

LA VIOLENCE RACISTE DANS 15 ÉTATS MEMBRES DE L'UE

**Étude comparative des résultats présentés
dans les rapports 2001-2004
des points focaux nationaux du RAXEN**

April 2005



LA VIOLENCE RACISTE DANS 15 ÉTATS MEMBRES DE L'UE

Étude comparative des résultats présentés
dans les rapports 2001-2004
des points focaux nationaux du RAXEN

Avant-propos

La violence raciste, qui peut se décliner en une diversité de formes allant de la violence verbale, des graffitis et du harcèlement à l'incendie criminel, au vandalisme et à l'agression physique, voire au meurtre, demeure malheureusement un problème courant et persistant dans la majorité des États membres de l'Union européenne. La violence raciste se distingue des autres formes de violence par la motivation qui se terre derrière le comportement. Son impact affecte non seulement la vie des victimes et de leur famille, mais aussi les relations intercommunautaires. La violence raciste peut aussi être de dimension transnationale et influencer ainsi sur les relations entre les États membres, étant donné que les auteurs de violence raciste peuvent tenter de tirer profit de différentes règles existant dans les divers États membres pour commettre ou soutenir des actes racistes. Pour être efficaces, les réponses politiques requièrent, dès lors, des données adéquates et fiables au niveau tant national qu'europeen. Les systèmes de signalement des incidents devraient, en outre, être complétés d'orientations minimales clés dans le but de garantir un même niveau de soutien aux victimes et l'application d'un même niveau de traitement dans toute l'Union européenne.

Mais, comme le souligne le présent rapport, il existe de fortes divergences entre les États membres en ce qui concerne les données recueillies et la réponse apportée par ceux-ci à ce problème. Les États membres qui disposent des meilleurs systèmes de collecte de données sont également ceux qui ont les chiffres de violence raciste les plus élevés et qui tendent à être perçus comme les États où se produit le plus grand nombre d'incidents racistes. Tel n'est pas le cas. Pour connaître l'ampleur exacte de la violence raciste et développer des stratégies permettant de combattre le phénomène, il est essentiel de récolter des données. Aussi l'EUMC invite-t-il les États membres qui ne disposent pas encore de véritable système de collecte de données à examiner les systèmes plus sophistiqués qui sont utilisés par les autres États membres et à mettre au point des méthodes réelles et systématiques de recensement de la violence raciste.

Le rapport souligne que la collecte de données sur la violence raciste fait défaut ou est inefficace dans plusieurs États membres. À défaut de données précises sur l'ampleur et la nature de la violence raciste, les États membres éprouvent des difficultés à élaborer des réponses politiques efficaces, et il demeurera impossible d'obtenir des informations précises sur la situation des victimes de violence raciste. Celles-ci courent le risque de devenir ou de rester invisibles dans les États membres dont le système de collecte de données est inadéquat, voire inexistant.

Le présent rapport a été publié dans le but d'aider les États membres à développer des réponses politiques adéquates à la violence raciste. Il offre un aperçu analytique comparatif de l'ampleur et de la nature de la violence raciste dans quinze États membres de l'UE. S'appuyant sur des sources de données officielles et non officielles recueillies par les points focaux nationaux du RAXEN de

l'EUMC, le rapport permet de se faire une idée du problème et des réponses à la violence raciste au cours de la période de 2001 à 2004.

Le rapport principal comprend une analyse de la situation générale de la violence raciste dans chaque États membre. Les mécanismes officiels et non officiels de collecte de données sur la violence raciste sont présentés à tour de rôle pour chaque État membre, et des informations quantitatives sont proposées dans la mesure où les points focaux nationaux en disposaient. Ces informations sont replacées dans leur contexte national en fonction du climat politique et social régnant dans chaque État membre, et un résumé succinct des récentes et diverses mesures politiques mises en place pour combattre le problème de la violence raciste est donné à la fin de chaque profil de pays. Cette partie est suivie d'une étude comparative au niveau de l'UE de la criminalité raciste et des mécanismes de collecte de données sur la criminalité raciste dans les quinze États membres, accompagnée d'une analyse explicative du phénomène de la violence raciste. Le rapport de synthèse reprend les principaux résultats.

D'aucuns arguent que les données contenant des informations sur l'origine ethnique ou nationale ne devraient pas être recueillies. La directive de l'Union européenne sur l'égalité de traitement entre les personnes sans distinction de race précise toutefois que des informations sur la discrimination indirecte peuvent être récoltées au moyen de preuves statistiques à condition que les informations sur l'origine ethnique soient rendues anonymes, ce qui implique qu'il n'existe aucun obstacle à la collecte de données sur la violence raciste en fonction de l'origine ethnique ou nationale de la victime. Le rapport donne des exemples de pays qui recueillent actuellement des données sur les expériences de violence raciste vécues par des minorités sans enfreindre apparemment la directive de l'Union européenne sur la protection des données. Il recommande une série de démarches à suivre pour l'adoption de méthodes de collecte détaillée de données sur la violence raciste sur l'ensemble du territoire de l'UE.

Les données à l'origine du présent rapport ont été recueillies par les points focaux nationaux de RAXEN (réseau européen d'information sur le racisme et la xénophobie). L'EUMC les a ensuite analysées afin de dresser un aperçu comparatif de la violence raciste dans les quinze États membres. L'EUMC a déjà publié des présentations similaires sur la situation de l'emploi, de l'éducation et de la législation qui peuvent être obtenues sur papier ou téléchargées du site internet (www.eumc.eu.int) sous forme électronique. J'aimerais remercier les points focaux nationaux pour l'excellent travail qu'ils ont effectué en vue de la mise à disposition des données originales qui ont servi à l'établissement du présent rapport et je remercie également l'équipe de recherche de l'EUMC d'avoir élaboré une analyse comparative aussi détaillée et approfondie.

Beate Winkler,
Directeur

Résumé

OBJET ET CONTEXTE

Objet

La violence raciste est la manifestation la plus haineuse du racisme et de la xénophobie. Son impact s'étend au-delà des victimes directes, touchant également les familles, les amis et les communautés tout entières. Certains incidents de violence raciste ou des exemples continuels de victimisation ciblée insufflent la peur dans les communautés vulnérables. L'incapacité des gouvernements et de la société civile à répondre efficacement au problème de la violence raciste en la condamnant et en tentant de l'empêcher et de la réprimer peut donner aux victimes potentielles et réelles l'impression que leur expérience de victimisation n'est pas prise au sérieux. Parallèlement, des réponses inadéquates à la violence raciste peuvent faire passer aux auteurs un message erroné, leur donnant à penser que leur acte restera impuni.

Le rapport de l'EUMC sur la «Violence raciste dans quinze États membres de l'UE» examine l'ampleur et la nature de la violence au sein de l'Europe des Quinze, ainsi que les réponses politiques y apportées. En présentant les informations disponibles sur la violence raciste, extraites de sources tant officielles que non officielles, le rapport souligne ce que nous savons du problème et ce que nous en ignorons, et il formule des suggestions pour améliorer la collecte de données sur la violence raciste et les réponses à apporter: une meilleure collecte de données est un moyen important pour garantir une réponse plus efficace à un problème pour lequel des données détaillées et précises font défaut dans de nombreux États membres.

Les instances de justice pénale, dont la police, qui disposent d'un bon système de collecte de données sur la violence raciste et utilisent ces informations pour développer des réponses pratiques peuvent commencer à cerner le problème plus efficacement en abordant les problèmes majeurs suivants:

- **Victimes de violence raciste:** encourager les victimes à signaler les incidents en prenant leur expérience au sérieux et ce faisant, définir le «profil» des victimes, offrir à celles-ci une aide et les renvoyer vers des instances de soutien spécialisées lorsque de telles entités existent.
- **Communautés vulnérables à la violence raciste:** répondre à la peur et à l'insécurité au sein des communautés vulnérables en instaurant la confiance; le développement de réponses stratégiques sensibles, efficaces et visibles peut stimuler la confiance et encouragera le signalement des cas de victimisation raciste.
- **Auteurs de violence raciste:** acquérir des connaissances précises sur les auteurs en utilisant des systèmes et procédures bien établis de renseignements

sur les activités criminelles afin d'élaborer une base de données exploitable; si la violence raciste est contrôlée et sanctionnée efficacement, les auteurs prendront conscience que les instances de justice pénale, et par là même l'État, considèrent la violence raciste comme un délit grave.

Comme le prouve le rapport principal, plusieurs États membres ont commencé ou commencent à élaborer des réponses à la violence raciste qui abordent certaines des questions exposées ci-dessus. En lisant le présent résumé et le rapport principal, il convient de se rappeler que les rares États membres qui ont développé à ce jour de bonnes réponses à la violence raciste se trouvaient naguère au même niveau que les États membres qui n'ont encore élaboré aucune réponse politique bien précise.

Le rapport principal présente également les réponses stratégiques notables contre la violence raciste qui sont adoptées tant par les pouvoirs publics que par la société civile dans les États membres:

- **Pouvoirs publics et société civile:** les pouvoirs publics et la société civile doivent être encouragés à constituer des partenariats leur permettant de tirer des enseignements mutuels de leurs expériences concernant la violence raciste (ses victimes et ses auteurs). Des partenariats de travail peuvent améliorer les connaissances des mesures efficaces pour prévenir la violence raciste, y répondre et la condamner et peuvent également aider à garantir l'utilisation de ressources dans les lieux où celles-ci apparaissent les plus nécessaires et peuvent produire des «résultats».
- **(Bonnes) Pratiques:** les initiatives positives adoptées par les pouvoirs publics et la société civile contre la violence raciste devraient être identifiées et mises en évidence en tant qu'exemples de «bonnes pratiques» dans le but de tirer les enseignements des initiatives (locales, nationales et internationales) couronnées de succès. Parallèlement, les pratiques qui ont échoué devraient aussi être identifiées afin d'éviter la duplication des mauvaises pratiques et l'utilisation inefficace des ressources.

La présente synthèse et le rapport principal permettront de se faire une idée de l'ampleur de la violence raciste dans l'Europe des Quinze et des réponses politiques y apportées. À cette fin, ces documents fournissent un aperçu de l'état actuel des connaissances sur la violence raciste et les réponses apportées par les pouvoirs publics et la société civile dans les États membres.

Contexte

Le contenu du présent rapport se fonde sur les éléments que l'EUMC reçoit chaque année de son réseau de points focaux nationaux (PFN) RAXEN¹ concernant l'ampleur et la nature de la violence raciste dans quinze États membres de l'UE de l'UE², ainsi que les réponses politiques y apportées. Les informations présentées couvrent, dans la mesure où elles sont disponibles, les années 2001, 2002, 2003 et une partie de 2004.

Les PFN avaient pour mission principale, dans leur obligation de rapport, de présenter l'ensemble des données disponibles, en provenance de sources officielles et non officielles, sur l'ampleur et la nature de la violence raciste dans leur pays. L'un des éléments de cet exercice consistait pour les PFN à présenter les grandes lignes des mécanismes de collecte de données concernant la violence raciste. Les PFN ont, en outre, été invités à recueillir des informations sur les réponses politiques et autres initiatives, y compris la législation pertinente, visant à combattre la violence raciste. Il leur a également été demandé de décrire l'historique dans lequel s'inscrit la violence raciste et en particulier les activités des organisations extrémistes dans chaque pays afin de replacer les faits de violence raciste observés dans leur contexte social et politique national.

À la fin du rapport, les résultats de chaque État membre sont présentés sous forme d'aperçu comparatif, ce qui permet de faire une évaluation critique des mécanismes de collecte de données de chaque État membre sur la violence raciste. Tenant compte de ceci, le rapport offre une lecture critique des «bonnes pratiques» en réponse au problème de la violence raciste.

Le terme «violence raciste» en lui-même peut être interprété de diverses manières. La plupart des États membres ne disposent d'aucune définition légale de la «violence raciste». Les sociologues spécialisés dans ce domaine et les ONG la définissent généralement comme la manifestation d'actes criminels à motivation raciale commis contre les personnes physiques ou les biens matériels et y incluent parfois la violence verbale et l'incitation à la haine raciale. Afin de soutenir la collecte d'informations dans le contexte national, certains États membres, par

¹ Ce réseau est composé de 25 consortiums d'organisations sous contrat (instituts de recherche, ONG, organes spécifiques, partenaires sociaux, etc.) qui œuvrent en tant que points focaux nationaux au profit de l'EUMC dans chacun des États membres de l'Union européenne, récoltant des données objectives, fiables et comparables sur le racisme et la xénophobie au niveau de l'emploi, de l'éducation et du logement, sur la situation concernant la violence et la criminalité racistes, ainsi que sur tous les développements législatifs pertinents, notamment les procès.

² La période couverte précédant l'adhésion des dix nouveaux États membres à l'UE en mai 2004, le rapport se limite aux données émanant des quinze anciens États membres. L'annexe II au rapport principal fournit toutefois quelques informations sur les mécanismes de collecte de données sur la violence raciste dans les dix nouveaux États membres qui ont été demandées aux nouveaux PFN en 2004. Dans la mesure où elles sont disponibles, les informations présentées concernent les années 2001, 2002, 2003 et une partie de 2004.

exemple, ciblent spécifiquement les organisations néonazies et leurs activités. Les PFN n'ont reçu aucune définition prescriptive de ce qu'il convient d'entendre par «violence raciste», mais ont été invités à récolter des données sur la diversité des approches adoptées par les États membres. L'EUMC espère, par cette façon de procéder, saisir le plus grand nombre possible d'informations et identifier les similitudes et différences entre les pratiques de déclaration et de recensement.

Les approches adoptées par les PFN sur le thème de la violence raciste reflètent généralement l'importance que chaque État membre accorde au problème de la violence raciste. Les États membres qui ont une longue histoire de recherche, d'activisme par des ONG et d'intervention politique dans le domaine de la violence raciste sont également ceux qui disposent des données les plus complètes sur la violence raciste. Il en a résulté que certains PFN avaient à leur disposition un grand nombre d'informations à traiter, tandis que d'autres étaient confrontés à un manque de données. Les résultats repris ici montrent clairement la grande diversité existant au niveau de l'ampleur et de la profondeur des informations disponibles dans chaque État membre.

CE QUE COUVRE LE RAPPORT

Le rapport est subdivisé en trois parties.

L'étude comparative principale des résultats des travaux de recherche est incluse au chapitre 19.

PARTIE I: - LE CONTEXTE DE LA RECHERCHE

Dans la **partie I**, le **chapitre 1^{er}** resitue la recherche dans son contexte en précisant le sens des termes «race», «ethnicité» et «racisme». Cette précision aide à planter le décor pour la définition et l'interprétation de la «violence», et plus particulièrement de la «violence raciste», qui constitue le thème central d'investigation du rapport. Après en avoir proposé les interprétations sociologique et criminologique, le **chapitre 2** donne un aperçu des définitions légales et des approches juridiques de la «violence raciste», et décrit succinctement les instruments nationaux et internationaux qui apportent, sous des formes diverses, une réponse au phénomène. Le **chapitre 3** offre enfin une analyse critique des tentatives de mesure de l'ampleur et de la nature de la violence raciste qui ont été faites, en particulier dans le cadre d'une initiative de comparaison transnationale, et examine les avantages et les inconvénients de mécanismes officiels et alternatifs de collecte de données.

PARTIE II: - LES RÉSULTATS DE LA RECHERCHE DANS CHACUN DES QUINZE ÉTATS MEMBRES

La **partie II** présente les quinze États membres tour à tour et explore aux **chapitres 4 à 18** les données et les sources de données disponibles sur la violence raciste. Les résultats de chaque État membre sont replacés dans leur contexte en ce qui concerne le climat social et politique dans lequel s'inscrit le phénomène en se concentrant sur la présence de groupes extrémistes et leur impact sur les réponses aux immigrants et autres groupes minoritaires. Chaque chapitre présente les données officielles et non officielles que le PFN concerné a jugé fiables dans le but de donner une image de ce que l'on sait ou ignore concernant la violence raciste dans chaque État membre. Des informations sont également fournies sur les récents développements de politique, de justice pénale et de stratégie pouvant être jugés positifs ou parfois négatifs en ce qui concerne la collecte de données sur la violence raciste.

