que les services de poursuites traitent les affaires de crimes de haine d'une manière respectueuse des victimes. Ces procureurs spécialisés pourraient être utilement rattachés aux unités de police spécialisées (voir paragraphe 109 ci-dessus). Comme indiqué dans les rapports de suivi de l'ECRI, un procureur général chargé de poursuivre les actes de violence raciste a été nommé en Grèce ; en la République slovaque, des unités spécialisées au sein de la police et du ministère public ont été chargées de lutter contre les crimes de haine ; et en France, l'Office central de lutte contre les crimes contre l'humanité et les crimes de haine a été doté d'une division d'enquêteurs spécialisés dans la lutte contre les crimes de haine.

Au paragraphe 42

114. Pour diverses raisons, tous les crimes de haine signalés à la police ne feront pas l'objet de poursuites. La recommandation encourage les États membres à envisager l'élaboration de lignes directrices visant à garantir que la décision de ne pas poursuivre soit communiquée à la victime, ainsi que les raisons pour lesquelles l'infraction pénale n'a pas été poursuivie (voir par exemple l'article 6 de la Directive relative aux droits des victimes). Ces informations doivent être suffisantes pour permettre à la victime de décider si elle souhaite demander un réexamen de la décision de ne pas poursuivre, et une procédure de réexamen doit être mise à la disposition des victimes.

Les juges

Au paragraphe 43

115. À l'instar de tous les professionnels de la justice pénale, les juges jouent un rôle important en veillant à la mise en évidence de l'élément de haine d'un crime ainsi qu'à son traitement en bonne et due forme dans le système de justice pénale. Sans porter préjudice à l'indépendance du système judiciaire, la recommandation conseille aux États membres de veiller à ce que les juges bénéficient d'une formation ciblée. Elle suggère également aux États membres d'envisager d'encourager les juges à échanger des informations sur les pratiques en cours en matière de peines applicables aux crimes de haine. Il pourrait ainsi être envisagé de recourir à l'échange d'informations ou à la formation judiciaire, en précisant par exemple le poids attribuable à l'élément de haine d'un crime au moment de déterminer la peine, ainsi que la façon dont ce poids pourrait être exprimé. Conformément à la jurisprudence de la Cour, le tribunal prononçant la peine devrait par exemple justifier le choix de celle-ci afin de démontrer que l'affaire a fait l'objet d'un examen minutieux (*Sabalić c. Croatie*, 2021). En se fondant sur la jurisprudence de la Cour, le juge devrait expliquer les raisons l'ayant incité à ne pas tenir compte d'un élément de haine ou à imposer une peine qui, a priori, semble manifestement disproportionnée à la gravité du crime de haine (voir *Stoyanova c. Bulgarie*, 2022, *mutatis mutandis*). Le fait d'aborder la prise de décision sous cet angle peut constituer un levier important en vue de garantir, dans un souci de transparence, que l'élément de haine d'un crime de haine entraîne des conséquences juridiques concrètes (*Stoyanova c. Bulgarie*, 2022). De manière plus générale, les États membres pourraient également envisager d'inclure des informations sur les préjugés et discriminations institutionnels, sensibilisant ainsi le pouvoir judiciaire à la victimisation par les crimes de haine, ainsi que sur les modalités de mise en œuvre de la législation, de la jurisprudence et d'autres principes directeurs relatifs à la détermination des peines et la rédaction des jugements et autres décisions concernant les crimes de haine.

Services et mesures post-condamnation

Au paragraphe 44

116. La recommandation appelle à l'élaboration d'orientations et de matériel pour la prise en charge, le traitement et l'évaluation des auteurs de crimes de haine au stade post-condamnation. Cela peut nécessiter d'investir dans de nouvelles politiques et de nouveaux programmes visant à la réhabilitation, à des interventions ciblées en milieu carcéral, et à la préparation de la libération et de la réinsertion dans la société.

Aux paragraphes 45-46

117. Les auteurs de crimes de haine peuvent avoir besoin d'interventions spécifiques dans les prisons et les centres de probation en raison de la nature particulière de l'infraction. La prévention de la récidive et de la répétition devrait être au premier plan de ces efforts, parallèlement aux objectifs de réadaptation ordinaires que l'on trouve dans ces contextes. En Europe, un nombre croissant d'États membres ont lancé des programmes et des interventions en milieu carcéral et de probation à l'intention des extrémistes violents et des auteurs d'infractions terroristes, qui visent soit à réduire l'adhésion à l'idéologie sous-jacente et à ses justifications de la violence (souvent appelée déradicalisation), soit à réduire les liens sociaux ou à couper les liens avec les organisations et les groupes extrémistes (souvent appelée désengagement ou travail de tertiarisation). Toutefois, ces programmes ne peuvent concerner qu'un petit sous-ensemble des auteurs de crimes de haine au sens large, qui n'ont peut-être pas commis l'infraction dans le contexte d'un mouvement extrémiste ou idéologique structuré ou organisé, mais dans le cadre de la vie «quotidienne». Bien que cela ait été compliqué par la montée de mouvements extrémistes peu organisés ou «sans chef», opérant principalement par le biais de canaux numériques et de communications en ligne, une distinction peut toujours être faite entre les adhérents dévoués à une idéologie haineuse et les délinquants non affiliés qui ont, ou ont eu, des opinions haineuses et sectaires qui ont conduit à la commission d'un crime de haine. En tout état de cause, la réadaptation et les interventions ciblées devraient avoir vocation à aider les auteurs des infractions à traiter, dans la mesure du possible, leurs attitudes et préjugés haineux ainsi que les problèmes psychologiques et comportementaux qui les conduisent à commettre des infractions, tout en favorisant un comportement pro-social, une réduction de la capacité et de la volonté de violence, et d'autres mesures préparant à la réinsertion dans la société à l'issue de leur peine et/ou de leur mise en liberté.

Au paragraphe 47

118. Lorsqu'un individu est reconnu coupable d'une infraction, cette décision est généralement inscrite dans son casier judiciaire. Lorsqu'un individu a été raisonnablement soupçonné, mais non condamné pour un crime de haine, des protocoles clairs devraient être mis en place, dans la législation le cas échéant, pour prévoir le cas où un soupçon raisonnable doit être communiqué lors de la vérification ou de l'habilitation par la police lorsqu'un individu candidate à un poste pour travailler avec des groupes ciblés par des crimes de haine : voir par exemple l'article 11-2 du Code de procédure pénale français.