Certains PFN n'ont pu présenter que des comptes rendus descriptifs d'incidents racistes, généralement basés sur des rapports établis par les médias. Au lieu de présenter une sélection de ces comptes rendus dans l'étude comparative, ce qui risque d'offrir au lecteur une interprétation biaisée de la nature de la violence raciste dans un État membre, il a été décidé de se concentrer uniquement sur les données quantitatives. L'objectif principal de l'EUMC étant de fournir «à la Communauté et à ses États membres des informations et des données objectives, fiables et comparables», il a été estimé que la présente étude comparative sur la violence raciste devait avoir pour mission centrale de

fournir une description et une évaluation critique de la collecte de données quantitatives officielles et non officielles.

PARTIE III: - ANALYSE ET INTERPRETATION DES RESULTATS DE LA RECHERCHE

À la suite des quinze rapports nationaux, le **chapitre 19** fait une analyse comparative de l'ampleur et de la nature de la violence raciste pour chacun des quinze États membres. Compte tenu des limites imposées par les tentatives visant à comparer des données éparses et différentes en provenance de divers pays, le chapitre examine les tendances notables des données dans des États membres sélectionnés. Sur la base des résultats de la recherche, le chapitre s'interroge sur la possibilité d'un éventuel manque de recensement des incidents racistes par les États membres et pose un regard critique sur la pertinence ou non des mécanismes de collecte de données actuellement utilisés par chaque État membre. Après l'analyse des résultats de la recherche, le **chapitre 20** souligne brièvement les principales explications théoriques de la violence raciste en partant de la criminologie et des disciplines associées. Le chapitre fait brièvement référence au contexte culturel et criminel dans lequel les actes de violence raciste risquent de se produire dans le but de mieux comprendre les éléments fournis dans chacun des profils de pays. Le **chapitre 21** traite des réponses apportées à la violence raciste par les États membres. Il passe en revue les obstacles qui s'opposent à la collecte efficace de données sur la violence raciste et donne un aperçu des influences politiques et stratégiques sur le recensement de la violence raciste. L'essentiel du chapitre est consacré à la description de ce qu'il faut entendre par «interventions selon de bonnes pratiques» face à la violence raciste, et fournit des exemples sélectionnés de bonnes pratiques dans les États membres. Ces initiatives sont évaluées de manière critique en ce qui concerne les interventions innovatrices et traditionnelles de la justice pénale contre la violence raciste. Enfin, partant de la critique principale du rapport selon laquelle la collecte de données sur la violence raciste est inadéquate, le chapitre formule diverses suggestions d'amélioration de la collecte de données qui sont exprimées en tant qu'ensemble de recommandations.

Outre ce qui précède, le rapport comporte également deux annexes: la première fournit un aperçu de la population et de la population non nationale de chaque État membre, la seconde donne des informations sur les mécanismes de collecte de données concernant la violence raciste dans les dix nouveaux États membres.

Résultats Notables

La collecte de données sur la criminalité et la violence racistes diffère fortement d'un État membre à l'autre. Les principaux éléments de différence résident dans la question de savoir:

- si les États membres recueillent des données sur les ressortissants étrangers et les minorités ethniques, et en particulier si la législation reconnaît que des crimes et délits peuvent avoir spécifiquement une «motivation raciste»; et
- si les États membres se concentrent sur la criminalité et la violence racistes en tant que problème social à traiter.

Par voie de conséquence, il n'existe pas deux pays dont les données soient strictement comparables.

Mécanismes officiels de collecte de données

Il ressort des informations mises à la disposition des PFN du RAXEN que trois États membres, à savoir la **Grèce, l'Italie et le Portugal**, ne disposent d'*aucune donnée de justice pénale officielle publique sur la criminalité/violence raciste*, ou d'aucune donnée sur la discrimination pouvant inclure la criminalité et la violence racistes. **L'Espagne** n'a communiqué des chiffres limités sur les actes racistes/xénophobes depuis 2001 qu'à la demande du PFN espagnol.

La Belgique, le Luxembourg et les Pays-Bas concentrent leur collecte de données sur des rapports de «délits discriminatoires». Alors que les données recueillies par le Luxembourg sont limitées, la Belgique et les Pays-Bas ont mis en place de bons mécanismes permettant de recenser un vaste éventail de discriminations. La Belgique est également en mesure d'identifier le nombre de plaintes pour discrimination ayant un rapport avec la violence raciste, tandis que les Pays-Bas sont à même de révéler si des cas notifiés se rapportent à des «agressions verbales» et sont liés à des activités de groupes extrémistes.

L'Autriche et l'Allemagne concentrent leurs procédures de collecte de données sur les activités des groupes extrémistes et les actes associés qui violent la Constitution. Contrairement aux informations allemandes, les données autrichiennes ne renseignent nullement sur les délits racistes violents. Dans une moindre mesure, **le Danemark** axe sa collecte de données sur les plaintes reçues en rapport avec des propos haineux/discours racistes et les activités de groupes extrémistes, bien qu'il diffuse également des informations sur la nature violente d'incidents à motivation raciste. La **Suède** examine également les activités des groupes extrémistes, mais intègre ces informations dans un cadre plus large de collecte de données sur la violence raciste qui permet d'identifier l'importance de l'implication du groupe extrémiste dans la criminalité/violence raciste.

La Finlande, la France, l'Irlande et le Royaume-Uni ont mis en place des mécanismes détaillés de collecte de données capables de révéler énormément d'informations sur l'ampleur ou la nature de la violence raciste. Bien que les données communiquées par la Finlande se limitent à 2002, elles donnent un vaste aperçu et une estimation de la criminalité à motivation raciale et des crimes et délits violents à motivation raciale.

Sur la base de ce qui précède, les mécanismes officiels de collecte de données de la justice pénale sur la criminalité/violence raciste (et les activités associées) se présentent comme suit:

Mécanismes officiels de collecte de données de justice pénale sur la criminalité/violence raciste

Collecte de données inadéquate ou inexistante pour les années 2001, 2002, 2003 et 2004	Collecte de données partielle ou données axées sur la discrimination en général	Mécanismes de collecte de données de bonne ou d'excellente qualité	Collecte de données de bonne qualité axée sur les activités des groupes extrémistes de droite/discours de haine
Grèce	Belgique	Danemark	Autriche
Italie	Pays-Bas	Finlande	Allemagne
Luxembourg		France	
Portugal		Irlande	
Espagne		UK	
		Suède	

Données officielles et manque de recensement de la violence raciste

Attendu que de nombreux PFN signalent l'existence d'un problème de criminalité et de violence racistes dans leur pays, il semble que les incidents de criminalité et de violence racistes soient insuffisamment enregistrés dans les données officielles, soit qu'il n'existe pas de système officiel d'enregistrement de la violence raciste (Grèce, Portugal et Italie), soit que ce système n'est pas suffisamment efficace.

Un niveau très faible, voire inexistant, de données officielles brutes sur la criminalité et la violence racistes pourrait être le reflet de mécanismes de collecte de données inefficaces, plutôt que de niveaux réellement faibles de criminalité et de violence racistes.

Examen des tendances des données officielles

Les systèmes officiels mis en place par les États membres pour la collecte de données sur la criminalité et la violence racistes étant différents, une comparaison des données brutes absolues entre les pays pourrait se révéler trompeuse. Une interprétation plus constructive des données disponibles peut, en revanche, être obtenue en comparant les données d'un même État d'une année sur l'autre. Ceci nous permet d'observer sur la base des changements exprimés en pour cent dans les données récoltées si les cas de criminalité et de violence racistes signalés et

recensés en utilisant un même mécanisme de collecte de données augmentent ou régressent d'une année sur l'autre.

Une analyse des tendances par État membre peut être établie **en partant de sept États membres pour lesquels on dispose de données concernant les déclarations/recensements de criminalité raciste pour les années 2001, 2002 et 2003**, à savoir le Danemark, l'Allemagne, l'Irlande, les Pays-Bas*, l'Autriche, la Suède et le Royaume-Uni.

* La Belgique et les Pays-Bas fournissent tous les deux des informations sur la discrimination en général. Sur la base des éléments fournis par les PFN, les données néerlandaises semblent davantage axées sur la «violenace raciste», tandis que les données belges sont plus génériques. Il a donc été décidé d'exclure les données de la Belgique de l'exercice de cartographie des tendances.

Tendances dans le temps, 2001-2003

Déclarations/recensements officiels en rapport avec la criminalité/violence raciste et les activités associées³

	Évolution en % 2001-2002	Évolution en % 2002-2003	Évolution en % 2001-2003
Autriche	- 11.9	- 6.2	- 17.4
Danemark	- 41.4	- 23.5	- 55.2
Allemagne	- 12.2	- 10.5	- 21.4
Irlande	+ 137.2	- 20.6	+ 88.4
Pays-Bas	+ 22.2	- 15.7	+ 3.0
Suède	- 15.4	+ 2.1	- 13.6
UK⁴	+ 2.4	- 9.7	- 7.6

Une *diminution globale* du nombre de «crimes et délits racistes» et de cas de violence raciste (et d'activités associées) déclarés/recensés au cours de la période de 2001 à 2003 a été observée dans cinq des sept États membres.

Une *augmentation globale* du nombre de «crimes racistes» et de cas de violence raciste (et activités associées) déclarés/recensés au cours de la période de 2001 à 2003 a été observée dans deux des sept États membres.

³ Les données continues dans ce tableau **ne** sont pas comparables entre États membres. Les sources originales sont citées à l'annexe de cette synthèse ainsi que dans le rapport principal. Les chiffres officiels disponibles les plus élevés sont employés pour chaque État membre.

⁴ Données pour l'Angleterre et le Pays de Galles.

L'analyse des tendances des données récoltées pour chaque État membre individuel est un exercice plus précis qu'une tentative de comparaison entre États membres d'ensembles de données différents. Cependant, si les pourcentages de changement peuvent indiquer une augmentation ou une diminution réelle des incidents de criminalité et de violence racistes, ils peuvent aussi refléter des changements au niveau des procédures de recensement. De même, dans les États membres enregistrant des chiffres constamment bas en valeur absolue, comme le Danemark et l'Irlande, un nombre très limité d'incidents peut engendrer des augmentations ou des diminutions importantes en pourcentage des cas de criminalité et de violence racistes déclarés/recensés.

Collecte de données non officielles

Par comparaison avec les mécanismes de collecte de données officielles, la plupart des États membres disposent de mécanismes permettant de recueillir des données non officielles ou de résultats de recherche non officiels sur la violence et la criminalité racistes. **La Belgique, la France, la Grèce, l'Irlande, l'Italie, le Portugal, l'Autriche, l'Espagne et la Suède**, par exemple, possèdent tous des sources alternatives d'information sur la criminalité et la violence racistes. Le **Luxembourg** souffre de l'inexistence de telles données non officielles sur la criminalité et la violence racistes, alors que celles-ci pourraient constituer une forme utile d'information vu le manque de données officielles détaillées du pays.

La plupart des informations non officielles sont communiquées par des ONG spécialisées dans la lutte contre le problème de la criminalité et de la violence racistes. Ces ONG ne disposant que de ressources restreintes, les données recueillies ont tendance à être limitées et sont souvent de nature qualitative. D'une manière générale, les données proviennent soit d'incidents directement signalés à une ONG, soit d'informations recueillies dans des rapports descriptifs produits par les médias. Lorsque les sources de données officielles font défaut ou sont partielles, les ONG jouent cependant un rôle vital pour souligner le problème et la nature de la criminalité et de la violence racistes.

Par comparaison avec les États membres énumérés ci-dessus, **le Danemark, l'Allemagne, les Pays-Bas, la Finlande et le Royaume-Uni** disposent tous d'un large éventail de sources de données non officielles sur la criminalité et la violence racistes, certaines recherches remontant plusieurs années en arrière. Dans ces pays, des informations de nature tant quantitative que qualitative sur les expériences de victimisation raciste de ressortissants étrangers et d'autres minorités vulnérables peuvent être obtenues auprès d'ONG et de chercheurs universitaires. Un outil important qui a été utilisé dans un certain nombre de ces pays est l'«enquête sur les victimes». Cet outil de recherche sonde directement un échantillon de personnes sur leurs expériences de victimisation au cours d'une période spécifiée et permet d'obtenir une image plus précise de la victimisation raciste que les statistiques de police officielles.

Sur la base de ce qui précède, les mécanismes de collecte de données de justice pénale non officielles qui sont utilisés pour obtenir des informations sur la criminalité/violence raciste (et les activités associées) peuvent être décrits en partant des grandes catégories suivantes:

Collecte de données/recherches non officielles sur la criminalité/violence raciste

Sources de données non officielles inadéquates	Quelques sources de données non officielles	Large éventail de sources de données non officielles
Luxembourg	Autriche	Danemark
	Belgique	Finlande
	France	Allemagne
	Grèce	Pays-Bas
	Irlande	UK
	Italie	
	Portugal	
	Espagne	
	Suède	

Quelles sont les «victimes» – Quels sont les auteurs?

Lorsqu'elles existent, les données officielles tendent à répertorier les victimes en catégories en fonction de leur nationalité. Dans quelques États membres, les signalements de criminalité et de violence racistes sont classés selon des critères religieux, notamment les incidents antisémites ou antimusulmans.

Les sources de données non officielles comme les rapports des ONG et les études de recherche ont tendance à être plus détaillées que les données officielles en ce qui concerne les caractéristiques de la victime et, dans certains cas, celles de l'auteur. Les généralisations suivantes peuvent être faites en résumant les résultats des travaux de recherche tant officiels que non officiels:

Les groupes les plus vulnérables identifiés étaient (classés par ordre alphabétique): les immigrants illégaux, les Juifs, les minorités ethniques au sein de la population nationale, les musulmans, les Nord-Africains, les réfugiés et demandeurs d'asile, les ressortissants de l'ex-Yougoslavie et les Roms/Sinti/Tsiganes.

Les principaux auteurs semblent être: des jeunes gens de sexe masculin, des membres d'organisations politiques extrémistes *et* d'autres personnes non affiliées à de tels groupes.

Des éléments récents extraits de certains rapports de PFN, en l'occurrence de **France**, des **Pays-Bas** et de **Suède**, indiquent que la plupart des cas de criminalité et de violence racistes ne sont pas imputables à des groupes extrémistes. Même s'il est probablement vrai que les groupes extrémistes font preuve de plus de prudence pour dissimuler leurs activités, il se pourrait également qu'il existe une tendance à la criminalité et à la violence racistes chez les personnes qui ne sont pas forcément affiliées à de tels groupes. En conséquence, toute tendance notable dans les signalements de criminalité et de violence racistes à les attribuer à certains individus ou certains groupes d'individus doit être surveillée avec prudence, en particulier eu égard aux événements récents qui se produisent sur la scène locale, nationale et internationale et qui peuvent déclencher des activités racistes.

Obstacles à la collecte efficace de données

La collecte efficace de données sur la criminalité et la violence racistes est gênée avant tout par un niveau insuffisant de signalement et de recensement. Alors que de nombreux États membres ont mis en place des initiatives de «bonnes pratiques» pour affronter le problème de la criminalité et de la violence racistes, allant des interventions de justice pénale législatives et pratiques aux interventions de justice réparatrice axées sur une communauté, l'absence générale de données exhaustives et fiables ne permet ni d'interpréter l'ampleur et la nature du problème avec précision, ni de déterminer la façon de l'aborder efficacement.