RAPPORTS DE TIERS, SUIVI ET COLLECTE DE DONNÉES

Rapports de tiers

Au paragraphe 48

119. Lorsqu'il s'agit de comprendre les besoins des victimes de crimes de haine et d'y répondre, les statistiques officielles peuvent fournir une image incomplète et il n'est pas possible de s'y fier totalement pour obtenir une base de données suffisante pour les décisions politiques. Les sources tierces peuvent fournir un ensemble d'informations élargi ainsi que des liens plus directs avec les groupes et les organisations de la société civile qui soutiennent les victimes de crimes de haine par divers moyens. En outre, des enquêtes sur la victimisation internationales, nationales ou régionales régulières peuvent être nécessaires pour fournir une image plus complète des crimes de haine dans une localité spécifique. Les réponses à la criminalité au niveau de l'individu, du groupe et de la société doivent être fondées sur des preuves, à la fois en termes de réponse aux personnes dans le besoin, mais aussi en termes d'efficacité de toute réponse législative à la criminalité.

Suivi et collecte de données

Au paragraphe 49

120. Les enquêtes sur la victimation sont essentielles pour comprendre l'expérience de ce type de crime, en particulier pour les crimes de haine pour lesquels les victimes sont moins susceptibles de signaler les incidents à la police. Les données d'une enquête sur la victimation sont importantes car l'expérience du crime et la peur du crime ont un impact direct sur le sentiment de bien-être et la qualité de vie. Cependant, il peut être difficile d'accéder aux populations pour mener des enquêtes. Une méthode spécifique d'échantillonnage des données sur les crimes de haine doit être envisagée, car il est probable que certains groupes de la société soient plus

difficiles à échantillonner. Dans le cas des crimes de haine, il est possible que certains des groupes les plus susceptibles d'être victimes (par exemple, les membres de certains groupes) ne soient pas inclus dans l'échantillonnage général, et doivent donc faire l'objet de méthodologies spécialement conçues pour s'assurer que leurs expériences sont prises en compte. Un exemple de cette approche est l'échantillonnage raisonné, qui consiste à rechercher et à contacter des personnes appartenant à un groupe spécifique (par exemple, les Roms, les personnes handicapées) afin de s'assurer de leur participation. Les enquêtes sur la victimisation peuvent renseigner sur les niveaux et les tendances de la criminalité, la peur de la criminalité, les perceptions de la menace, les cas de victimisation répétée, et mettre en évidence les niveaux de confiance dans le système de justice pénale. Il est recommandé de renouveler les enquêtes au fil du temps afin de constater les progrès et d'évaluer la législation et les politiques. Les données des enquêtes de victimisation doivent être comparables d'un pays à l'autre, et l'idéal est donc de disposer d'une méthodologie consolidée. Les enquêtes de victimisation devraient également inclure systématiquement un module de base sur les crimes de haine et veiller à ce qu'un échantillon représentatif des populations protégées soit inclus. Les enquêtes LGBTI et EU-MIDIS de la FRA, qui contiennent des données détaillées sur la victimisation, en sont un bon exemple, ainsi que la troisième enquête de la FRA sur la discrimination à l'égard des Juifs et le sondage sur les Roms.

Aux paragraphes 50-54

121. Un suivi efficace des crimes de haine dans l'ensemble de la société est essentiel pour calibrer correctement les réponses à tous les niveaux. Ce processus peut nécessiter la collecte régulière de données auprès d'une variété d'institutions et d'acteurs dans l'ensemble de l'État. Ces données administratives (par exemple, les crimes enregistrés par la police, les données judiciaires et les données pénitentiaires), combinées aux données des enquêtes sur la victimisation, sont par exemple utilisées par l'ECRI dans ses rapports de suivi par pays pour obtenir l'approximation la plus proche du niveau réel de ce crime. L'écart entre le nombre de crimes déclarés et l'incidence réelle de la criminalité est parfois appelé «chiffre noir de la criminalité», le niveau réel du crime comprenant les données administratives sur la criminalité plus le chiffre noir de la criminalité. Sans ces données d'enquêtes sur la victimisation, il est très difficile d'avoir une image réaliste des niveaux réels de criminalité.

122. Outre la possibilité d'estimer le niveau réel de criminalité, il est important de pouvoir relier les données relatives aux crimes de haine de manière significative et cohérente. Par exemple, afin de comprendre le phénomène de la diminution des cas de crimes dans le système de justice pénale, il est nécessaire de pouvoir suivre les données relatives aux signalements (nombre de cas de crimes de haine signalés), aux mises en examen (nombre de personnes mises en examen), aux poursuites (nombre de personnes poursuivies et chefs d'accusation), à l'emprisonnement (nombre de personnes condamnées, peine prononcée et durée), en recourant au moins à des marqueurs spécifiques associés aux crimes de haine. Le suivi de ces crimes dans certaines juridictions a permis d'identifier des baisses très importantes entre le nombre de crimes signalés et le nombre d'individus sanctionnés. En partageant les données administratives d'une manière significative et normalisée, les États peuvent comprendre et répondre à cette trajectoire et partager des informations pertinentes entre juridictions. La recommandation précise en outre que ces données ne devraient être collectées et partagées que dans le respect des normes applicables en matière de protection des données.

123. Dans le cas des crimes de haine, l'une des principales lacunes des données administratives concerne les crimes qui ne sont pas signalés à la police. En outre, d'autres lacunes existent du fait que certains cas signalés ne sont pas enregistrés comme des crimes de haine (mais comme des délits mineurs, par exemple). Les données des enquêtes sur la victimisation présentent également des lacunes, par exemple, elles excluent probablement les enfants (de moins de 18 ans) et elles peuvent ne pas couvrir l'ensemble de la population (par exemple, les personnes sans statut légal de résidence). En outre, les enquêtes sur la victimisation reposent sur le fait qu'un individu ou un ménage reconnaisse son expérience comme un crime et soit disposé à partager cette information.

124. Un contrôle et un suivi efficaces sont nécessaires pour s'assurer que les politiques et les actions visant ou répondant aux crimes de haine sont efficaces, proportionnées et durables. Une solide collecte de données est souvent nécessaire pour apporter une clarté suffisante sur l'ensemble des mesures de lutte contre les crimes de haine. Des données désagrégées, identifiant des facteurs tels que le type de crime et les caractéristiques personnelles, peuvent faciliter la cartographie de la manière dont les crimes de haine se manifestent, et permettre de voir s'il y a des impacts différents selon les groupes ciblés par les crimes de haine. Ces données peuvent contribuer à l'élaboration et à la mise en œuvre de mesures préventives spécifiques visant à améliorer la protection de ces groupes. Conformément aux principes de libre accès, ces données devraient être rendues publiques dans la mesure du possible et dans le respect des normes de protection des données. De même, les bonnes pratiques voudraient que ces données, ainsi que les politiques et procédures de la justice pénale, soient mises à la disposition des acteurs concernés pour qu'ils puissent les examiner de manière cyclique.

Aux paragraphes 55-56

125. La prévention des crimes de haine peut être comprise de multiples façons. Au sens le plus large, s'attaquer aux moteurs et facteurs sous-jacents qui favorisent la haine dans la société (parfois appelés « facteurs de base ») peut constituer un élément clé des efforts de prévention. De même, la prévention peut impliquer une série de mesures et de moyens spécifiques pour empêcher que certains cas de crimes de haine ne se produisent ou ne se reproduisent, ou pour empêcher qu'une menace évaluée ne se manifeste par un incident de crime de haine. Toutefois, comme le notent plusieurs rapports de suivi et recommandations de politique générale de l'ECRI, la dynamique de l'exclusion dépend fortement du contexte et peut varier dans le temps et dans différents espaces. Il existe donc une série de formes de haine, de préjugés, de stigmatisation et d'exclusion spécifiques au contexte, qui peuvent se manifester à la fois dans les attitudes et les actions individuelles, mais aussi de manière structurelle dans les politiques ou les cadres institutionnels (voir, par exemple, le paragraphe 10 de la RPG de l'ECRI n° 5(rev)). Les facteurs sous-jacents sont aussi souvent multicouches et intersectionnels, se superposant à une série de sentiments négatifs à l'égard de personnes, de caractéristiques, d'identités, de comportements, de croyances, de groupes et d'autres « qui peuvent être présents dans une société.

126. L'histoire nous apprend que les actes horribles de crimes de haine sont plus susceptibles de se produire dans les sociétés où le discours négatif et haineux à l'égard des minorités est courant et socialement acceptable. Les changements fondamentaux et à long terme vers l'inclusion totale, le respect accru et la réduction de la haine de groupe sont des processus culturels lents et non linéaires, mais les faits ont montré qu'un activisme soutenu, l'éducation et les efforts politiques sont nécessaires pour produire des changements positifs et durables.

127. Aujourd'hui, les discours et idéologies haineux sont principalement diffusés par le biais des réseaux sociaux et d'autres plateformes en ligne. Les groupes haineux déplacent de plus en plus la plupart de leurs activités de la rue vers les réseaux sociaux, qui sont devenus la principale arène de recrutement et de radicalisation. Certains passent du discours en ligne à la violence hors ligne. Une approche pour limiter la propagation des idéologies et des réseaux de haine consiste à fermer les sites de haine sur les réseaux sociaux ou d'autres moyens de propagande. Toutefois, cette dernière approche peut entrer en conflit avec les principes de la liberté d'expression (article 10 de la Convention) et de la liberté d'association (article 11 de la Convention). La surveillance de ces sites, souvent effectuée par les services de sécurité, les forces de l'ordre, les journalistes et les organisations de la société civile, est un moyen utile de détecter et d'interrompre les complots ou d'autres signes de radicalisation ou de menaces émergentes, ainsi que de mieux cibler les efforts de prévention (voir CM/Rec(2022)16).

128. En déplaçant l'approche préventive des conditions contextuelles ou sociétales vers les personnes, une distinction utile peut être faite entre la prévention universelle (ou primaire), la prévention sélective (ou secondaire) et la prévention indiquée (ou tertiaire). *Les mesures de prévention universelle* ciblent des groupes de population entiers, tels que tous les écoliers, dans le but de favoriser de bonnes conditions de vie et de promouvoir des valeurs prosociales et démocratiques - développant ainsi la résilience contre les préjugés, la haine de groupe ou l'extrémisme. *Les mesures de prévention sélective* ciblent les groupes et les individus qui risquent de développer des attitudes biaisées ou haineuses à l'égard de certains groupes, généralement parce qu'ils sont exposés à une série de facteurs de risque possibles, tels que la marginalisation sociale, l'échec scolaire, les brimades, les amis antisociaux, les récits extrémistes et d'autres influences. Nombre de ces facteurs de risque peuvent être traités par des interventions ciblées à un stade aussi précoce que possible. *Les mesures de prévention tertiaire* ciblent les personnes activement impliquées dans les groupes haineux ou les crimes de haine. Les interventions visent à modifier les comportements négatifs par la dissuasion ou la perturbation des crimes de haine, la neutralisation des délinquants ou l'interdiction des groupes de haine, mais aussi par des mesures plus positives visant à faciliter la déradicalisation des attitudes et idéologies haineuses, le désengagement des groupes et activités de haine et la réintégration dans la société. Il n'y a pas de frontière nette entre ces trois niveaux de prévention, car certaines mesures peuvent avoir un impact sur les personnes à risque comme sur celles qui sont activement engagées dans des activités et des crimes de haine.

129. En ce qui concerne la prévention universelle, l'édification de barrières normatives et la résistance aux idées et attitudes haineuses, la prévention des préjugés, des stéréotypes et d'autres formes de haine de groupe est une tâche commune à de nombreuses institutions et acteurs de la société : familles, écoles, institutions religieuses, organes politiques et un large éventail d'organisations de la société civile. Les organisations et les institutions qui promeuvent les droits humains, la tolérance, la lutte contre la discrimination et le soutien aux minorités sont en première ligne dans la lutte contre la haine de groupe et devraient bénéficier d'un soutien financier et autre.

130. Bien que les attitudes haineuses ne conduisent pas automatiquement à des comportements haineux, le fait de nourrir de la haine à l'égard de certaines catégories de personnes peut motiver des actes de crimes haineux à l'encontre des membres de ces groupes. Le développement de l'empathie, des valeurs démocratiques et de la compréhension des droits humains peuvent servir de vaccin contre l'intolérance, la discrimination et les crimes de haine. La socialisation générale des enfants et des jeunes au sein de la famille, de l'école et d'un large éventail d'institutions, d'organisations et d'activités prosociales de la société civile constitue le principal moyen de construire ces valeurs positives et ces barrières normatives contre la haine. L'éducation est l'un des principaux moyens de développer les valeurs démocratiques et civiques chez les enfants et les jeunes. Les droits humains, la démocratie, la tolérance et la pensée critique devraient être intégrés en tant que thèmes transversaux dans les programmes scolaires à tous les niveaux.

131. Les personnes ne rejoignent pas nécessairement des groupes haineux parce qu'elles ont des opinions haineuses ; ils rejoignent souvent ces groupes extrémistes (ou sites en ligne) pour diverses raisons sociales et adoptent ensuite des opinions haineuses ou extrémistes en raison de leur socialisation au sein du groupe ou du milieu. Les jeunes participants étant principalement motivés par des besoins sociaux plutôt que par une idéologie, les jeunes à risque peuvent être orientés vers des groupes ou des milieux plus prosociaux si leurs besoins sociaux peuvent y être mieux satisfaits. L'identification de ces jeunes vulnérables nécessite des connaissances et des compétences pertinentes de la part des enseignants, des animateurs de jeunesse, de la police et d'autres professionnels.