De nombreux facteurs permettent d'expliquer pourquoi certains États membres recueillent des données officielles sur la criminalité et la violence racistes, alors que d'autres ne le font pas. Ces facteurs sont, entre autres, l'éventuelle attention politique et sociale portée aux victimes de crimes et, plus spécifiquement, aux victimes de crimes racistes, l'accent politique et social éventuellement mis sur les groupes ethniques minoritaires et les ressortissants étrangers considérés comme un problème social, l'existence ou non d'un mouvement développé d'ONG susceptible de promouvoir et de soutenir des initiatives contre la criminalité raciste et *en faveur* des victimes, l'encouragement des forces de police à se positionner en tant que prestataires de services au profit des victimes de la criminalité et, en particulier, des victimes de crimes racistes, et enfin l'existence dans un État membre d'une forte tradition de collecte de données.

Un élément clé dans l'énumération ci-dessus est la question de savoir si les victimes de la criminalité et de la violence racistes ont l'impression qu'elles peuvent aborder les forces de police afin de leur signaler leur situation de victimes. Lorsque la police les y encourage activement, les victimes ont davantage tendance à déclarer les incidents, augmentant par là même le nombre de cas signalés. La police ne peut toutefois recenser des incidents comme étant de nature «raciste» que si la législation le permet. À cet égard, il est possible que des personnes déclarent des incidents de violence raciste, mais que les informations ne soient reprises dans aucun système de collecte de données, à moins que la législation en place ne

permette de les classer en tant qu'incidents «racistes» ou incidents «à motivation raciale».

La collecte de données officielles sur la criminalité et la violence racistes est également gênée par l'absence de données se rapportant à l'ethnicité d'une personne, voire l'interdiction absolue dans la plupart des États membres de recueillir de telles informations. Ceci se fait souvent sous le couvert du principe de la protection des données (cf. paragraphe 2.4 du rapport principal). Dans certains États membres tels que l'Autriche et l'Allemagne, on s'est servi de l'Histoire en plus des facteurs préjudiciables à la collecte de données énumérés ci-dessus pour bannir le recueil d'informations relatives à l'ethnicité par crainte que celles-ci puissent être utilisées au profit de la discrimination plutôt que pour s'y opposer. Si des États membres disposent de certaines données sur les ressortissants étrangers (en tant que non-nationaux), les expériences des nationaux qui font également partie de minorités ethniques sont exclues de la collecte des données de justice pénale dans la quasi-totalité des États membres de l'UE.

Cette absence de données constitue un problème non seulement pour certains États membres, mais aussi pour l'UE et ses institutions qui se sont fixé pour objectif de traiter et de surmonter le problème de la criminalité et de la violence racistes. Dans l'idéal, il faudrait récolter des données permettant d'obtenir un aperçu comparable du problème de la criminalité et de la violence racistes entre les États membres. Mais, compte tenu que lorsqu'ils récoltent des données, les États membres utilisent différents instruments et différentes catégories, les données ne sont pas comparables à l'heure actuelle. Dans ces conditions, le meilleur objectif vers lequel nous puissions tendre actuellement est une analyse comparative des données existantes basée sur différents mécanismes de collecte de données. Le réseau de collecte de données RAXEN de l'EUMC atteint aujourd'hui cet objectif d'analyse comparative des données en se fondant sur les différentes informations fournies par chacun des États membres.

RECOMMANDATIONS

Plusieurs suggestions de recommandation peuvent être formulées pour améliorer ce que nous savons déjà ainsi que la façon dont nous répondons réellement au problème de la criminalité et de la violence racistes au sein de l'UE. Ce sont à la fois des recommandations à long terme, qu'il convient de considérer comme règles d'or auxquelles les États membres doivent aspirer, et des recommandations à court terme, qui offrent aux États membres des solutions au problème de la gestion et de la réponse à la criminalité et à la violence racistes sur lesquelles ils peuvent travailler à brève échéance.

Des recommandations pourraient, par exemple, inclure l'objectif à long terme de standardiser la législation et la collecte de données sur la criminalité et la violence racistes dans les États membres de l'UE. Par comparaison, les recommandations à court terme pourraient inclure l'établissement ou l'amélioration de la législation existante et de la collecte de données de justice pénale sur la criminalité et la violence racistes au niveau de chaque État membre. Compte tenu cependant de l'absence de législation efficace et de mécanismes adéquats de collecte de données dans la plupart des États membres, ces recommandations à court terme peuvent elles aussi sembler trop ambitieuses.

En outre, tout effort visant à modifier la façon dont la loi, la justice pénale et la société civile répondent à la criminalité et à la violence racistes exige l'établissement de critères de «bonnes pratiques» dans ce domaine. Ceci ne signifie pas qu'il faille décrire les activités qualifiées de «réussies», le plus souvent par leurs auteurs, mais plutôt fournir une analyse prudente des initiatives de la législation, de la justice pénale et de la société civile afin de connaître leur efficacité à lutter contre la criminalité et la violence racistes et à prêter assistance aux victimes. À cette fin, **les résultats repris dans le présent rapport montrent généralement que les États membres qui possèdent des mécanismes détaillés de collecte de données pour surveiller la criminalité et la violence racistes ont également tendance à disposer d'une série d'initiatives progressives à la fois pour combattre le problème et pour assister les victimes.**

Les États membres de l'UE pourraient tirer davantage d'enseignements des réponses efficaces à la violence raciste s'ils pouvaient disposer d'informations concernant des projets similaires menés dans d'autres États membres ou dans d'autres domaines sur leur propre territoire. Cet échange de «bonnes pratiques» exige, de la part des instances concernées, une volonté de partager les informations, qu'elles soient positives ou négatives, et la mise en place de systèmes de suivi et de communication de données concernant l'ampleur et la nature de la violence raciste, et les réponses qui y sont apportées.

Sur la base des résultats obtenus à partir de l'étude comparative de la violence raciste dans les 15 anciens États membres de l'UE, les principales recommandations du rapport sont les suivantes:

Législation et collecte de données: améliorer les mécanismes

RECOMMANDATIONS CADRES (À LONG TERME):

- **Autoriser la collecte de données sur l'ethnicité/la religion de façon à pouvoir saisir les incidents de criminalité/violence raciste perpétrés contre des minorités nationales**
- **Standardiser la législation sur la criminalité/violence raciste dans les États membres de l'UE**

Ces mesures impliquent l'adoption de la proposition, présentée par la Commission, de décision-cadre du Conseil concernant la lutte contre le racisme et la xénophobie⁵. Si elle est adoptée, elle établira clairement un cadre pour punir la violence raciste/xénophobe en tant que crime/délit et reconnaîtra la motivation raciste/xénophobe en tant que circonstance aggravante pour prononcer une condamnation plus sévère.

Un objectif central de la décision-cadre est de renforcer les mesures de droit pénal visant à rapprocher les dispositions législatives et réglementaires des États membres concernant les délits racistes et xénophobes.

Si la décision-cadre était adoptée par les États membres, elle permettrait d'améliorer la collecte de données sur la criminalité/violence raciste au sein de l'UE. Une autre recommandation serait dès lors de:

- **Standardiser la collecte de données sur la criminalité/violence raciste dans les États membres de l'UE.**

RECOMMANDATIONS PRATIQUES (À COURT TERME):

Les recommandations pratiques se concentrent sur une analyse comparative des données existantes.

Les recommandations pratiques concernant la collecte de données reconnaissent que différents ensembles de données peuvent constituer une base valable d'**analyse comparative**.

Dans une large mesure, le mécanisme de collecte de données du RAXEN de l'EUMC et ses rapports de recherche comparatifs se fondent sur une analyse comparative de divers ensembles d'informations. La validité de cet exercice ne devrait pas être sous-estimée, compte tenu de l'absence de données directement comparables.

⁵ COM (2001) 664 final – Proposition de décision cadre du Conseil sur la lutte contre le racisme et la xénophobie.

Si nous visons une analyse comparative de différentes sources de données plutôt qu'une génération aléatoire de données directement comparables, il est recommandé:

- **d'établir ou d'améliorer la législation existante en matière de criminalité/violence raciste dans chaque État membre de l'UE;**
- **d'établir ou d'améliorer les mécanismes existants de collecte de données de justice pénale concernant la criminalité/violence raciste dans chaque État membre de l'UE.**

Une attention peut, en outre, être accordée à des mécanismes alternatifs de collecte de données sur la criminalité/violence raciste se situant au-delà des confins du droit pénal et de la justice pénale. Il peut être recommandé en l'occurrence:

- **d'élaborer des enquêtes sur la criminalité/les victimes.**

Ces enquêtes sondent directement des échantillons de la population afin de connaître leurs expériences de victimisation et peuvent comporter des questions sur la criminalité/violence raciste.

Les enquêtes sur la criminalité permettent de collecter des détails sur les caractéristiques des victimes, ainsi que des données sur les victimisations à répétition (cf. principal rapport, chapitre 3). Tant que les répondants fourniront des réponses anonymes et présenteront une image générale de la victimisation sur la base de caractéristiques de groupes, les exigences en matière de protection des données pourront être satisfaites (cf. section 2.4 du rapport principal).

Les enquêtes sur la criminalité sont des outils quantitatifs de collecte de données qui permettent d'effectuer une analyse de données comparable si le même questionnaire de recherche est utilisé dans différents pays. Les enquêtes sur la criminalité peuvent également examiner les tendances dans le temps si la même étude de recherche est utilisée chaque année.

Il peut également être recommandé:

- **de promouvoir la recherche par des ONG et des chercheurs universitaires sur l'ampleur et la nature de la criminalité et de la violence racistes.**

Une attention particulière devrait être accordée à la recherche qualitative qui se concentre sur les caractéristiques des victimes et des agresseurs et qui étudie de manière critique la mise en œuvre d'interventions de justice pénale et non pénale.

Une attention peut également être portée à l'expérience de la victimisation raciste en tant que processus (ou continuum) de harcèlement/menace/victimisation raciste permanent(e).

La collecte de données quantitatives et qualitatives approfondies extraites d'une diversité de sources peut aider à fournir une image plus précise de l'ampleur et de la nature de la violence raciste.

Il est important de souligner qu'une meilleure collecte de données permet d'établir avec précision les caractéristiques des populations d'agresseurs et de victimes et de déterminer si les réponses actuelles de la justice pénale à la violence raciste ciblent les bons groupes.

Vers une intervention efficace de la justice pénale et de la justice non pénale

Nous ne pouvons juger de l'«efficacité» ou de la «réussite» des interventions législatives et de justice pénale contre la criminalité et la violence racistes que si des mécanismes permettant de les évaluer existent. Des critères exhaustifs de «bonnes pratiques» doivent être établis dans les États membres de façon à nous permettre de poser un jugement de valeur subjective sur les initiatives.

Ces rapports critiques d'initiatives portant sur les bonnes pratiques sont, dans l'ensemble, rares et très espacés dans le temps dans la plupart des États membres.

RECOMMANDATIONS STRATEGIQUES:

- **Établir des critères standardisés de «bonnes pratiques» au sein de l'UE permettant de mesurer la mise en œuvre et la «réussite» de diverses initiatives de justice pénale et non pénale visant à surveiller, combattre et répondre à la criminalité/violence raciste**
- **Développer des critères standardisés de «bonnes pratiques» au sein de l'UE en matière de législation, de justice pénale, d'interventions des ONG et de recherche universitaire.**

Les recommandations ci-dessus visent à déterminer si les initiatives législatives et pratiques ont un impact positif sur la criminalité/violence raciste.

Elles requièrent des mécanismes de surveillance qui soulèvent des questions difficiles concernant, par exemple:

- l'impact des initiatives sur les délits racistes/le récidivisme,
- l'impact des initiatives sur les victimes de criminalité raciste,
- l'impact de la nouvelle législation sur les règlements des condamnations,
- le taux d'attrition entre le nombre de cas signalés et le nombre de cas poursuivis/condamnés avec succès.

RECOMMANDATIONS PRATIQUES (À COURT TERME):

Comme pour les tentatives de standardisation du droit pénal par l'intermédiaire de la proposition de décision-cadre du Conseil concernant la lutte contre le racisme et la xénophobie, il est plus facile de parler du développement de critères standardisés de «bonnes pratiques» que de le réaliser. Chaque État membre ayant une histoire et une approche différentes en ce qui concerne les problèmes sociaux, notamment la violence raciste, il n'est pas facile de convenir de critères uniformes de «bonnes pratiques». Des recommandations pratiques peuvent, dès lors, suggérer ce qui suit:

- **Développer et mettre en oeuvre des critères de «bonnes pratiques» au niveau national**

Il devrait s'agir de «règles d'or» génériques auxquelles il serait fait référence à chaque stade du développement, de la mise en œuvre et du suivi de projet. Des règles nationales devraient refléter les limitations et les possibilités inhérentes à la culture et à l'histoire juridique de chaque État membre.

- **Développer et mettre en oeuvre des critères de «bonnes pratiques» au niveau de chaque projet individuel**

Chaque projet devrait avoir des lignes directrices de «bonnes pratiques» intégrées auxquelles se référer à chaque stade du développement de projet.

- **Entreprendre une analyse comparative de projets similaires: par exemple, des initiatives de programme pour la jeunesse visant à réduire les jeunes délinquants racistes ou des initiatives de police pour répondre aux besoins des victimes de violence raciste**

Chaque fois que cela est possible, les projets devraient être «mis en comparaison» de façon à en accroître la comparabilité. Cette mise en comparaison peut se faire en fonction du thème, du groupe d'échantillonnage, de la localité, etc.

- **Améliorer le rôle du Médiateur et d'autres observatoires nationaux (tant officiels que semi-officiels) dans le domaine de la collecte de données, du signalement et de la formulation de commentaires sur les incidents de criminalité/violence raciste**

Une attention particulière devrait être accordée au rôle des agents publics, tels que les responsables de l'immigration et les fonctionnaires de police, en ce qui concerne l'attitude adoptée face à la violence raciste et la réaction aux incidents de violence raciste.

En résumé, l'adoption par les États membres de l'UE de plusieurs des recommandations ci-dessus contribuerait fortement à améliorer les données européennes sur la criminalité et la violence racistes et les réponses apportées à celles-ci.

Avant-propos	i
Résumé	iii
Objet et Contexte	iii
Objet	iii
Contexte	v
Ce que couvre le Rapport	vii
Résultats Notables	viii
Mécanismes officiels de collecte de données	ix
Données officielles et manque de recensement de la violence raciste	x
Examen des tendances des données officielles	x
Collecte de données non officielles	xii
Quelles sont les «victimes» – Quels sont les auteurs?	xiii
Obstacles à la collecte efficace de données	xiv
Recommandations	xvi
Législation et collecte de données: améliorer les mécanismes	xvii
Vers une intervention efficace de la justice pénale et de la justice non pénale	xix
PARTIE I	29
Contextualisation de la recherche	29
1. Cadres de référence	30
1.1. Le rapport	30
1.1.1. Ce que couvre le rapport	30
1.1.2. Les paramètres du rapport	30
1.2. Définition des termes «race», «ethnicité» et «racisme»	32
1.2.1. «Race»	32
1.2.2. Ethnicité	33
1.2.3. Racisme	34
1.3. Définition et compréhension des concepts de «violence» et de «violence raciste»	35
1.3.1. Violence	35
1.3.2. Violence raciste	38
1.3.3. Étude de la violence et de la violence raciste – considérations complémentaires	40
2. Approches juridiques de la «violence raciste»	42

2.1.	Pistes de réflexion	42
2.2.	Instruments nationaux	47
2.3.	Instruments internationaux	53
2.3.1.	Nations unies	54
2.3.2.	Conseil de l'Europe	54
2.3.3.	Union européenne	55
2.4.	Législation et « Indicateurs »	57
2.4.1.	« Indicateurs »	57
2.4.2.	Données collectées	58
2.4.3.	Respect des exigences de l'article 13	60
2.4.4.	Vers un suivi efficace	61
3.	Mesure de l'Ampleur et de la Nature de la Violence Raciste	63
3.1.	Contexte de la collecte de données	63
3.2.	Collecte des données	64
3.2.1.	Données officielles de la justice pénale	64
3.2.2.	Sources de données alternatives	66
3.3.	Conjuguer Recherche et Droit	68
3.3.1.	La violence raciste inscrite dans un continuum	69
3.3.2.	La violence raciste en tant que victimisation à répétition	69
3.4.	Défis de la Recherche comparative	71
3.4.1.	Données de la justice pénale	71
3.4.2.	Données de la justice non pénale	72
	PARTIE II	74
	Résultats de la recherche dans chacun des 15 États membres	74
4.	Belgique	75
4.1.	Contexte	75
4.2.	Principaux mécanismes de collecte de données sur la violence raciste	76
4.2.1.	Données officielles	76
4.2.2.	Données semi-officielles	76
4.2.3.	Données non officielles	76
4.3.	Nature et ampleur de la violence raciste	77
4.3.1.	Données officielles	77
4.3.2.	Données semi-officielles	78
4.3.3.	Données non officielles	78

4.4.	Développements en termes de politique, de justice pénale et d'actions	78
5.	Danemark	81
5.1.	Contexte	81
5.2.	Principaux mécanismes de collecte de données sur la violence raciste	82
5.2.1.	Données officielles	82
5.2.2.	Données non officielles	83
5.3.	Nature et ampleur de la violence raciste	83
5.3.1.	Données officielles	83
5.3.2.	Données non officielles	84
5.4.	Développements en termes de politique, de justice pénale et d'actions	85
6.	Allemagne	86
6.1.	Contexte	86
6.2.	Principaux mécanismes de collecte de données sur la violence raciste	87
6.2.1.	Données officielles	87
6.2.2.	Données non officielles	89
6.3.	Nature et ampleur de la violence raciste	89
6.4.	Développements en termes de politique, de justice pénale et d'actions	92
7.	Grèce	93
7.1.	Contexte	93
7.2.	Principaux mécanismes de collecte de données sur la violence raciste	94
7.2.1.	Données officielles	94
7.2.2.	Données semi-officielles	95
7.2.3.	Données non officielles	95
7.3.	Nature et ampleur de la violence raciste	95
7.4.	Développements en termes de politique, de justice pénale et d'actions	96
8.	Espagne	98
8.1.	Contexte	98

8.2.	Principaux mécanismes de collecte de données sur la violence raciste	100
8.2.1.	Données officielles	100
8.2.2.	Données non officielles	100
8.3.	Nature et ampleur de la violence raciste	101
8.3.1.	Données officielles	101
8.3.2.	Données non officielles	102
8.4.	Développements en termes de politique, de justice pénale et d'actions	102
9.	France	104
9.1.	Contexte	104
9.2.	Principaux mécanismes de collecte de données sur la violence raciste	105
9.2.1.	Données officielles	105
9.2.2.	Données non officielles	106
9.3.	Nature et ampleur de la violence raciste	106
9.3.1.	Données officielles	106
9.3.2.	Données non officielles	108
9.4.	Développements en termes de politique, de justice pénale et d'actions	109
10.	Irlande	111
10.1.	Contexte	111
10.2.	Principaux mécanismes de collecte de données sur la violence raciste	112
10.2.1.	Données officielles	112
10.2.2.	Données semi-officielles	112
10.3.	Nature et ampleur de la violence raciste	113
10.3.1.	Données officielles	113
10.3.2.	Données semi-officielles	114
10.4.	Développements en termes de politique, de justice pénale et d'actions	114
11.	Italie	116
11.1.	Contexte	116
11.2.	Principaux mécanismes de collecte de données sur la violence raciste	117
11.2.1.	Données officielles	117

11.2.2.	Données non officielles	118
11.3.	Nature et ampleur de la violence raciste	119
11.4.	Développements en termes de politique, de justice pénale et d'actions	121
12.	Luxembourg	122
12.1.	Contexte	122
12.2.	Principaux mécanismes de collecte de données sur la violence raciste	123
12.2.1.	Données officielles	124
12.2.2.	Données semi-officielles	124
12.2.3.	Données non officielles	124
12.2.4.	Nature et ampleur de la violence raciste	125
12.3.	Développements en termes de politique, de justice pénale et d'actions	125
13.	Pays-Bas	126
13.1.	Contexte	126
13.2.	Principaux mécanismes de collecte de données sur la violence raciste	128
13.2.1.	Législation	128
13.2.2.	Données officielles	128
13.2.3.	Données semi-officielles	129
13.2.4.	Données non officielles	129
13.3.	Nature et ampleur de la violence raciste	129
13.3.1.	Données officielles	129
13.3.2.	Données semi-officielles	130
13.4.	Développements en termes de politique, de justice pénale et d'actions	131
14.	Autriche	133
14.1.	Contexte	133
14.2.	Principaux mécanismes de collecte de données sur la violence raciste	134
14.2.1.	Données officielles	134
14.2.2.	Données non officielles	135
14.3.	Nature et ampleur de la violence raciste	135
14.3.1.	Données officielles	135
14.3.2.	Données non officielles	137

14.4.	Développements en termes de politique, de justice pénale et d'actions	137
15.	Portugal	139
15.1.	Contexte	139
15.2.	Principaux mécanismes de collecte de données sur la violence raciste	140
15.2.1.	Données officielles	140
15.2.2.	Données non officielles	140
15.3.	Nature et ampleur de la violence raciste	141
15.4.	Développements en termes de politique, de justice pénale et d'actions	142
16.	Finlande	144
16.1.	Contexte	144
16.2.	Principaux mécanismes de collecte de données sur la violence raciste	145
16.2.1.	Données officielles	145
16.2.2.	Données non officielles	146
16.3.	Nature et ampleur de la violence raciste	146
16.3.1.	Données officielles	146
16.3.2.	Données non officielles	148
16.4.	Développements en termes de politique, de justice pénale et d'actions	148
17.	Suède	151
17.1.	Contexte	151
17.2.	Principaux mécanismes de collecte de données sur la violence raciste	152
17.2.1.	Données officielles	152
17.2.2.	Données non officielles	153
17.3.	Nature et ampleur de la violence raciste	153
17.4.	Développements en termes de politique, de justice pénale et d'actions	155
18.	Royaume-Uni	157
18.1.	Contexte	157
18.2.	Principaux mécanismes de collecte de données sur la violence raciste	158

18.2.1. Données officielles	158
18.2.2. Données semi-officielles	159
18.2.3. Données non officielles	159
18.3. Nature et ampleur de la violence raciste	160
18.3.1. Données officielles	160
18.3.2. Données non officielles	162
18.4. Développements en termes de politique, de justice pénale et d'actions	163
Partie III	165
Analyse et interprétation des résultats de la recherche	165
19. Analyse des résultats de la recherche	166
19.1. Ampleur de la criminalité et de la violence racistes	166
19.1.1. Ce que les rapports des PFN du RAXEN nous apprennent	166
19.1.2. Interprétation des données officiellement disponibles en matière de criminalité/violence raciste	168
19.1.3. Insuffisance d'enregistrement des incidents racistes dans les États membres?	173
19.1.4. Grandes tendances observées au sein des États membres	176
19.1.5. Ce que les données disent / ne disent pas	180
19.2. Mécanismes de collecte de données dans l'UE-15	182
19.2.1. Données officielles dans l'UE-15	182
19.2.2. Données non officielles dans l'UE-15	184
19.2.3. Comparaison entre données officielles et non officielles	185
19.3. Nature de la violence raciste	186
19.3.1. Qui sont les victimes de la criminalité et de la violence racistes?	187
19.3.2. Comment interpréter les sources de données sur la nature de la criminalité et de la violence racistes?	190
19.3.3. Qui commet des actes de criminalité et violence racistes, et pourquoi?	191
Données officielles sur la criminalité/discrimination raciste	194
20. Interprétation des résultats de la recherche	201
20.1. Manifestations de la violence raciste	201
20.1.1. Impact des conflits mondiaux	201
20.1.2. Insécurité et hostilité à l'égard des «étrangers» («outsiders»)	202
20.1.3. Qui sont les auteurs?	203
20.2. Ce que la Recherche nous apprend	204
20.2.1. Méta explications	205
20.2.2. Méso explications	207

20.2.3. Micro explications	210
20.3. En Conclusion	211
21. Réponses des États membres à la violence raciste	213
21.1. Obstacles à une réponse efficace de la justice pénale	213
21.1.1. Insuffisance de signalement et d'enregistrement	213
21.1.2. Influences politiques et stratégiques sur l'enregistrement de la violence raciste	215
21.2. (Bonnes) Pratiques en réponse à la criminalité et la violence racistes	218
21.2.1. Récapitulatif des critères de « bonnes pratiques »	219
21.2.2. Exemples d'initiatives de (bonnes) pratiques en matière de lutte contre la criminalité/violence raciste	220
21.3. Les initiatives établies ou récentes en matière de justice pénale viennent-elles en aide aux victimes de la violence raciste?	225
21.3.1. Justice réparatrice	225
21.3.2. Justice «traditionnelle»	226
Recommandations	228
Législation et collecte de données: améliorer les mécanismes	229
Vers une intervention efficace de la justice pénale et de la justice non pénale	231
ANNEXE I	234
ANNEXE II:	236

PARTIE I

Contextualisation de la recherche

1. Cadres de référence

1.1. LE RAPPORT

1.1.1. Ce que couvre le rapport

Le rapport vise à étudier l'ampleur et la nature de la violence raciste dans quinze États membres de l'UE, et les réponses qui y sont apportées. Les informations qu'il contient ont été recueillies par les points focaux nationaux de l'EUMC auprès de sources officielles et non officielles accessibles au public; elles couvrent les années 2001, 2002, 2003 et une partie de 2004.

Les résultats sont présentés, en fin de rapport, sous la forme d'une analyse comparative, qui permet également l'évaluation critique des mécanismes de collecte de données en matière de violence raciste mis en place dans chacun des pays étudiés. Après avoir fourni une description de l'ampleur et de la nature de la violence raciste dans quinze États membres, le rapport propose un bref aperçu des principales explications théoriques du phénomène. Il se clôture par la lecture critique de «bonnes pratiques» adoptées en réponse au problème de la violence raciste.

En préalable à l'examen des résultats de l'étude, ce premier chapitre tente de cerner brièvement la signification et les contenus divers de l'expression assez mal définie de «violence raciste».

1.1.2. Les paramètres du rapport

Les antécédents de la violence raciste remontent loin dans l'histoire de l'Europe. Le phénomène a pris des formes très diverses allant du génocide ou conflit interethnique, et très récemment encore d'une «épuration ethnique» dans l'ex-Yougoslavie, aux crimes et délits individuels à l'encontre de personnes ou de biens. Aucun État membre n'échappe à la violence raciste, mais les réactions au phénomène varient considérablement de l'un à l'autre en fonction des antécédents nationaux en matière de colonialisme, d'immigration et de relations interethniques.

La définition de la «violence raciste» diffère selon l'auteur qui la formule, car elle est largement déterminée à la fois par l'expérience et l'interprétation personnelles, et par les agendas institutionnels. La politique interne influence, elle aussi, l'importance accordée à la «violence raciste» et le ton adopté vis-à-vis du phénomène selon la période de l'histoire nationale. Les définitions de la «violence raciste» sont donc nombreuses et diverses, non seulement d'un pays à l'autre, mais également à l'intérieur d'un même pays.

Plusieurs termes sont utilisés pour décrire ce que le présent rapport désigne comme des actes de «violence raciste»: «harcèlement racial», «agressions raciales» ou

«incidents raciaux», par exemple. Il convient, pour apprécier exactement ce que couvre, et ce que ne couvre pas, leur définition, d'interpréter ces termes en tenant compte du contexte propre à la personne ou à l'organisme qui les utilise.

L'expression «violence raciste» a été adoptée, aux fins du présent rapport, en tant que terme générique laissé à l'interprétation individuelle de chacun des points focaux nationaux (PFN). Étant donné, en effet, que le contenu du concept de «violence raciste» varie fortement entre les États membres et à l'intérieur même de ceux-ci, aucune définition normative n'en a été imposée aux PFN. Ces derniers ont plutôt été invités à fournir des informations sur toute une série de sujets relevant de la catégorie non définie de «violence raciste», afin d'assurer la saisie d'un maximum de données et d'éviter l'exclusion de données pertinentes.

Il a été demandé aux PFN, dans cette perspective, de couvrir les grands thèmes suivants dans le cadre de la collecte d'informations concernant le phénomène de la violence raciste, et les réponses stratégiques qu'il suscite, dans leur pays:

- nouvelles politiques et dispositions législatives en matière de discrimination, de violence et de criminalité à caractère racial, en ce compris les articles du code pénal portant spécifiquement sur les crimes et délits racistes, et le système d'enregistrement de ces derniers;
- autres initiatives en cours visant à lutter contre la violence raciste/la discrimination raciale, et à défendre les droits des migrants, des minorités et des non nationaux;
- climat politique – organisations d'extrême droite et partis politiques xénophobes et anti-immigration;
- groupes vulnérables à la violence raciste; délits à motivation raciale; affaires judiciaires et autres affaires d'intérêt général; auteurs, sanctions et jurisprudence;
- chiffres, évolutions et tendances en matière de violence raciste au sein de la société;
- explications théoriques du phénomène de la violence raciste; causes et conséquences mises en évidence par les résultats;
- propositions de recommandations aux pouvoirs publics.

Plusieurs PFN approfondissent, dans leur rapport, la question de l'utilisation et de la définition du terme «violence raciste», ou de son équivalent le plus proche, en liaison avec la législation et les pratiques en vigueur dans leur pays. D'autres prennent le terme pour acquis et ne développent pas davantage la question. Cette différence d'approche est très significative de la mesure dans laquelle le phénomène suscite un débat politique et des travaux de recherche dans le pays concerné. Ainsi par exemple, le Royaume-Uni et les Pays-Bas ont une tradition bien ancrée d'initiatives de recherche, de législation et d'action en matière de «violence raciste», alors que d'autres États membres, parmi lesquels la Belgique et le Portugal, ont moins à offrir à cet égard.

Il convient de préciser à ce stade les paramètres de notre étude qui, fondés sur le contenu très diversifié des rapports des PFN, vont structurer la discussion des

résultats concernant la nature et l'ampleur de la «violence raciste», et les réponses qui y sont apportées. Un bref rappel de ce que l'on entend, premièrement, par «race», «ethnicité» et «racisme», et, deuxièmement, par «violence», dans la perspective du lien entre ces termes et la notion de «violence raciste», s'avère utile à cet égard.

1.2. DEFINITION DES TERMES «RACE», «ETHNICITE» ET «RACISME»

La première démarche en vue de comprendre la «violence raciste» consiste sans doute à étudier la manière dont certaines idées à propos de la «race» et de l'«ethnicité» ont évolué pour donner naissance au concept de «racisme». Il est néanmoins utile de préciser, étant donné que ces idées sont analysées ici dans le contexte de 15 États membres de l'UE, que le sens et l'usage des termes «race», «ethnicité» et «racisme» varient selon le pays, l'organisme ou l'auteur considéré. Comme le constate Lentin dans son étude portant sur trois langues (anglais, français et italien) et quatre pays (Angleterre, France, Italie et Irlande) d'Europe:

Le terme «racialisation» a été introduit en France par Balibar (1991). Il est également utilisé dans des travaux d'érudition en Italie (Zincone 1994). On constate néanmoins, en français plus particulièrement, qu'une perception différente des termes «race», «ethnicité» et «racisme» s'est forgée et doit être prise en compte lorsque l'on rédige en anglais ...⁶

Les rapports des PFN reflètent l'utilisation d'une terminologie propre à chaque pays, laquelle atteste, à des degrés divers, de la prédominance de références anglo-saxonnes en ce qui concerne la «race», «l'ethnicité» et le «racisme».

1.2.1. «Race»

Des notions de «race», et les idées de supériorité raciale pouvant en découler, ont été institutionnalisées, voire banalisées, en Europe au cours des quelques derniers siècles. Le terme «race» a servi à désigner les différences biologiques innées entre des groupes distincts. À la base, la référence à la «race» met l'accent sur des différences physiques telles que la couleur de la peau, et peut aller jusqu'à laisser supposer des différences intellectuelles entre «races».