132. Il existe de nombreuses possibilités de s'attaquer aux conditions sociales et politiques qui peuvent conduire les individus à nourrir des sentiments de préjugés et de haine. Plusieurs approches sont décrites dans la recommandation, qui visent essentiellement à sensibiliser, éduquer, former et utiliser des mesures de contre-discours qui soutiennent une action plus large visant à identifier de manière proactive les facteurs et les comportements propices aux crimes de haine. L'une des principales approches consiste à se concentrer sur les mesures éducatives et les interventions précoces. Il peut s'agir d'identifier et de s'attaquer aux causes psychologiques et sociologiques qui peuvent amener les personnes à nourrir des préjugés et des sentiments haineux à l'égard d'autrui. La recherche a suggéré que la susceptibilité d'un individu à développer des attitudes haineuses dépend de son exposition à de telles croyances et idéologies, et peut être amplifiée par des facteurs environnementaux, notamment la prévalence de récits et d'idées haineux. Ainsi, le développement d'attitudes haineuses à l'égard de certains groupes est souvent causé ou influencé par une variété d'idéologies et de doctrines prônant l'hostilité à l'égard des groupes marginaux. Ces idées peuvent être contrées par des arguments rationnels et des contre-récits, ainsi que par le dialogue et des rencontres positives avec des membres du groupe ciblé. Des recherches supplémentaires sont nécessaires pour identifier les facteurs qui facilitent les crimes de haine et ceux qui les induisent, et en particulier pour déterminer l'impact des diverses interventions proactives et réactives sur le comportement des auteurs (potentiels) de crimes de haine.

133. Aborder et rejeter ces préjugés enracinés n'est pas une tâche facile (cf. paragraphe 100 du Rapport explicatif du RPG n° 15 de l'ECRI sur la lutte contre le discours de haine), d'où l'appel des recommandations à des stratégies efficaces et à des recherches sur les causes profondes et les moteurs des crimes de haine. Les individus et les groupes sont la cible de crimes de haine pour une multitude de raisons fallacieuses et préjudiciables qui se chevauchent parfois, sont parfois inconscientes et parfois profondément enracinées dans la société dans son ensemble. Il peut s'agir de personnes ou de groupes ciblés en raison de leur marginalisation sociale réelle ou perçue, parce qu'ils sont perçus comme ayant trop de pouvoir ou d'influence dans la société, ou parce qu'ils sont considérés comme enfreignant certaines normes fondamentales de la société.

134. Une autre approche peut inclure des moyens de réduire la marginalisation sociale des groupes affectés et de favoriser l'égalité et la promotion de la compréhension et de la diversité des identités combinées (l'intersectionnalité). Ces mesures peuvent largement viser à améliorer la compréhension interculturelle, ainsi que les efforts pour inclure positivement les groupes marginalisés dans les espaces sociaux et civils, tels que les politiques visant à améliorer la participation à l'éducation, à l'emploi, à la communauté ou à la politique.

Au paragraphe 57

135. Les organisations de la société civile jouent un rôle clé dans la promotion de l'inclusion sociale et de la participation démocratique. Ce rôle peut indirectement résulter de la participation à des activités sociales, à des groupes ou à des réseaux, par exemple, même lorsque l'organisation concernée évolue avant tout dans le domaine du sport, des loisirs ou de la culture. Certaines organisations de la société civile ont pour vocation première de soutenir les victimes de manière individuelle, de proposer un soutien collectif ou de sensibiliser aux préjugés au sein de la société. Outre ces trois fonctions traditionnelles, elles mènent également un travail de plaidoyer ou tentent d'influencer le discours public et font la promotion de la diversité et des droits humains au sein de la société à plus long terme. Compte tenu du rôle important que ces groupes jouent dans

l'effort général de prévention des crimes de haine, la recommandation encourage les États à soutenir financièrement et à encourager les organisations de la société civile et leurs efforts de promotion de l'inclusion sociale, de la tolérance et des droits humains.

Au paragraphe 58

136. Bien que tous les actes de crimes de haine doivent faire l'objet d'une enquête appropriée, cela est particulièrement important en ce qui concerne les actes les plus graves de crimes de haine violents. Des enquêtes fructueuses peuvent non seulement permettre de traduire les auteurs en justice, mais aussi de prévenir de futures attaques violentes de la part de groupes ou d'acteurs isolés. Les meurtres en série visant les minorités ont été le mode opératoire de certains des auteurs de crimes de haine les plus cruels en Europe, qui ont poursuivi leurs campagnes meurtrières jusqu'à ce qu'ils soient arrêtés et mis hors d'état de nuire. Parmi les cas cités, on trouve des tueurs en série solitaires en Autriche et en Suède, un escadron de la mort attirons en Hongrie, et le National Socialist Underground en Allemagne. Un problème récurrent est que la police n'a pas reconnu ces attaques comme des cas de crimes de haine ou de terrorisme d'extrême droite, mais a continué à enquêter sur celles-ci comme étant liées à des conflits de gangs ou familiaux ou au crime organisé - ce qui était exactement ce que les auteurs voulaient parfois pour tromper la police et stigmatiser les victimes (cf. le rapport de suivi du 5^e cycle de l'ECRI sur l'Allemagne, §§ 50 et suivants). Ces enquêtes ratées ont coûté la vie à de nombreuses personnes et soulignent que les réponses aux victimes de crimes de haine devraient être fondées sur les besoins plutôt que liées à la catégorisation formelle d'un crime en tant que crime de haine.

137. Ces dernières années, les fusillades de masse perpétrées par des acteurs isolés, souvent radicalisés dans la violence, parfois par le biais d'interactions en ligne, ont constitué un autre défi. Comme les meurtres en série décrits plus haut, ces attaques pourraient être qualifiées à la fois de crimes de haine et d'actes de terrorisme, car elles sont inspirées par la haine tout en visant à répandre la peur et la terreur dans un groupe particulier ciblé - par exemple, les fusillades mortelles de Halle et Hanau en Allemagne, d'Oslo et Utøya en Norvège, et de Bratislava en République slovaque, qui visaient des centres Juifs, des Musulmans, des espaces communautaires LGBTI et des opposants politiques. Ces affaires ont mis en lumière les difficultés rencontrées par les services de police et de sécurité pour détecter et déjouer ces complots terroristes à l'avance, et empêcher ainsi leurs auteurs de mettre en œuvre leurs plans d'attaque. Bien que de nombreux complots de crimes de haine violents aient été détectés et stoppés à temps, il y a également eu plusieurs échecs en matière de renseignement où la police et les services de sécurité n'ont pas été en mesure de « relier les points ». Étant donné que les complots de ce type peuvent impliquer une préparation matérielle ainsi que des communications hors ligne et en ligne et des « fuites » qui pourraient alerter quant à l'éventualité d'un crime de haine, le fait qu'ils n'aient pas été découverts à temps peut être dû à un manque de données, d'imagination ou à des compétences insuffisantes, à l'absence d'échange d'informations pertinentes avec d'autres services, ou au fait de ne pas avoir pris de mesures opérationnelles préventives qui auraient permis de déjouer le complot ou au moins d'atténuer le risque.

138. Au cours des dernières décennies, l'attention des services de police et de renseignement s'est largement concentrée sur les terroristes potentiels associés à Al-Qaïda ou à ISIL (Da'esh), ou dirigés ou inspirés par eux, ce qui a potentiellement conduit à ne pas accorder suffisamment d'attention aux menaces émanant des groupes ou d'idéologies violents d'extrême droite ou des auteurs de crimes de haine. Les services de police, les agences de renseignement, les professionnels de la lutte contre le terrorisme et les experts de la prévention ou de la lutte contre l'extrémisme violent (P/CVE) ont donc peut-être souffert d'une perspective trop étroite et de préjugés institutionnels concernant l'origine des éventuelles menaces de crimes de haine ou de violence alimentée par la haine. Cette situation a changé récemment, et de nombreux services de police et de sécurité européens semblent désormais considérer le potentiel de ces deux principales formes de terrorisme contemporain sur un pied d'égalité (voir par exemple le rapport de suivi du 5^e cycle de l'ECRI sur l'Allemagne, § 53). En outre, il est également important de prendre en compte les facteurs liés à l'âge dans la perpétration des crimes de haine, et de noter que les crimes de haine enregistrés impliquent des auteurs de tous âges. Cela dit, la stratégie préventive la plus pertinente à l'égard de ces acteurs consiste à les perturber à un stade précoce, voire à les neutraliser.

139. Les enquêtes proactives et le travail de renseignement nécessitent des techniques d'enquête spéciales, telles que diverses formes de surveillance, d'écoute téléphonique et d'infiltration. Ces méthodes d'enquête sont couvertes par la Recommandation CM/Rec(2017)6 du Comité des Ministres aux États membres relative aux « techniques spéciales d'enquête » en relation avec des infractions graves y compris des actes de terrorisme. Selon cette recommandation, on entend par « techniques spéciales d'enquête » les techniques appliquées par les autorités compétentes dans le cadre d'enquêtes pénales aux fins de prévenir, détecter, instruire, poursuivre et réprimer les infractions graves, visant à recueillir des informations de manière à ne pas alerter les personnes visées. En ce qui concerne le recours aux techniques spéciales d'enquête au niveau national,

les paragraphes 3 et 4 de la Recommandation CM/Rec(2017)6 indiquent que les États membres devraient, conformément aux exigences de la Convention et à la jurisprudence pertinente de la Cour, « veiller à ce que les circonstances et les conditions dans lesquelles les autorités compétentes sont habilitées à recourir à des techniques spéciales d'enquête soient prévues par la loi avec suffisamment de clarté » (paragraphe 3). En outre, « les États membres devraient prendre les mesures législatives appropriées pour autoriser le recours aux techniques spéciales d'enquête en vue de les mettre à disposition de leurs autorités compétentes, dans la mesure où cela est nécessaire dans une société démocratique et indispensable à l'efficacité des enquêtes et des poursuites pénales. La législation nationale devrait offrir des garanties adéquates et effectives contre les pratiques arbitraires et abusives, notamment en ce qui concerne le droit à un procès équitable, le droit au respect de la vie privée et familiale, y compris le droit à la protection des données à caractère personnel, la liberté d'expression et de communication, le droit à un recours effectif et la protection du droit de propriété, tels que consacrés respectivement par les articles 6, 8, 10 et 13 de la Convention et par l'article 1^{er} du Protocole n° 1 à la Convention » (paragraphe 4).

Au paragraphe 59

140. La recommandation reconnaît que de nombreuses formes de crimes de haine ne visent pas directement des individus ou des groupes de personnes, mais des espaces, des installations et des événements associés à un groupe cible particulier. Il peut s'agir de lieux de culte, de centres de communautés, d'espaces de loisirs ou de divertissement, de sites culturels, ainsi que de commerces et d'entreprises appartenant à des membres d'un groupe particulier ou gérés par eux, parmi beaucoup d'autres. La « prévention situationnelle » est un concept qui vise à réduire les opportunités de crime par des mesures qui rendent les attaques plus exigeantes et plus difficiles à mener, ou qui augmentent les chances de détection et donc de perturbation. Les espaces notables ciblant les espaces et les bâtiments tels que les mosquées, les églises, les synagogues, les centres de personnes réfugiées, les bars LGBTI, les parades de la fierté et autres installations ou événements similaires associés aux minorités sont particulièrement exposés aux attaques des groupes haineux. En particulier, l'État devrait répondre aux menaces proférées à l'encontre de ces espaces avec rapidité et diligence, notamment en facilitant l'installation de mesures de protection, y compris, mais sans s'y limiter, le contrôle d'accès, des portes blindées ou d'autres barrières physiques, des caméras de surveillance, des agents de sécurité et la présence de la police. Les mesures de protection visent à décourager et à dissuader les auteurs potentiels, mais aussi à protéger les victimes potentielles. Les forces de l'ordre, les services de sécurité et autres organismes publics et privés devraient s'efforcer d'aider et de soutenir les institutions, les espaces et les bâtiments potentiellement exposés aux crimes de haine à mettre en œuvre des mesures de sécurité appropriées afin d'accroître leur sûreté et leur sécurité. Les réponses apportées doivent être adaptées au niveau de la menace et peuvent comprendre des mesures techniques ou structurelles appropriées. D'autres mesures devraient être envisagées pour assurer une efficacité à long terme, telles que l'éducation et la sensibilisation à la sécurité, ainsi que la formation du personnel et des communautés qui utilisent ces espaces. En raison de la nature symbolique de la violence à l'encontre d'un site culturel ou identitaire clé, il convient de reconnaître que le préjudice subi par la communauté associée ne doit pas être négligé. Il en va de même pour l'organisation d'événements susceptibles de fournir l'occasion de commettre des attaques violentes ou d'autres crimes de haine.