Ces idées sont le fruit d'une série d'influences telles que les philosophies du siècle des Lumières, l'esclavagisme, le colonialisme et, plus récemment, les idéologies nazies et les atrocités commises au vingtième siècle. La référence aux différences biologiques intrinsèques entre «races» a été l'argument utilisé par des groupes prédominants pour légitimer leurs actions à l'encontre des groupes qu'ils jugent «inférieurs».

⁶ Lentin, A. (2004) *Racism and Anti-Racism in Europe*, Londres: Pluto Press, p.29

Au dix-neuvième et au début du vingtième siècles, lorsque la «science» a servi à quantifier et à classer les choses, y compris les gens, les idées à propos de la «race» ont connu davantage encore de popularité. La «science» de la «race», ou ce que nous réprouvons aujourd'hui en tant que «racisme scientifique», a permis de laisser entendre à l'époque que certaines «races» étaient intrinsèquement moins développées que d'autres⁷. Autrement dit, les notions de supériorité ou d'infériorité raciale ont été au cœur même de l'édification des concepts de «race» et, partant, de «racisme».⁸

Bien qu'elles persistent encore, les idées fondées sur le racisme «biologique» ou «scientifique» tendent néanmoins à être discréditées et remplacées aujourd'hui par de nouvelles expressions du «racisme», associées à des notions de différence sociale et culturelle. On assiste, autrement dit, à l'abandon progressif du «racisme biologique» fondé sur les différences morphologiques, telle la couleur de la peau, en faveur d'un «racisme culturel» - manifestation nouvelle d'un racisme qui repose sur l'idée de la supériorité de sa propre culture et de l'impact négatif qu'elle peut subir de la part d'autres cultures, censément inférieures.

1.2.2. Ethnicité

L'UNESCO (Organisation des Nations unies pour l'éducation, la science et la culture) a initié en 1950 un débat visant à discréditer la «race» et le «racisme» en tant qu'idées scientifiques. Une série de déclarations⁹ sur la race et les préjugés raciaux, rédigées par des groupes d'experts, ont été publiées au cours des décennies suivantes. Ces réflexions au sein de l'UNESCO témoignent d'une évolution de la pensée globale se traduisant par un recul des idées fondées sur le «racisme scientifique» au profit d'idées ancrées dans l'«ethnicité».

La problématisation de la «race» en tant que concept restreint et restrictif pour la compréhension des différences sociales est à l'origine d'une réorientation du discours sociologique vers la notion d'«ethnicité». Il n'existe, comme dans le cas de la «race», aucune définition universelle de ce mot qui peut s'entendre, au sens large, comme désignant les différences entre des groupes caractérisés par un patrimoine linguistique, religieux ou culturel commun, par exemple. À l'inverse de

⁷ Lombroso, C. (1876) *L'Uomo Delinquente [Criminal Man]*, Turin: Fratelli Bocca.

⁸ La directive 2000/43/CE du Conseil du 29 juin 2000 relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement entre les personnes sans distinction de race ou d'origine, dispose clairement au point 6 de son préambule que «l'Union européenne rejette toutes théories tendant à déterminer l'existence de races humaines distinctes. L'emploi du mot «race» dans la présente directive n'implique nullement l'acceptation de telles théories». Voir: http://europa.eu.int/comm/employment_social/fundamental_rights/pdf/legisl/2000_43_fr.pdf

⁹ Voir: <http://unesdoc.unesco.org> – Déclaration sur la race (1950); déclaration sur la race et les différences raciales (1951); déclaration sur la race et les préjugés raciaux (1967) (le 11/10/04).

la notion de «race», celle d'«ethnicité» n'implique pas la supériorité d'un groupe ethnique par rapport à un autre.

Plus récemment, des recherches axées sur les «nouvelles ethnicités» ont montré que le concept d'identité ethnique est tout sauf figé¹⁰. Alors que la «race» confère à l'individu une étiquette biologique déterminée, l'ethnicité peut s'entendre comme une identité dynamique susceptible d'évolution. L'ethnicité est liée à la manière dont l'intéressé décide de s'étiqueter lui-même, et dont son ethnicité sera, à son tour, perçue par d'autres groupes sociaux.

Ainsi par exemple, un même individu peut se décrire comme étant européen, turco-allemand, germano-turc, Allemand, Turc, musulman, Allemand du nord ou autre encore, alors que des groupes extérieurs peuvent tout simplement qualifier quelqu'un de «turc/musulman». Il existe donc, comme dans le cas du terme «race», un risque d'utilisation inexacte, voire abusive, du terme «ethnicité» lorsqu'il est utilisé comme catégorie descriptive servant à l'étiquetage de personnes ou de groupes. Ainsi la religion – ou plus précisément l'islam – est-elle devenue un identificateur majeur de l'ethnicité suite aux événements du 11 septembre 2001.

1.2.3. Racisme

Bien que le «racisme» – en tant qu'idéologie ou ensemble de convictions – n'ait pas de définition universelle, Kleg le définit très adroitement comme suit:

La conviction que certains groupes ont une supériorité biologique, sociale et morale innée par rapport à d'autres groupes en raison de la composition raciale qui leur est prêtée.¹¹

La définition du racisme proposée par Kleg conjugue utilement les différences biologiques et sociales, tout en restant ancrée dans des idées fondées sur la «composition raciale» et la supériorité.

Même si le discours sociologique a évolué et parle aujourd'hui des «nouvelles ethnicités», et même si les documents de prise de position des gouvernements évoquent désormais «la force dans la diversité»¹², les idées de différence et de supériorité «raciales» restent d'actualité. Ainsi donc, tout comme le terme

¹⁰ Back, L. (1996) *New Ethnicities and Urban Culture*, Londres: University College Press; Modood, T. (1992) *Not Easy Being British: Colour, Culture and Citizenship*, Runnymede Trust & Trentham Books. Voir également Geertz, C. (1993) *Primordial Loyalties and Standing Entities: Anthropological Reflections on the Politics of Identity*, présentation au Collegium Budapest, 13 décembre 1993, <http://www.colbud.hu/main/PubArchive/PL/PL07-Geertz.pdf> - recentrage des débats sur les formes essentielles de l'ethnicité.

¹¹ Kleg, M. (1993) *Hate Prejudice and Racism*, Albany: State University of New York Press, p.95.

¹² Home Office (2004) *Strength in Diversity: Towards a Community Cohesion and Race Equality Strategy*, Londres: Home Office Communication Directorate, juin 2004.

«racisme» continue d'englober toute une série d'idéologies et de pratiques discriminatoires, aucun terme ne parvient encore, à ce jour, à exprimer réellement la notion de discrimination ethnique.

Étant donné la diversité des formes sous lesquelles le phénomène se manifeste – son fondement pouvant aller de l'essentialisme biologique à des pratiques culturelles spécifiques – mieux vaut sans doute parler de «racismes» que de «racisme». Notre rapport se concentre sur une manifestation particulière du «racisme», en l'occurrence la «violence raciste», mais il nous donne l'occasion d'aborder divers types de racismes présents en Europe dans la mesure où ils ont un lien avec la violence.

1.3. DEFINITION ET COMPREHENSION DES CONCEPTS DE «VIOLENCE» ET DE «VIOLENCE RACISTE»

Établir la distinction entre la «violence» et la «violence raciste» est un exercice à la fois utile et périlleux. D'une part, diverses approches théoriques et pratiques abordent le thème de la «violence» sous des angles très différents en incluant ou en excluant, selon les cas, la notion de violence *raciste*. D'autre part, l'expérience spécifique de la «violence raciste» doit être envisagée en tant que partie intégrante d'un processus de racisme ayant un mode à la fois violent et non violent de pensée, d'expression et d'action.

1.3.1. Violence

Le droit/code pénal de chacun des États membres définit les actes interdits qui constituent des faits de «violence». Une définition de la «violence raciste» y figure occasionnellement en référence aux règlements des condamnations. Le droit ne propose cependant aucune définition exhaustive de la violence, et tend souvent à supposer que chacun sait en quoi elle consiste. Il n'est donc pas inutile de préciser quelque peu ici ce concept.

Il ressort d'un vaste programme de recherche, financé par le gouvernement britannique, sur la nature et l'ampleur de la violence dans une série de contextes historiques et contemporains, que la *violence individuelle* peut s'entendre comme:

Tout comportement d'un individu qui vise délibérément à menacer, à tenter d'infliger ou à causer un préjudice physique, sexuel ou psychologique à d'autres ou à lui-même. Un individu peut commettre un acte de violence ou d'intimidation avec le soutien d'un groupe, voire même de l'État. La violence peut être considérée, selon les circonstances, comme admissible, inadmissible, licite ou illicite.¹³

¹³ Voir le *Violence Research Programme* de l'ECRS (gouvernement britannique): www1.rhbnc.ac.uk/sociopolitical-

La «violence raciste» visée par notre rapport s'inscrit dans cette définition dans la mesure où cette dernière inclut «le préjudice physique causé à d'autres», mais nous y ajoutons la violence raciste à l'égard des *biens*. Comme le laisse entendre la dernière phrase de la définition ci-dessus, la violence peut, en outre, être interprétée différemment selon que l'on se place du point de vue des victimes, des auteurs, des témoins ou de l'État.

Étant donné que ses résultats reposent sur les rapports nationaux transmis par les PFN, la présente étude comparative connaît nécessairement les mêmes limites que celles qui sont imposées aux informations que chacun des pays peut divulguer concernant l'ampleur et la nature de la violence spécifiquement *raciste* observée sur son territoire. Lorsque des données existent à ce sujet, elles font généralement référence à des actes «violents» commis contre une personne *et* des biens. Toutefois, comme le précise la définition ci-dessus, la violence englobe toute une série de comportements qui ne se limitent pas à des actes physiques à l'encontre de personnes ou de biens, mais qui s'étendent aux mots, au harcèlement et aux menaces. La violence est vécue par les victimes comme un évènement ayant une incidence sur leur identité en termes d'âge, de sexe, de situation socioéconomique, d'handicap, d'orientation sexuelle *et* de race/ethnicité. Dans cette perspective, une étude exhaustive des manifestations de la «violence» raciste perçues en tant que diversité d'expériences **vécues par les victimes** fait défaut dans la plupart des rapports, ce qui montre à quel point les données et les recherches restent limitées dans ce domaine.

Pour comprendre sa signification au moment où elle est commise, la violence doit également être analysée du point de vue opposé, c'est-à-dire **dans la perspective des auteurs**. Les mêmes caractéristiques sociales – âge, sexe, etc.- interviennent dans l'expérience de la victimisation et dans celle de l'agression, et la violence engendre, dans les deux cas, une série de réactions émotionnelles.

Les études qui se sont penchées sur l'interaction entre l'émotion et la violence insistent sur le rôle joué par la honte. Scheff¹⁴, comme d'autres auteurs parmi lesquels Gilligan¹⁵, suggère que le sentiment inavoué de honte est une émotion qui sous-tend beaucoup d'actes violents. Les personnes éprouvant un sentiment de honte ou d'échec personnel – souvent des hommes estimant que des évènements, des groupes ou des individus mettent leur virilité en cause, et plus particulièrement encore des hommes vivant en marge de la société - ont tendance à exprimer ce sentiment d'humiliation par une violence dont les inconscientes victimes sont, dans

science/vrp/RESOURCE/TAKING_STOCK_2002.pdf (le 4/10/04). Les publications suivantes sont issues de ce programme de recherche: Stanko, E.A. (2003) (ed.) *The Meanings of Violence*, Londres: Routledge; Lee, R.M. and Stanko, E.A. (2003) (eds.) *Researching Violence*, Londres: Routledge.

¹⁴ Scheff, T.J. (1997) *Emotions, the Social Bond and Human Reality: Part/Whole Analysis*, Cambridge: Cambridge University Press.

¹⁵ Gilligan, J. (2000) *Violence: Reflections on Our Deadliest Epidemic*, Londres: Jessica Kingsley.

beaucoup de cas, des ressortissants non nationaux ou des membres de minorités ethniques.

Admettant que la violence fait partie d'un «tout» constitué d'éléments physiques, émotionnels et combatifs, Kleg (s'inspirant d'Allport) interprète la progression depuis les attitudes discriminatoires jusqu'aux différents niveaux d'agression (préjudice réellement causé) sur une échelle à cinq degrés développée à cet effet:

FAIBLE	←	NIVEAU D'AGRESSION	→	ÉLEVÉ
Évitement		Atteintes aux biens	Voies de fait	Meurtre
	Verbale et écrite	Graffitis Dégradation légère Dégradation lourde Destruction	Verbales ou écrites Physiques	Y compris génocide

Figure 1: Continuum de l'agression de Kleg, cité dans Bowling & Phillips (2002)¹⁶

En dépit des critiques qu'elle peut susciter en réduisant l'expérience de la violence à quelques catégories simplifiées, cette «échelle d'agression» nous aide à apprécier de quelle manière les préjudices peuvent s'exprimer sous la forme d'agressions/de violences. Lire cette échelle ou «continuum de violence» parallèlement à la «théorie de l'étiquetage» de Becker¹⁷, qui montre que les mêmes actes peuvent être qualifiés de «criminels» ou de «non criminels» selon le contexte, nous permet de mieux comprendre:

- comment la violence peut être légitimée dans certains contextes et objectifs, et
- comment des attitudes discriminatoires peuvent, dans certains contextes, s'exprimer sous forme de violence.

Il convient de rappeler ici, compte tenu de l'objet du présent rapport, à savoir une cartographie de la *violence raciste* dans 15 États membres de l'UE, que toute une série d'actes «violents», depuis le plus insignifiant jusqu'au plus grave, peuvent être qualifiés de «criminels», de «violents» ou de «racistes» selon le droit pénal en vigueur dans la juridiction concernée – et que la violence et le racisme sont vécus différemment, et interprétés différemment, selon que l'on adopte le point de vue de l'agresseur, de la victime, du témoin ou du droit national.

¹⁶ Voir: Kleg, M. (1993) *Hate Prejudice and Racism*, Albany: State University of New York Press; Allport, G.W. (1954) *The Nature of Prejudice*, Reading, MA: Addison-Wesley; cité dans Bowling, B. & Phillips, C. (2002) *Racism, Crime and Justice*, Harlow: Pearson, Longman Criminology Series, p.39.

¹⁷ Becker, H. (1964) *Outsiders*, New York: Free Press.

1.3.2. Violence raciste

Plusieurs définitions de la violence raciste peuvent être déduites de travaux de recherche universitaire.

Dans son ouvrage *Racist Violence and the State*, Witte définit la violence raciste comme :

*La (menace de) violence en vertu de laquelle les victimes sont «choisies» non pas en fonction de leurs caractéristiques individuelles, mais en tant que représentants de soi-disant communautés minoritaires fondées sur les caractéristiques phénotypiques, et/ou sur l'origine religieuse, nationale ou culturelle.*¹⁸

Dans son ouvrage *Violent Racism*, Bowling ne propose pas, pour sa part, de définition du «racisme violent» en tant que tel: il préfère intervertir les termes de l'expression «violence raciste» pour parler de «racisme violent», dont il fait un type de racisme parmi d'autres, et qu'il différencie et distingue de la violence en général. Comme il le dit lui-même:

*Le présent ouvrage ne se préoccupe pas essentiellement de la violence raciste en tant que sous-catégorie de la violence. Il se préoccupe essentiellement du racisme sous ses différentes formes, et sous sa forme violente en particulier. Autrement dit, le présent ouvrage porte sur une forme spécifique de racisme, plutôt que sur une forme spécifique de violence*¹⁹

La démarche de Bowling consiste, dans cet ouvrage, à adopter les termes spécifiquement utilisés par l'organisme dont il décrit le discours ou la pratique en matière de «racisme violent»: ainsi par exemple, il parle d'«incidents raciaux» lorsqu'il fait référence à la police; d'«agressions raciales» lorsqu'il analyse la politique d'un gouvernement central; de «harcèlement racial» lorsqu'il évoque les gouvernements locaux; et de «violence raciste» lorsqu'il parle des travaux des ONG.