RECOMMANDATIONS ADRESSÉES AUX ACTEURS CLÉS

Au paragraphe 60

141. Si le système de justice pénale peut être l'un des moyens les plus visibles par lesquels l'État s'attaque aux crimes de haine, la lutte contre la haine devrait être une tâche qui incombe à la société dans son ensemble. Dans le cadre de leur stratégie nationale de lutte contre la haine, les États membres devraient prévoir la mise en place d'une approche à l'échelle de l'État pour lutter contre la haine, notamment par l'intermédiaire des prestataires de soins de santé, des secteurs de l'éducation et des intervenants de première ligne. Ces institutions devraient élaborer des politiques et intégrer dans leur travail des principes tenant compte des traumatismes, en veillant à ce que les personnes touchées par la haine et les crimes de haine bénéficient d'un soutien approprié. La haine étant considérée comme un continuum incluant les discours et les crimes de haine, les paragraphes 29 à 43 de la Recommandation CM/Rec(2022)16 doivent être considérés comme s'appliquant largement aux crimes de haine en ce qui concerne les recommandations adressées aux fonctionnaires, aux organes élus et aux partis politiques, aux intermédiaires de l'internet, aux médias et aux organisations de la société civile.

Au paragraphe 61

142. Aux fins de la recommandation, le terme « agents publics » englobe les membres du corps législatif, du gouvernement, du pouvoir judiciaire et d'autres organismes publics, ainsi que les dirigeants de communautés et de la société. Les agents publics, en raison de l'influence positive ou négative qu'ils peuvent exercer sur les autres du fait de leur position, jouent un rôle prépondérant dans l'élaboration et la contribution au discours public et à l'élaboration des politiques. En particulier, les élus et les parlementaires jouent un rôle crucial dans l'approbation et la promotion des mesures législatives visant à combattre et à prévenir les crimes de haine sous toutes leurs formes et dans toutes leurs manifestations. Tous ces responsables publics devraient promouvoir une culture de l'inclusion et des droits humains, et condamner activement les crimes de haine dans la mesure du possible. En cas de manquement à leurs devoirs à cet égard, des mécanismes de plainte indépendants devraient être disponibles.

Systèmes éducatifs

Aux paragraphes 62-63

143. Les systèmes éducatifs devraient être considérés par les États membres comme un moyen essentiel de reconnaître et de traiter des effets particulièrement insidieux des crimes de haine sur les jeunes. À cet égard, les chapitres II et III de la RPG n° 10 de l'ECRI sur la lutte contre le racisme et la discrimination raciale dans et à travers l'éducation scolaire contiennent une série de recommandations pertinentes qui devraient être adoptées et adaptées pour s'appliquer également à d'autres caractéristiques protégées. Dans ce contexte, l'ECRI a fourni un exemple de bonne pratique dans le cadre du « Bouclier contre l'homophobie » organisé à Chypre sous les auspices du ministère de l'Éducation et de la Culture, du Commissaire à l'administration et aux droits humains et du Commissaire aux droits de l'enfant, afin de former des éducateurs de différents niveaux sur le thème de l'homophobie à l'école. Les cas de crimes inspirés par la haine peuvent s'inscrire dans le cadre d'un problème plus large de brimades en milieu scolaire, en particulier lorsque des éléments de haine sont présents. Bien que les brimades générales puissent se concentrer sur un large éventail de caractéristiques des victimes et que toutes les formes de brimades doivent être stoppées et traitées de manière appropriée par le personnel de l'école, les brimades dues à l'identité des victimes en tant que minorités ethniques, religieuses, d'orientation sexuelle, d'expression de genre, de handicap ou d'autres minorités protégées doivent être prises particulièrement au sérieux par le personnel de l'école et la direction de l'établissement. On ne saurait trop insister sur l'importance d'une intervention précoce à cet égard. Toute affaire impliquant une activité criminelle doit bien entendu être transmise à la police par les autorités scolaires.

144. Une approche fondée sur la recherche et la qualité devrait être adoptée pour la formation des enseignants et le développement de ressources pédagogiques à utiliser pour l'éducation et les salles de classe dans le cadre de l'enseignement primaire et post-primaire. L'éducation aux droits humains, l'éducation à la citoyenneté démocratique, aux médias et à la maîtrise de l'information, qui devraient toutes aborder le discours de haine en ligne et hors ligne, devraient être intégrées dans le programme d'enseignement général à tous les stades. La diversité et l'inclusion devraient être intégrées dans la politique éducative, à partir de la formation des enseignants, de la formation continue et de l'élaboration des programmes, et par le biais de ressources pédagogiques. Ces ressources, formations et politiques devraient faire l'objet d'une révision cyclique. La sensibilisation aux traumatismes et à leurs effets est également une compétence clé qui aidera les éducateurs à comprendre l'expérience de toutes les victimes de crimes de haine.

145. Les établissements d'enseignement supérieur devraient également être conscients de leurs responsabilités en matière de promotion de la diversité et de l'inclusion. Des modules obligatoires devraient être mis à la disposition de tous les étudiants afin d'intégrer et de promouvoir la diversité et l'inclusion sur le campus et dans la société.

146. Si les systèmes éducatifs sont considérés comme un moyen essentiel de prévenir et de combattre la haine, ils peuvent également être un moyen de fomenter et de reproduire la haine. Par conséquent, des mesures visant à empêcher cela devraient être envisagées aux niveaux national, régional et institutionnel. Dans la mesure du possible, tous les enseignants-éducateurs devraient être formés à la gestion et au traitement des crimes de haine d'une manière qui tienne compte des traumatismes. En outre, la recommandation suggère que des officiers de liaison spécialisés pourraient être envisagés pour apporter un soutien à

l'ensemble des circonscriptions scolaires et pour assurer la cohérence dans des domaines tels que le signalement des crimes de haine dans les établissements d'enseignement.

147. Des enquêtes sur la victimisation devraient être menées sur les campus d'enseignement supérieur afin de comprendre la prévalence des crimes de haine et des politiques fondées sur la recherche devraient être élaborées au sein des institutions pour lutter contre les préjugés et promouvoir la diversité et l'inclusion.

Organisations de la société civile

Aux paragraphes 64-67

148. Une société civile pleinement financée et dotée de ressources est essentielle à la promotion et à la protection des droits des individus et des groupes exposés aux crimes de haine. Comme indiqué ci-dessus au paragraphe 135, la société civile peut également jouer un rôle essentiel dans la prévention des crimes de haine en aidant les communautés ciblées à renforcer leur résilience et à mettre en œuvre des mesures proactives pour réduire le risque de survenance de crimes de haine. Les États devraient s'engager avec la société civile dans tous les aspects de l'élaboration des politiques publiques concernant les crimes de haine, et considérer la société civile comme un partenaire inestimable dans la lutte contre la haine. Dans la mesure du possible, les organisations de la société civile œuvrant dans le domaine des crimes de haine devraient contribuer de manière officielle à l'élaboration des politiques locales ainsi que des politiques de l'État en matière de lutte contre la haine. Comme indiqué dans le huitième principe des Principes directeurs clés relatifs à la coopération entre les services répressifs et les organisations de la société civile (Commission européenne, 2021), une mesure spécifique pourrait consister à créer des groupes de travail nationaux multipartites, sous les auspices de cadres stratégiques plus généraux incluant les organismes nationaux de promotion de l'égalité, le cas échéant, ainsi que les organisations de la société civile œuvrant aux côtés des personnes visées par les crimes de haine.