Une démarche dans le même sens n'est pas envisageable pour chacun des rapports des PFN, étant donné que la présente étude porte sur les pratiques et la terminologie, traduite en anglais, des 15 «anciens» États membres de l'UE²⁰ - sans compter que la terminologie fait défaut dans la plupart des cas. Lorsque le rapport d'un PFN utilise des définitions, il tend à se contenter de définitions légales étroites de la violence, qui font parfois référence à la motivation raciste des actes commis ou à l'appartenance de leurs auteurs à un mouvement d'extrême droite.

¹⁸ Witte, R. (1996) *Racist Violence and the State*, Londres: Longman, p.11.

¹⁹ Bowling, B. (1998) *Violent Racism*, Oxford: Clarendon Press, p.13.

²⁰ À savoir les 15 États membres de l'UE avant l'arrivée des 10 nouveaux États membres en mai 2004.

Le fait que le droit et les instances de la justice pénale reconnaissent la motivation raciale d'un acte de violence détermine largement l'existence d'une collecte de données sur la violence raciste. Dans la plupart des systèmes juridiques, la législation s'est traditionnellement intéressée au délit commis plutôt qu'à sa motivation – la prise en compte du motif étant considérée comme un élément de subjectivité allant à l'encontre de la neutralité présumée de la loi. Aussi dans de nombreux États membres:

- la loi ne fait pas spécifiquement référence à la «violence raciste»;
- les éventuels systèmes policiers de collecte de données ne consignent pas d'informations sur la criminalité à «motivation raciale»;
- l'accent est mis sur les activités de groupes d'extrême droite, et non sur le grand public, en tant qu'auteurs potentiels d'actes criminels à motivation raciale.

Cette approche traditionnelle tend néanmoins à évoluer et la loi commence à reconnaître des actes criminels ayant une «motivation raciale».

D'autres approches de la «violence raciste» donnent à la violence une interprétation plus large que celle que lui confère le droit pénal. Des travaux de recherche et des rapports établis par des ONG sur ce thème qualifient en effet de violence raciste des actes qui vont de la simple injure au décès pendant une garde à vue.

Virtanen²¹ propose, dans une étude consacrée à la violence raciste et xénophobe parmi les jeunes en Finlande, un large cadre visant à faciliter la compréhension du lieu et du mode d'expression de la violence et du harcèlement à caractère racial. Il permet de classer la violence et le harcèlement à caractère racial en violence «mineure» et en violence «grave», de même qu'en violence «populaire» (ou non institutionnelle) et en violence «institutionnelle».

Outre le fait qu'il facilite la compréhension des diverses manifestations de la violence raciste en dépassant le champ traditionnel du droit pénal, le cadre proposé par Virtanen nous rappelle utilement qu'une violence de ce type est vécue au quotidien par de nombreux citoyens; liée à un contexte spécifique, elle peut être commise par des particuliers comme par des institutions.

Bowling établit une distinction entre le racisme violent **instrumental** et le racisme violent **expressif**²²:

- *le racisme violent instrumental* vise à saper et à exclure certains groupes/individus, et se manifeste souvent à un niveau politique et organisé;

²¹ Virtanen, T. (2002 – dernière mise à jour) Cycles of Racist and Xenophobic Violence among the Youths in Finland, in T. Virtanen (ed.) *Youth and Racist Violence in the Nordic Countries* – www.abo.fi/~tivirtanen/ (le 14/10/04).

²² Bowling, B. (1998) *Violent Racism*, Oxford: Clarendon Press, pp.285-317.

- *le racisme violent expressif* est une expression de colère, d'ennui et d'aliénation; il peut être rapproché des idées de Scheff²³ à propos de la honte et de la violence.

La manifestation d'un racisme violent instrumental et/ou expressif dépend, comme le souligne Bowling, de l'interprétation subjective de chaque événement violent particulier en fonction du moment et de l'endroit précis où il survient.

1.3.3. Étude de la violence et de la violence raciste – considérations complémentaires

Il convient enfin, lors d'une étude visant à définir les caractéristiques et tendances de la violence *raciste*, de ne pas perdre de vue les caractéristiques et tendances observées à propos de la **violence en général**. Tout signe d'augmentation ou de diminution de la violence raciste devrait, idéalement, être analysé parallèlement à l'évolution du taux de la criminalité commise avec violence. Même si les causes de la *violence raciste* diffèrent de celles de la *violence*, certaines influences générales méritent d'être examinées – ne serait-ce que pour éviter les liens erronés. Les éléments suivants devraient être pris en considération lors de l'analyse des différences et des similitudes entre la violence raciste et la criminalité avec violence:

Procédures officielles de comptage

- Modifications de la loi conférant davantage ou moins de poids à certains actes criminels commis avec violence
- Méthodes officielles de comptage et toute modification susceptible d'engendrer la hausse ou la baisse des cas de criminalité recensés
- Campagnes initiées par des sources officielles et non officielles pour encourager la population à signaler les actes criminels

Caractéristiques des populations de victimes/d'auteurs

Il convient en outre, lors de l'examen des tendances de la criminalité avec violence et de la violence raciste, de s'intéresser au profil démographique de différentes populations. Une attention particulière doit être accordée aux éléments suivants:

- le nombre de jeunes gens du sexe masculin au sein de différentes populations

parce que l'immense majorité des actes criminels commis avec violence dans des lieux publics – c'est-à-dire en rue par opposition au domicile – impliquent des

²³ Scheff, T.J. (1997) *Emotions, the Social Bond and Human Reality: Part/Whole Analysis*, Cambridge: Cambridge University Press.

jeunes hommes *à la fois* comme auteurs et comme victimes.²⁴ Il faut avoir en outre à l'esprit le fait que:

- Certaines populations minoritaires ont un profil d'âge plus jeune que les populations majoritaires et sont susceptibles, dès lors, d'être surreprésentées, à la fois en tant qu'auteurs et que victimes de violence dans des lieux publics.

Une série de caractéristiques démographiques, du côté des victimes comme du côté des agresseurs, doivent être prises en compte lors de l'étude des facteurs susceptibles de contribuer à des taux élevés d'incidents violents et d'incidents racistes violents. Étant donné que les actes de violence et les actes de violence raciste tendent à se concentrer dans certaines zones, à savoir principalement dans les grandes agglomérations, et au sein de certaines populations, une analyse établissant «qui» sont les victimes et «qui» sont les auteurs peut aider à expliquer pourquoi les unes et les autres sont souvent issus des mêmes quartiers et des mêmes populations socioéconomiquement défavorisées, mais qu'ils appartiennent – et cette distinction est fondamentale – à des groupes nationaux/ethniques différents.

Autrement dit, la conjugaison de facteurs socio-économiques et de caractéristiques démographiques peut nous donner certaines indications quant à la probabilité de voir surgir une violence raciste dans le contexte d'une violence plus générale. Il ne s'agit nullement de «blâmer» la victime de sa propre victimisation, mais de dresser le profil de celui qui est victimisé pour mieux comprendre les circonstances dans lesquelles la violence raciste se manifeste.

Il convient en outre d'envisager les causes spécifiques de la violence raciste en liaison avec les activités de l'extrême droite et les appels populistes au racisme à des moments particuliers et dans des contextes locaux spécifiques. Ces facteurs devraient, idéalement, être pris en compte dans toute analyse des caractéristiques et des tendances de la violence raciste; concrètement, toutefois, l'absence de données et de recherches en la matière ne permet pas de réaliser des études aussi fouillées.

Ces aspects, et d'autres, seront examinés plus en détail au chapitre 20 de la partie III.

²⁴ Même si les femmes et les filles peuvent jouer un rôle dans la criminalité raciste commise avec violence, il ressort des informations en provenance de sources officielles et non officielles, et notamment des résultats d'analyses quantitatives et qualitatives, que l'immense majorité des actes de violence raciste sont commis par des jeunes gens de sexe masculin.

2. Approches juridiques de la «violence raciste»

Succédant à l'interprétation sociologique et criminologique des concepts de «race», d'ethnicité et de racisme, et de la violence raciste, notre deuxième chapitre s'attache à décrire les approches juridiques de cette dernière.

2.1. PISTES DE REFLEXION

Les régimes juridiques européens tendent depuis quelques dizaines d'années, et plus particulièrement depuis que les Nations unies ont adopté, en 1966, la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (CERD) dont s'inspire la législation de plusieurs États membres en la matière, à reconnaître progressivement la discrimination raciale, y compris la violence raciste. Cette évolution se traduit, dans certains systèmes juridiques, par l'examen et la mise en œuvre de dispositions législatives visant les «crimes haineux».

Le droit pénal des différents États membres sanctionne toute une série d'actes et d'activités, et de pratiques discriminatoires, pouvant être associées au racisme et à la xénophobie. Il ne définit généralement pas la «violence raciste» en tant que telle, mais l'inclut habituellement dans «l'incitation à la violence, à la haine et à la discrimination». La violence à motivation raciste est, par ailleurs, de plus en plus souvent considérée, dans certains États membres, comme un facteur aggravant lors des condamnations.

Nous constatons que l'interprétation et la compréhension de la «criminalité raciste» ont fondamentalement évolué ces dernières années dans les États membres où la justice pénale a traditionnellement réagi de manière proactive au phénomène.

En Angleterre et au pays de Galles, par exemple, la publication en 1999 du rapport d'enquête Macpherson sur la mort de Stephen Lawrence²⁵ a marqué une nouvelle étape vers la formulation d'une définition d'un «incident raciste» reflétant mieux l'expérience du racisme dans la perspective des groupes vulnérables. La définition d'un «incident raciste», formulée en une seule ligne dans le rapport Macpherson et adoptée en tant que définition de travail par le système de justice pénale en Angleterre et au pays de Galles, est simplement libellé comme suit:

²⁵ Stephen Lawrence est un adolescent afro-antillais britannique assassiné alors qu'il se trouvait à un arrêt de bus dans le sud de Londres. Ses assassins n'ont jamais été traduits en justice.

[un incident raciste désigne] tout incident perçu comme étant raciste par la victime ou toute autre personne.²⁶

Cette définition donne à la victime le rôle central dans l'interprétation du caractère raciste de l'incident, alors qu'il appartenait traditionnellement aux agents de l'État – police, magistrat chargé de l'instruction ou juge notamment – d'interpréter si un acte avait été commis ou non avec une intention raciste. Même si la définition du rapport Macpherson s'inscrit dans le contexte spécifique du Royaume-Uni, elle reflète les interprétations de travail adoptées en matière de violence raciste par les instances de justice pénale d'autres juridictions, en Irlande notamment.

La définition britannique de l'incident raciste, centrée sur la victime, est la plus large actuellement en vigueur dans l'UE. Conjugée à une tradition d'initiatives proactives de la part de la justice pénale britannique en vue de resserrer les liens entre communautés (races) et d'inciter les victimes à signaler les actes racistes à la police, cette définition «ouverte» fait que les chiffres relatifs aux incidents racistes communiqués par le Royaume-Uni sont largement supérieurs à ceux transmis par les États membres qui n'appliquent pas de définitions larges et centrées sur les victimes.

Le principe d'une définition à la fois large et applicable à tous les systèmes de justice pénale apparaît toutefois difficile à mettre en oeuvre. Les cultures juridiques actuellement en vigueur en Europe – depuis la *common law* jusqu'au droit inquisitoire – appliquent, en effet, aux règles et à l'admissibilité des preuves des pondérations très différentes, et cette diversité se répercute sur le mode de traitement des actes et délits racistes par la police et autres instances de justice pénale. L'élaboration d'une définition de la «violence raciste» exigerait notamment d'accorder une attention toute particulière aux questions suivantes:

- Incombe-t-il à la victime de prouver la motivation raciale?
- Incombe-t-il à l'auteur des faits de réfuter l'allégation de motivation raciale avancée par une victime ou un tiers?
- La police, ou autre instance de justice pénale chargée d'enquêter sur un acte criminel, peut-elle décider elle-même s'il répond à une motivation raciale et, dans l'affirmative, a-t-elle des instructions en ce qui concerne cette prise de décision?

Les États membres tendent actuellement à fournir des réponses diverses à ces questions, et à bien d'autres, et parfois même à les négliger. Il n'existe donc pas, en Europe, de définition légale uniforme de la «violence raciste», du «délit raciste» ou

²⁶ Macpherson, W. (1999) *The Stephen Lawrence Inquiry: Report of an Inquiry by Sir William Macpherson of Cluny* (Cm 4262), Londres: The Stationary Office: chapitre 47, par.1.

du «racisme»²⁷, ni de pratiques de travail communes pour déterminer si un crime peut être qualifié de «raciste».

Comme le souligne Coomber²⁸, il est beaucoup plus facile pour la loi de définir un comportement illégal que de commencer à définir des termes tels que «racisme». La Recommandation de politique générale n° 7 de l'ECRI sur la législation nationale pour lutter contre le racisme et la discrimination raciale²⁹ est, à cet égard, le seul instrument juridique international qui définit le «racisme» en termes larges³⁰, alors que la plupart des instruments légaux optent pour une approche étroite en parlant de «discrimination» fondée sur «la race ou l'origine ethnique». C'est parce qu'il n'a pas force de loi que l'instrument de l'ECRI peut se permettre de définir un concept aussi vague que le «racisme».

Plusieurs instruments juridiques tentent, de manières diverses, de recenser une série d'actes et d'activités comme «racistes» sans définir le «racisme» pour autant. Le cadre législatif peut être plus ou moins développé et Nickel³¹ décrit utilement, à cet égard, trois concepts juridiques fondamentaux de la pénalisation du racisme, de la xénophobie et de la discrimination:

1. un concept maximal

qui érige en infractions pénales toutes les formes possibles d'expression du racisme et de la xénophobie, y compris une attitude;

2. un concept intermédiaire

qui reconnaît le besoin d'une législation détaillée visant uniquement certaines formes d'actions; il considère le droit pénal comme un moyen relativement faible de lutter contre le racisme.

²⁷ Des instruments internationaux tels que la directive européenne 2000/43/CE et la convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (CERD) ne définissent pas le «racisme».

²⁸ Coomber, A. (2003) Le Conseil de l'Europe: la lutte contre le racisme et la xénophobie, dans *Les stratégies européennes de lutte contre le racisme et la xénophobie comme délits*, Réseau européen contre le racisme, p. 17-26.

²⁹ La Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI) du Conseil de l'Europe.

³⁰ La Recommandation de politique générale n° 7 de l'ECRI sur la législation nationale pour lutter contre le racisme et la discrimination raciale, paragraphe premier, définit le «racisme» comme « la croyance qu'un motif tel que la race, la couleur, la langue, la religion, la nationalité ou l'origine nationale ou ethnique justifie le mépris envers une personne ou un groupe de personnes, ou l'idée de supériorité d'une personne ou d'un groupe de personnes».

³¹ Nickel, R. (2003) Les normes actuelles de protection par la législation pénale dans les États membres de l'UE: un aperçu général, dans *Les stratégies européennes de lutte contre le racisme et la xénophobie comme délits*, Réseau européen contre le racisme, p. 5 à 16.

3. un concept minimal:

qui évite les dispositions détaillées contre le racisme susceptibles d'avoir une incidence sur des droits fondamentaux tels que la liberté d'expression et d'association.

L'ECRI adopte donc, selon Nickel, une approche maximaliste de la lutte contre le racisme, la xénophobie et la discrimination en suggérant que les manifestations publiques d'*attitudes* racistes soient érigées en sanctions pénales³². À l'inverse, le Danemark, par exemple, applique une interprétation assez étroite de ses dispositions législatives visant à interdire certaines formes de discours dénigrant à caractère racial, afin de respecter la liberté d'expression consacrée par sa Constitution – et adopte ainsi une approche minimaliste.