149. La fonction vitale de la société civile a souvent besoin d'être sauvegardée et protégée afin de réaliser pleinement son potentiel. Ceci est particulièrement important dans un contexte où les organisations de la société civile peuvent faire l'objet de menaces, de harcèlement ou de récriminations en raison de leur travail sur les crimes de haine, car elles peuvent être confrontées à l'hostilité en soutenant des groupes minoritaires ou en défendant les droits des groupes victimes de discrimination et de haine.

150. Lorsqu'elle dispose des ressources appropriées, la société civile peut aider les États à remplir leurs obligations en apportant un soutien aux victimes directes et indirectes des crimes de haine (voir paragraphe 64), en contribuant à la formation des policiers sur les crimes de haine (pratique prometteuse soulignée par l'ECRI dans son 6^e rapport de suivi sur la Bulgarie ainsi qu'en s'engageant dans le signalement par des tiers (paragraphe 120) et dans la communication d'informations par des tiers (paragraphe 119).

151. Les organisations représentant un éventail de groupes de population menacés par les crimes de haine auront souvent un intérêt commun à partager leurs expériences et à promouvoir leurs besoins et leurs plaintes auprès de la police et d'autres autorités. Il est bien établi que le manque de confiance dans la police est l'une des principales raisons pour lesquelles de nombreux crimes de haine ne sont pas signalés à la police. La mise en place, comme le recommande le paragraphe 18 de la RPG n° 11 de l'ECRI, de forums de coordination où ces organisations et groupes peuvent rencontrer les décideurs politiques, la police et d'autres professionnels de la justice pénale pour discuter de leurs préoccupations est une approche constructive pour améliorer les relations et les échanges de points de vue. Ce retour d'information peut aider la police et d'autres autorités à améliorer la manière dont ils traitent les affaires de crimes de haine et les victimes.

152. La recommandation souligne également le potentiel de coopération nationale et transfrontalière entre les organisations de la société civile travaillant dans le domaine des crimes de haine. Ceci est particulièrement important pour soutenir les efforts visant à améliorer les activités de la société civile en ce qui concerne les services d'aide aux victimes (voir paragraphe 64), la collecte de données ou le signalement par des tiers (paragraphe 120) et l'élaboration de plans d'action et de stratégies au niveau des États (paragraphe 32).

Intermédiaires Internet y compris les fournisseurs de services internet

Aux paragraphes 68-69

153. Le Recommandation CM/Rec(2022)16 contient des orientations et des recommandations détaillées sur le rôle des intermédiaires y compris les fournisseurs de services internet dans la lutte contre la haine. La présente recommandation et l'exposé des motifs considèrent la haine comme un continuum et reconnaissent

donc que les recommandations relatives à la lutte contre le discours de haine s'appliquent largement aux crimes de haine (cf. la Convention sur la cybercriminalité et Protocole additionnel à la Convention sur la cybercriminalité relatif à l'incrimination d'actes de nature raciste et xénophobe commis par le biais de systèmes informatiques).

154. Les intermédiaires d'internet, y compris les fournisseurs de services internet, devraient développer des moyens leur permettant d'identifier les crimes de haine commis ou diffusés par l'intermédiaire de leurs systèmes et d'agir en conséquence, conformément à la Recommandation CM/Rec(2016)3 du Comité des Ministres aux États membres sur les droits de l'homme et les entreprises et à la Recommandation CM/Rec(2018)2 du Comité des Ministres aux États membres sur les rôles et les responsabilités des intermédiaires d'internet. Le cas échéant et en tenant dûment compte des articles 8 et 10 de la Convention, les intermédiaires de l'internet, y compris les fournisseurs de services internet, devraient également coopérer avec la police et les services répressifs dans la lutte contre les crimes de haine, conformément à l'article 18 de la Convention sur la cybercriminalité.

Médias et journalistes

Au paragraphe 70

155. Les journalistes et les services de médias peuvent jouer un rôle important dans la diffusion d'informations sur les crimes de haine auprès de différents publics. La recommandation rappelle cette fonction tout en soulignant la nécessité de veiller au respect des principes pertinents de la liberté des médias, en s'appuyant sur des instruments antérieurs du Conseil de l'Europe tels que la Recommandation CM/Rec(2022)16 et la Recommandation n° Rec(97)21 du Comité des Ministres aux États membres sur les médias et la promotion d'une culture de tolérance. En outre, la recommandation invite les États membres à permettre à la presse d'accéder raisonnablement aux informations pertinentes sur les crimes de haine détenues par les autorités de l'État, conformément à la législation nationale, en particulier lorsque ces informations sont jugées d'intérêt public, tout en autorisant certaines restrictions le cas échéant.

COOPÉRATION ET COORDINATION NATIONALES

Aux paragraphes 71-72

156. Les stratégies nationales de lutte contre les crimes de haine, lorsqu'elles existent, ou les stratégies plus larges de lutte contre la haine, devraient identifier tous les acteurs clés et les parties prenantes impliqués dans la lutte contre les crimes de haine à tous les niveaux de la société. Une stratégie efficace de lutte contre les crimes de haine à l'échelle de la société donne la priorité à l'engagement des parties prenantes, au dialogue et à la coordination de la société civile, en exploitant de manière constructive les spécialisations et les compétences institutionnelles particulières. La fragmentation des politiques et des pratiques peut entraîner des différences dans le soutien et les réponses apportées aux victimes, ainsi que dans la prévention de la haine de manière plus générale. Afin d'éviter de telles divergences, les stratégies devraient être élaborées au niveau national, puis adoptées et mises en œuvre aux niveaux régional et local. De nombreux pays européens ont mis en place des structures de collaboration multi-agences dans le but de prévenir et de gérer la radicalisation violente ou la criminalité (des jeunes) en général. Ces structures peuvent également être appliquées au traitement des crimes de haine ou servir de modèles pour développer des structures parallèles de traitement des crimes de haine. Une structure parallèle consacrée au traitement des crimes de haine pourrait être mieux placée pour intégrer les représentants et les points de vue des groupes touchés par les crimes de haine. Un groupe de travail régulier pourrait également être créé pour favoriser le dialogue et la coopération. L'implication des acteurs de la société civile dans les structures de collaboration opérationnelle est importante et nécessaire pour résoudre des problèmes tels que le partage d'informations et la confidentialité, la diversité des mandats et des rôles et, en particulier, le (manque de) confiance.

157. Si des stratégies nationales ou régionales peuvent être nécessaires pour améliorer le cadre général dans lequel les institutions concernées travaillent ensemble, la recommandation souligne également le rôle des accords de coopération et des protocoles d'accord en tant qu'outil potentiel pour améliorer la compréhension et promouvoir la coopération entre des agences et institutions spécifiques. Ces instruments, qu'ils soient conclus de manière multilatérale ou bilatérale, devraient être envisagés pour promouvoir des approches et des procédures intersectorielles, ainsi que pour harmoniser les lacunes identifiées dans la lutte contre les crimes de haine, telles que les approches incompatibles en matière de collecte et de communication

des données. En outre, ces accords de coopération peuvent faciliter le contrôle collectif et la supervision mutuelle de la mise en œuvre des politiques et pratiques en matière de crimes de haine, par exemple lorsqu'ils sont conclus entre des organismes gouvernementaux et des institutions nationales de défense des droits humains.

COOPÉRATION ET COORDINATION INTERNATIONALES

Aux paragraphes 73-75

158. La recommandation reconnaît que la coopération et la coordination internationales entre les États membres sont une composante essentielle des efforts contemporains de lutte contre les crimes de haine, étant donné que ces derniers peuvent être commis ou avoir des effets au-delà des frontières, et que tous les États peuvent jouer un rôle dans le renforcement mutuel des efforts de prévention et de répression de ce phénomène.

159. Les crimes de haine sont un problème qui touche tous les États membres à un degré ou à un autre. La haine et l'extrémisme ne connaissent pas de frontières et l'absence de juridiction sur internet a permis aux récits et aux idéologies de haine de circuler dans tous les États membres. Les groupes et réseaux en ligne sont devenus le principal moyen par lequel certains mouvements extrémistes violents entrent en contact avec d'autres, recrutent de nouveaux membres et inspirent d'autres attaques. Alors qu'il existe une architecture internationale de plus en plus sophistiquée pour lutter contre l'extrémisme violent propice au terrorisme, les systèmes en place sont moins robustes pour faciliter la coopération et la coordination sur les crimes de haine qui se situent en dessous de ce seuil. À ce titre, la recommandation appelle à un renforcement de la coopération et de l'échange d'informations afin de mettre en place des mesures dissuasives au niveau international. L'échange et l'apprentissage de bonnes pratiques dans ce domaine mises en œuvre par d'autres États membres, telles que les stratégies de lutte contre l'extrémisme identifiées ci-dessus au paragraphe 40, peuvent aider à développer des approches communes et efficaces pour traiter les facteurs et les moteurs qui conduisent aux crimes de haine, tout en prenant en compte les spécificités et les préoccupations locales.

160. La recommandation souligne également qu'il existe une architecture européenne solide pour la coopération en matière pénale, et que le partage de preuves et d'informations par le biais de l'entraide judiciaire peut être essentiel pour rassembler toutes les preuves nécessaires à l'enquête et à la poursuite des crimes de haine. Les procès pénaux reposant de plus en plus sur des preuves numériques et des données détenues par des sociétés privées ou des serveurs situés dans des juridictions étrangères, des instruments tels que le Deuxième Protocole additionnel à la Convention sur la cybercriminalité relatif au renforcement de la coopération et de la divulgation de preuves électroniques (STCE n° 224) constituent également des moyens précieux pour soutenir les procédures pénales liées aux crimes de haine. L'entraide judiciaire peut également s'avérer vitale pour les victimes transfrontalières de crimes de haine, notamment en leur donnant accès aux informations nécessaires sur les services d'aide aux victimes disponibles dans la juridiction où l'incident s'est produit ainsi que dans la juridiction d'origine, et sur l'indemnisation, entre autres questions.

161. Enfin, la recommandation souligne le rôle de la coopération internationale et des initiatives conjointes pour lutter contre les crimes de haine au-delà des frontières. La recommandation souligne en particulier la nécessité d'améliorer la compatibilité et l'interopérabilité des données et des informations collectées sur les crimes de haine. S'il est possible que l'harmonisation complète de certaines données ne soit pas possible en raison de dispositions législatives ou de compétences institutionnelles spécifiques dans certains États membres, l'absence de collecte de données harmonisées est reconnue depuis longtemps comme l'un des principaux obstacles à la compréhension de la prévalence et de l'ampleur des crimes de haine en Europe, et il est à la fois urgent et nécessaire de poursuivre les efforts d'harmonisation de ces approches.

Les crimes de haine portent atteinte à la sécurité des individus et des groupes qui en sont la cible, sapent les principes d'égalité et de dignité humaine garantis par la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, et détruisent les valeurs démocratiques, la stabilité sociale et la paix, menaçant ainsi le fondement même des sociétés démocratiques et de l'État de droit.

Les crimes de haine résultent de préjugés sociétaux et individuels, ce type d'acte criminel étant généralement perpétré non pas en raison de l'identité d'une personne, mais plutôt de ce qu'elle représente pour l'auteur de l'acte. Prévenir et combattre les crimes de haine et aborder et rejeter ces préjugés enracinés et parfois largement répandus à un niveau individuel comme dans l'ensemble de la société, exigent une réponse complexe et diversifiée. La présente recommandation appelle par conséquent les États membres à adopter une approche globale de la prévention et de la lutte contre les crimes de haine ainsi que de la protection, du soutien et de l'autonomisation des victimes de ces crimes.

La recommandation aborde les crimes de haine comme faisant partie d'un continuum de la haine et complète le document CM/Rec(2022)16 sur la lutte contre le discours de haine.

La recommandation fournit une définition complète du crime de haine et demande que des dispositions efficaces, proportionnées et dissuasives visant à prévenir et à combattre le crime de haine soient incluses dans les législations pénales nationales. Elle met également l'accent sur la police et le système judiciaire, et la priorité devrait consister à mettre en évidence, à reconnaître et à recenser les éléments de haine des infractions. Les États membres sont invités à adopter un cadre politique efficace et à élaborer et mettre en œuvre des mesures comprenant des actions de sensibilisation, d'éducation et de formation ciblée à l'intention d'une série d'acteurs. Les États membres devraient fournir aux victimes de crimes de haine des services de soutien spécialisés, et une attention particulière devrait être accordée aux enfants et aux jeunes.

Des orientations sont également données concernant les autres parties prenantes qui jouent un rôle crucial dans la mise en œuvre de stratégies globales de prévention et de lutte contre les crimes de haine, notamment les fonctionnaires, les intermédiaires de l'internet, les médias et les organisations de la société civile.

www.coe.int

Le Conseil de l'Europe est la principale organisation de défense des droits humains du continent. Il comprend 46 États membres, dont l'ensemble des membres de l'Union européenne. Tous les États membres du Conseil de l'Europe ont signé la Convention européenne des droits de l'homme, un traité visant à protéger les droits humains, la démocratie et l'État de droit. La Cour européenne des droits de l'homme contrôle la mise en œuvre de la Convention dans les États membres.