La réponse juridique de différents États membres de l'UE au racisme, à la xénophobie et à la discrimination, en ce compris des éléments relevant de la violence raciste ou de l'incitation à la violence raciste, s'inscrit dans l'une des trois grandes approches suivantes:

- **Lutte contre l'idéologie nationale-socialiste/fasciste/néo-nazie**

Cette approche est souvent ancrée dans une volonté de protéger la Constitution, et revêt une importance particulière dans les États membres qui ont un passé national-socialiste/fasciste. Elle se concentre sur la surveillance des mouvements d'extrême droite clandestins ou interdits.

- **Anti-discrimination**

Très répandue en Europe, et dans de nombreux États membres, cette approche est issue de la Convention des Nations unies sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (CERD) et, plus récemment, des directives du Conseil de l'Union européenne sur l'égalité raciale³³ et l'égalité en matière d'emploi³⁴. Cette approche se concentre sur la protection civile et juridique des minorités défavorisées, et prévoit fréquemment l'instauration de mécanismes et d'organismes pour traiter les plaintes (un médiateur, par exemple). Les actes intentionnels de discrimination relèvent généralement du droit pénal, tandis que les actes non intentionnels relèvent le plus souvent du droit civil/administratif.

- **Crime haineux**

Cette large approche englobe la race/l'ethnicité/la religion, ainsi que le sexe, l'handicap et l'orientation sexuelle. De plus en plus répandue parmi les États membres, elle vise à combattre la criminalité et la violence racistes au travers du droit pénal. Les délits dont le mobile racial est établi font l'objet de sanctions plus lourdes.

³² Recommandation de politique générale n° 7 de l'ECRI.

³³ 2000/43/EC

³⁴ 2000/78/EC

La tendance récente de certains systèmes juridiques de sanctionner les actes de criminalité et de violence racistes sous l'intitulé général de «**crime haineux**» est une évolution intéressante, dans la mesure où la reconnaissance de la «haine» intègre le préjudice causé à la fois à l'individu, au groupe auquel il appartient et à la société civile dont les normes n'ont pas été respectées. Mettant l'accent sur une égalité de protection pour tous, le modèle «crime haineux» risque toutefois d'amalgamer des expériences de haine qui ont, en réalité, une incidence différente selon le groupe concerné – qu'il s'agisse de personnes handicapées, d'hommes ou de femmes homosexuels, de Roms ou de Juifs.

Le débat relatif à la place du «crime haineux» dans les régimes juridiques d'Europe et d'ailleurs fait l'objet d'autres publications³⁵; nous nous contenterons de rappeler ici que la référence au «crime haineux» risque de laisser de côté une grande partie de la criminalité raciste, constituée de faits mineurs et continuels, dont l'interprétation ne serait guère facilitée par cette association à la notion de «haine». S'il est sans doute indiqué de lier la criminalité raciste aux «crimes haineux» lorsqu'il s'agit de l'activité de groupes d'extrême droite, la démarche se justifie beaucoup moins lorsqu'il s'agit des activités racistes de nombreux groupes «ordinaires» de jeunes/d'enfants qui ne sont affiliés à aucun mouvement d'extrême droite. Si une législation dirigée contre les «crimes haineux» peut sembler, sur papier du moins, rendre justice aux victimes et punir les auteurs, elle n'est sans doute pas, en pratique, l'outil juridique le plus efficace pour lutter contre les activités discriminatoires et racistes menées par de jeunes délinquants «ordinaires».

³⁵ Bourne, J. (2002) Does legislating against racial violence work?, *Race and Class*, 44(2), pp.81-85; Jacobs, J.B. (1993) The emergence and implications of American hate crime jurisprudence, *Israel Yearbook of Human Rights*, Vol.22, pp.113-139.

2.2. INSTRUMENTS NATIONAUX

Les États membres tendent à opter pour une réponse juridique «mixte» à la criminalité et la violence racistes, autrement dit une réponse qui intègre des éléments tirés des différentes approches décrites à la section précédente.

Même si les actes de violence raciste et les délits associés peuvent être sanctionnés en tant que crimes violents ou autres en vertu du **droit pénal** en vigueur dans chacun des États membres, ces derniers ont également adopté une **législation spécifiquement axée sur la lutte contre le racisme et la xénophobie**.

Chaque pays a développé sa législation nationale contre le racisme et la xénophobie en réponse à sa propre histoire. Ainsi les États membres ayant connu un régime national-socialiste/fasciste, et ceux qui en ont été affectés, ont-ils adopté des dispositions législatives visant à interdire et à sanctionner les actes et les organisations ayant des connotations extrémistes. D'autres États membres ont opté pour une législation beaucoup plus large.

Ces différentes démarches sont illustrées ci-après à l'aide d'*exemples* de dispositions législatives clés en place dans une série d'États membres:

- Création ou affiliation à un parti politique ou autre organisation frappé(e) d'interdiction, et diffusion de propagande nazie, fasciste ou raciste. Par exemple: en Autriche, la loi constitutionnelle interdit le Parti national socialiste des travailleurs allemands (datant de 1945, et amendements ultérieurs). En Allemagne, l'article 86a du code pénal interdit l'utilisation de symboles d'organisations inconstitutionnelles.
- Diffusion d'idées racistes. Par exemple: en Grèce, il existe une législation visant à sanctionner la préparation, la possession, la publication et la diffusion de matériel écrit ou autre susceptible de susciter la haine à l'encontre de personnes en raison de leur race, de la couleur de leur peau, etc. (loi n° 927/1979; loi n° 1419/1984).
- Incitation à la haine raciale, à l'hostilité et à la violence à l'égard de certains groupes. Par exemple: en Allemagne, l'article 130 du code pénal dispose que l'incitation à la haine à l'encontre de certains segments de la population et l'incitation à la violence à l'encontre de ces groupes constituent un délit.
- Dénigrement, minimisation grossière ou approbation de l'holocauste. Par exemple: en Belgique, la loi du 23 mars 1995 interdit la négation, la minimisation, la justification ou l'approbation du génocide commis par le régime national-socialiste allemand pendant la seconde guerre mondiale.
- Interdiction de porter ou d'exhiber des insignes ou symboles racistes, xénophobes ou discriminatoires. Par exemple: en Autriche, le port de symboles néo-nazis est interdit en vertu des articles 1 et 3 de la loi sur les insignes.³⁶

³⁶ Abzeichengesetz, BGBl 84/1960, telle que modifiée par la loi BGBI 117/1980.

Se limitant à deux grands domaines législatifs particulièrement pertinents en matière de criminalité et de violence racistes (par opposition à des législations à vocation plus générale visant la discrimination en matière d'emploi, de logement ou d'éducation, par exemple), le tableau 1 ci-après récapitule les principales dispositions législatives adoptées dans chacun des 15 États membres concernant:

- l'incitation à la haine, l'hostilité et la violence raciales à l'encontre de certains groupes, et
- la violence raciste en tant que facteur aggravant en droit pénal, avec possibilité de condamnation plus sévère³⁷

Remarques préalables à la lecture du tableau 1:

Les informations contenues dans le tableau doivent être lues parallèlement aux informations plus détaillées relatives à un éventail plus large de dispositions législatives qui touchent, sous des formes diverses, le racisme et la xénophobie, et qui sont décrites dans la publication de l'EUMC intitulée «Migrants, Minorities and Legislation: Documenting Legal Measures and Remedies Against Discrimination in 15 Member States of the EU».³⁸

La législation étant constamment mise à jour, les informations figurant au tableau 1 sont susceptibles de modification, et il convient de garder cette éventualité à l'esprit.

On note en outre, dans différents États membres, des affaires de violence raciste dans lesquelles les juges ont décidé de tenir compte du motif raciste du délinquant et d'alourdir la peine en conséquence.³⁹

³⁷ On entend par «condamnation plus sévère» le fait qu'une sanction plus lourde (une peine d'emprisonnement plus longue, par exemple) puisse être prononcée lorsqu'il est établi qu'un délit violent a été commis avec une intention raciste/xénophobe.

³⁸ CIDPM (Centre international pour le développement de politiques migratoires, Vienne) (2004), publication pour l'EUMC; voir: <http://eumc.eu.int/eumc/material/pub/comparativestudy/CS-Legislation-en.pdf>

³⁹ Voir: <http://eumc.eu.int/eumc/material/pub/comparativestudy/CS-Legislation-en.pdf> - p.115, en référence au Danemark.

Tableau 1: Aperçu des deux principaux domaines législatifs en matière de «violence raciste» dans 15 États membres de l'UE⁴⁰

ÉTAT MEMBRE	ASPECTS COUVERTS PAR LA LÉGISLATION (y compris la référence juridique lorsqu'elle est citée dans les rapports des PFN du RAXEN)	
	Incitation à la haine raciale (y compris la violence/les menaces)	Violence raciste en tant que «facteur aggravant» en droit pénal avec ou sans alourdissement de la sanction
Belgique	Incitation dans un lieu public ou devant témoins à la discrimination, à la haine ou à la violence à l'égard d'une personne, d'un groupe (communauté) ou de ses membres, incitation à la ségrégation en raison de la race, intention annoncée de recourir à la discrimination, à la ségrégation ou à la violence en raison de la race, de la couleur de la peau, de l'ethnicité ou de la nationalité. Loi de 1981 tendant à réprimer certains actes inspirés par le racisme ou la xénophobie, et loi de 2003 de lutte contre la discrimination.	Note: Le rapport de l'EUMC sur la législation précise qu'en ce qui concerne certains articles du code pénal - homicide, coups et blessures, attentat à la pudeur, incendie volontaire, destruction de biens d'autrui – la loi prévoit des circonstances aggravantes si l'acte criminel a été commis avec n'importe lequel des motifs de discrimination visés par ses dispositions, racial ou autre. ⁴¹
Danemark	Le droit pénal contient une disposition visant à sanctionner toute personne qui fait publiquement (ou en vue d'une diffusion à un cercle plus large) des déclarations, ou part d'autres informations, au travers desquelles un groupe est menacé, insulté ou avili en raison de sa race, de sa couleur, de son origine nationale ou ethnique, de ses convictions ou de son orientation sexuelle (article 266b du code civil).	L'article 80, paragraphe premier, du code pénal peut reconnaître le motif raciste comme une circonstance aggravante.
Allemagne	Incitation à la haine, à la violence ou à des mesures arbitraires à l'égard de segments de la population, atteinte à la dignité d'autrui, agitation à l'encontre d'un autre groupe national, racial, religieux ou ethnique (article 130 du code pénal).	
Grèce	Incitation publique à la haine ou à la violence à l'égard d'une personne ou d'un groupe de personnes en raison de leur race, origine nationale ou religion (loi n° 927/1979, article.1; loi n° 1419/1984, article 24).	

⁴⁰ Informations fournies par les PFN du RAXEN (EUMC).

⁴¹ Voir: <http://eumc.eu.int/eumc/material/pub/comparativestudy/CS-Legislation-en.pdf>

Tableau 1 (suite)	Incitation à la haine raciale (y compris la violence/les menaces)	Violence raciste en tant que «facteur aggravant» en droit pénal avec ou sans alourdissement de la sanction
Espagne	Incitation à la discrimination, à la haine ou à la violence contre des groupes/associations pour des raisons racistes ou antisémites, ou d'autres raisons liées à l'idéologie, la religion ou la croyance, la situation familiale, l'appartenance à un groupe ethnique ou racial, la nationalité, le sexe, l'orientation sexuelle, la maladie ou le handicap (code pénal, chapitre IV, article premier).	Code pénal, loi organique 10/1995, article 22, par.4 – les motifs racistes et antisémites sont considérés comme des circonstances aggravantes lors de la condamnation.
France	Incitation publique à la discrimination raciale, la haine raciale et la violence à l'égard des membres d'autres races (loi du 29 juillet 1881, article 24, chapitre V); incitation (non publique) à la discrimination raciale, la haine raciale et la violence à l'égard des membres d'autres groupes raciaux (code pénal, article 625-7).	La loi n° 2004-204 du 9 mars 2004 ou loi Perben 2 (adoptée le 16 mars 2004) renforce les sanctions liées à la violence raciste (extension de la loi du 3 février 2003).
Irlande	Actes susceptibles de susciter la haine contre des personnes pour des motifs de race, de couleur, de nationalité, de religion ou d'origine ethnique ou nationale [en ce compris la préparation, la possession, la publication et la diffusion de matériel écrit ou autre] (Loi de 1989 relative à la prohibition de l'incitation à la haine – en cours de révision selon le PFN).	
Italie	Diffusion d'idées fondées sur la supériorité raciale ou d'idées fondées sur la haine pour des motifs liés à la race ou à l'origine ethnique. L'incitation à des actes discriminatoires ou violents pour des raisons raciales, ethniques, nationales ou religieuses est également interdite (loi n° 205/1993, article 1 ^{er}).	La loi n°205/1993 prévoit en son article 3 une circonstance générale aggravante pour <i>tous les actes criminels</i> commis dans le but d'une discrimination pour des motifs raciaux, ethniques, nationaux ou religieux, ou pour aider des organisations poursuivant de tels buts.
Luxembourg	Incitation publique à la discrimination, incitation à la haine et à la violence à l'égard de personnes, d'un groupe ou d'une communauté pour des motifs de race, de couleur, d'ascendance, ou d'origine ethnique ou nationale (code pénal, article 454).	

Tableau 1 (suite)	Incitation à la haine raciale (y compris la violence/les menaces)	Violence raciste en tant que «facteur aggravant» en droit pénal avec ou sans alourdissement de la sanction
Pays-Bas	Incitation publique à la haine ou à la violence contre des personnes ou des biens, ou discrimination à leur égard fondée sur la race, la couleur de peau, l'ascendance ou l'origine nationale ou ethnique (code pénal article 137d); promotion, diffusion et possession à des fins de distribution de ces propos (code pénal, article 137e).	
Autriche	Incitation publique à l'animosité ou à des actes hostiles à l'égard de groupes raciaux, ethniques ou religieux, et diffamation ou injure publique à ces groupes d'une manière susceptible de porter atteinte à la dignité humaine (loi constitutionnelle, loi d'interdiction, article 283 du code pénal).	L'article 55, par.5 du code pénal prévoit que les motifs racistes ou xénophobes constituent une circonstance aggravante de tout délit.
Portugal	En réunion publique, par écrit destiné à la diffusion ou par les mass médias: (a) provocation d'actes de violence contre une personne ou un groupe de personnes en raison de leur race, de leur couleur, de leur origine ethnique, nationale ou religieuse, ou (b) diffamation ou injure à une personne ou à un groupe de personnes en raison de leur race, de leur couleur, de leur religion, de leur origine nationale ou ethnique ... Inciter à la violence contre ces groupes ... (code pénal, article 490).	Selon les articles 132.2 et 189.1 relatifs à l'homicide, la motivation de la haine raciale, religieuse ou politique constitue une circonstance aggravante conduisant à une sanction plus sévère. Cette circonstance aggravante peut également jouer dans le cas de l'atteinte à l'intégrité physique en vertu de l'article 146 du code pénal.
Finlande	Propagation auprès du public de déclarations ou autres informations dans lesquelles une «race», un groupe national, ethnique ou religieux, ou tout autre comparable est menacé, diffamé ou insulté (code pénal, chapitre 11, section 8).	La réforme du code pénal (adoptée par le parlement le 31 janvier 2003 et entrée en vigueur en janvier 2004 (code pénal 515/2003)) reconnaît qu'un crime commis contre une personne en raison du groupe national, racial, ethnique ou équivalent auquel elle appartient, constitue une circonstance aggravante pour la détermination de la peine.

Table 1 (suite)	Incitation à la haine raciale (y compris la violence/les menaces)	Violence raciste en tant que «facteur aggravant» en droit pénal avec ou sans alourdissement de la sanction
Suède	<p>Propagation de menaces ou de propos injurieux visant des groupes nationaux ou ethniques, ou des groupes analogues, pour des raisons de race, de couleur, d'origine nationale ou ethnique ou de convictions religieuses. La propagande par écrit ou radiodiffusion contre un groupe ethnique est couverte par la loi de 1948 sur l'agitation contre un groupe national ou ethnique, et par plusieurs articles du code pénal (par exemple: Chapitre 16, article 8; loi sur la liberté de la presse, chapitre 7, article 4; loi fondamentale sur la liberté d'expression, chapitre 5, article 1^{er}). En 1970, le domaine d'application de la loi en matière d'agitation contre des groupes nationaux ou ethniques a été étendu. Une nouvelle disposition est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2003, qui introduit un alourdissement de la peine en cas de diffusion de documentation à caractère raciste, et notamment de propagande, si celle-ci est jugée excessive.</p>	<p>Article 2 (7) du chapitre 29 du code pénal: un acte criminel – tel que des coups et blessures, menaces illégales, voies de fait et préjudice - commis dans le but de nuire à une personne, à un groupe national ou ethnique, ou à un autre groupe analogue de personnes pour des raisons de race, de couleur, d'origine nationale ou ethnique, de convictions religieuses ou tout autre motif similaire, constitue une circonstance aggravante lors de la détermination de la peine.</p>
Royaume-Uni	<p>Comportement menaçant ou diffamatoire visant à inciter à la haine raciale, ou susceptible d'une telle incitation. Les lois de 1965 et de 1976 sur les relations raciales, ultérieurement remplacées par certaines dispositions de la loi de 1986 sur l'ordre public, interdisent la promotion/l'incitation à la haine raciale.</p>	<p>La loi de 1998 sur la criminalité et les troubles à ordre public institue les délits «aggravés par leur caractère raciste» avec alourdissement des sanctions. Il s'agit plus spécifiquement des atteintes à l'intégrité corporelle (article 29 (1a), des coups et blessures avec préméditation (article 29(1b)) et des voies de fait simples (article 29(1c)) aggravés par leur caractère raciste. La loi de 2001 sur la sécurité, la criminalité et la lutte contre le terrorisme étend les dispositions législatives en matière de délits aggravés par leur caractère raciste aux «crimes religieux». La loi de 2001 modifie la loi de 1986 sur l'ordre public, afin de faire passer de 2 à 7 ans la peine maximum encourue pour délits aggravés par leur caractère raciste/religieux.</p>

		L'article 153 de la loi de 2000 relative aux pouvoirs des juridictions pénales impose aux tribunaux l'obligation de considérer les preuves d'une motivation raciale comme un élément aggravant, et d'accroître ainsi la gravité de l'acte criminel et la sanction imposée.
--	--	--

Il convient de se demander, à l'examen de la panoplie des divers instruments nationaux destinés à faire de l'incitation à la haine raciale, de la discrimination et de la violence raciste un facteur aggravant lors de la détermination de la peine, dans quelle mesure ils permettent, chacun à leur manière, de combattre et de sanctionner concrètement la violence raciste. Autrement dit, les lois ne sont efficaces qu'à condition d'être systématiquement appliquées.

Si les instruments juridiques maximalistes à vocation très large, telles les conventions des Nations unies, constituent des règles d'or auxquels les États membres doivent aspirer, ils offrent moins d'utilité directe que certains instruments nationaux qui, s'inscrivant dans un cadre plus étroit, précisent mieux ce que le droit de chaque État membre interdit et n'interdit pas. Ceci dit, les attentes ne sont pas les mêmes, en termes de résultats, du côté des instruments internationaux et du côté des législations nationales. La section ci-après décrit brièvement, dans cette perspective, les grands instruments internationaux qui constituent la toile de fond de la législation nationale des États membres de l'Union européenne.

2.3. INSTRUMENTS INTERNATIONAUX

Nous proposons ci-après un aperçu sélectif des principaux instruments internationaux, et européens plus particulièrement, qui présentent un intérêt à la fois pour le thème spécifiquement ciblé par notre rapport, à savoir la violence raciste, et pour leur impact sur la législation adoptée au niveau national.

Étant donné qu'il s'agit d'une sélection, cette lecture sera utilement complétée de la liste plus complète des traités internationaux pour la protection des migrants/minorités présentée dans le document publié en 2004 par l'EUMC sous le titre «Migrants, Minorities and Legislation: Documenting Legal Measures and Remedies Against Discrimination in 15 Member States of the EU».⁴²

⁴² Voir: <http://eumc.eu.int/eumc/material/pub/comparativestudy/CS-Legislation-en.pdf> - pp.98-101.

2.3.1. Nations unies

CERD - Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (entrée en vigueur en 1969)⁴³

- Ratifiée par tous les anciens États membres de l'Union européenne (UE-15).
- L'article 4 (a) dispose spécifiquement que les États parties s'engagent «à déclarer 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, de même que toute assistance apportée à des activités racistes, y compris leur financement».
- L'article 4 (b) dispose spécifiquement que les États parties s'engagent «à déclarer illégales et à interdire les organisations, ainsi que les activités de propagande organisée et tout autre type d'activité de propagande, qui incitent à la discrimination raciale et qui l'encouragent et à déclarer délit punissable par la loi la participation à ces organisations ou à ces activités».
- Certains États membres ont apporté des réserves à l'article 4 en raison de son impact sur le droit à la liberté d'expression et d'association.
- L'article 5 (b) dispose spécifiquement que les États doivent garantir «le droit à la sûreté de la personne et à la protection de l'État contre les voies de fait ou les sévices de la part soit de fonctionnaires du gouvernement, soit de tout individu, groupe ou institution».

WCAR – Déclaration et Programme d'action issus de la Conférence mondiale contre le racisme (2001)

- Outil important pour exercer une pression sur les États membres de l'UE, étant donné qu'il établit des normes internationales de lutte contre le racisme.
- Outil important pour faire prendre conscience à l'UE des réalités transversales du racisme (concept déjà admis par la Comité pour l'élimination de la discrimination raciale - CERD) dans la mesure où il fait référence à la violence fondée sur le sexe en liaison avec le racisme.

2.3.2. Conseil de l'Europe

Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales du Conseil de l'Europe (entrée en vigueur en 1953)

- La Convention ne porte pas spécifiquement sur le racisme en tant que délit, mais l'article 14 de son texte principal interdit la discrimination fondée sur la race afin d'assurer la jouissance des droits et articles reconnus dans les autres articles de la Convention.

⁴³ Voir: <http://www.ohchr.org/french/law/cerd.htm>

- La Convention ne vise que les violations des droits et libertés commises par des *États*.
- *La Cour européenne des droits de l'homme*, qui peut être saisie des cas de violation de la Convention, ne peut considérer la violence raciste qu'en tant que résultat de l'action ou de l'inaction d'un État.

FCNM – Convention-cadre pour la protection des minorités nationales du Conseil de l'Europe (entrée en vigueur en 1998)

- Il s'agit de la première convention européenne juridiquement contraignante qui vise spécifiquement la protection des minorités nationales.
- La Convention a un poids limité, dans la mesure où certains États membres de l'ont pas ratifiée; elle ne définit pas la «minorité nationale».
- La Convention est plus détaillée que la CERD et prévoit une protection contre l'hostilité et la violence.⁴⁴

ECRI – Commission européenne contre le racisme et l'intolérance – Recommandation de politique générale n° 7 sur la législation nationale pour lutter contre le racisme et la discrimination raciale (adoptée en 2002)

- Cette Recommandation vise à remédier aux limites de la Convention européenne susmentionnée en favorisant une action contre le racisme et l'intolérance au niveau national. .
- La Recommandation n° 7 n'a pas force de loi.

2.3.3. Union européenne

Un série d'instruments ont été développés au niveau de l'UE depuis le milieu des années 1990 pour tenter, de manières diverses, de remédier au problème de la discrimination raciale et de la xénophobie. Il convient de citer notamment à cet égard:

- *Action commune* pour la lutte contre le racisme et la xénophobie (1996) – peu de poids sur le plan juridique
- *Proposition de décision-cadre du Conseil* concernant la lutte contre le racisme et la xénophobie COM (2001) 664 final – poids important sur le plan juridique en cas d'application.
- *Directive sur l'égalité raciale* 2000/43/CE – juridiquement contraignante mais soumise à interprétation au niveau des différents États membres.

⁴⁴ Convention-cadre du Conseil de l'Europe pour la protection des minorités nationales (1998), articles 4 (1) et 6 (2).

- *Directive sur l'égalité de traitement en matière d'emploi* 2000/78/EC – juridiquement contraignante mais soumise à interprétation au niveau des différents États membres.

Ces instruments ont pour toile de fond:

- l'article 13 du traité CE, qui a posé les jalons des deux directives sur l'égalité mentionnées ci-dessus;
- l'article 29 du Traité sur l'UE, qui pose les jalons de la décision-cadre du Conseil concernant la lutte contre le racisme et la xénophobie.

L'efficacité de ces divers instruments en termes de lutte contre le racisme et la xénophobie, et contre la violence raciste en particulier, est discutable. L'action commune, instrument relativement faible sur le plan juridique, a été remplacée par la proposition de décision-cadre du Conseil – laquelle reste, à ce jour, une «proposition»⁴⁵. Si les États membres ont adopté les directives sur l'égalité de traitement sans distinction de race et sur l'égalité de traitement en matière d'emploi, ces deux instruments ne visent pas directement, eux non plus, le problème de la violence raciste.

Enfin, la **Constitution de l'UE**, qui inclut la Charte des droits fondamentaux de l'UE, offre le contexte le plus récent aux instruments susmentionnés.

Certains articles de la Constitution visent spécifiquement la discrimination fondée sur la race/l'ethnicité, etc.,⁴⁶ et il convient de citer l'article ci-après pour sa référence à la sécurité, à la criminalité, au racisme et à la xénophobie:

Partie III, Titre III

Chapitre IV – Espace de liberté, de sécurité et de justice, Section première, Dispositions générales - Article III-257 (octobre 2004)

L'Union œuvre pour assurer un niveau élevé de sécurité par des mesures de prévention de la criminalité, du racisme et de la xénophobie, ainsi que de lutte contre ceux-ci, par des mesures de coordination et de coopération entre autorités policières et judiciaires et autres autorités compétentes, ainsi que par la reconnaissance mutuelle des décisions judiciaires en matière pénale et, si nécessaire, par le rapprochement des législations pénales.

En résumé, étant donné que les questions de liberté, de sécurité et de justice sont au cœur même des préoccupations de l'Union, la Constitution inclut plusieurs références importantes à la lutte contre le racisme et la xénophobie en tant que

⁴⁵ Conseil de l'Union européenne, communiqué de presse, 2642^{ème} session du Conseil Justice et affaires intérieures (24 février 2005) – information concernant le racisme et la xénophobie – voir: http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/fr/jha/83873.pdf

⁴⁶ Partie II, Titre III – Égalité, article II-81 «Non-discrimination»; Partie III, Titre I – Les politiques et le fonctionnement de l'Union, article III-118; Partie III, Titre II – Non-discrimination et citoyenneté, article III-124 (Octobre 2004)

criminalité, sans fournir pour autant d'orientations précises quant aux compétences législatives. Le texte dit «par la reconnaissance mutuelle des décisions judiciaires en matière pénale et, si nécessaire, par le rapprochement des législations pénales»⁴⁷, mais ne précise pas les moyens d'y parvenir.

2.4. LEGISLATION ET « INDICATEURS »

Le respect des législations nationales et internationales visant à lutter contre la discrimination, le racisme et la xénophobie est un premier moyen d'apprécier la volonté politique d'un pays de combattre la discrimination, en théorie au moins. L'adoption de dispositions législatives à l'encontre du racisme et de la xénophobie peut être considérée comme une première étape vers l'établissement d'«indicateurs» concernant les deux phénomènes. L'efficacité de telles dispositions reste néanmoins difficile à mesurer tant qu'aucun système n'a été mis en place pour en évaluer l'impact.

Avant de nous intéresser aux «indicateurs» relatifs à la violence raciste, nous rappellerons brièvement ce que l'on entend par «indicateurs» et quelles en sont aujourd'hui les principales applications.

2.4.1. «Indicateurs»

Les indicateurs en matière de discrimination fournissent habituellement, là où ils ont été mis en place, un indice du traitement ou des services dont bénéficient différents groupes de la population. S'appuyant sur des données statistiques relatives à toute une série de variables précisant la situation des individus visés - éducation, emploi, logement, santé, etc. - les indicateurs permettent d'établir si le traitement varie d'un groupe à l'autre, s'il constitue une discrimination ou s'il témoigne d'un désavantage/d'une exclusion sociale. Les indicateurs sont «pondérés» dans cette perspective, afin de tenir compte de différents facteurs qui influencent les résultats finaux et qui font que les indicateurs traduisent fidèlement, ou non, l'existence d'un désavantage social ou d'une discrimination. Ainsi par exemple, lorsque l'inégalité d'accès à l'emploi est considérée comme un indicateur (indirect) de discrimination, il convient de l'évaluer par rapport aux qualifications éducatives et à l'âge de l'intéressé avant qu'une discrimination puisse être établie. De la même manière, la comparaison entre les indicateurs de désavantage/discrimination de différents États membres doit tenir compte des spécificités démographiques de chaque pays.

Dans les pays dotés de mécanismes sophistiqués de collecte des données en matière de désavantage/discrimination, un seuil détermine généralement le niveau à partir duquel l'inégalité de traitement entre différents groupes de citoyens est considérée comme inadmissible - ce qui équivaut, à bien des égards, à établir un «système de quotas» à respecter. Ainsi aux États-Unis, la règle des «quatre cinquièmes» est

⁴⁷ Partie III, Titre III, article III-257 (octobre 2004).

appliquée aux critères de l'emploi et des tests de sélection⁴⁸ - en d'autres termes, si le recrutement de minorités ethniques représente moins de 20% par rapport à la majorité blanche, les procédures de sélection sont frappées de nullité et accusées de pratiques discriminatoires.

Les Objectifs du millénaire pour le développement des Nations unies⁴⁹ et les indicateurs de Laeken de l'Union européenne⁵⁰ ont conduit, dans différents pays, à l'instauration de larges indicateurs pour la mesure de la pauvreté et de l'exclusion sociale. Fondés sur des données statistiques, collectées par Eurostat dans le cas de l'UE, ces indicateurs permettent de procéder à des comparaisons entre pays et de structurer les résultats en termes d'avantage et de désavantage relatifs.

2.4.2. Données collectées

Les travaux en matière de discrimination menés jusqu'ici par l'UE et les NU se sont principalement focalisés sur les indicateurs de l'inégalité entre les sexes. Les travaux entrepris par l'UE en vue de l'élaboration d'indicateurs de discrimination ethnique ont été, en revanche, beaucoup plus limités – si l'on excepte le récent regain d'intérêt pour la collecte de données concernant la discrimination à l'égard de la population Rom d'Europe.⁵¹

De nombreuses administrations européennes attribuent l'absence relative d'informations concernant des indicateurs de discrimination ethnique aux obstacles juridiques, voire constitutionnels dans certains cas, qui empêchent la collecte de données sur l'ethnicité.⁵² La directive de 1995 du Conseil de l'Union européenne relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données est souvent citée comme une entrave dans ce contexte.⁵³ Toutefois, si la directive européenne sur la protection des données interdit effectivement l'utilisation d'informations à caractère personnel lorsque des personnes physiques en deviennent identifiées ou identifiables, elle exempte spécifiquement les données qui ont été rendues anonymes d'une manière telle que la personne concernée n'est plus identifiable. À

⁴⁸ Ministère américain du travail - *Uniform Guidelines on Employee Selection Procedures*; voir: http://www.dol.gov/dol/allcfr/ESA/Title_41/Part_60-3/toc.htm

⁴⁹ www.un.org/french/millenniumgoals

⁵⁰ www.eurostat.ec.europa.eu/statistics_in_focus/downloads/KS-NK-03-021-__-N-EN.pdf

⁵¹ La Banque mondiale et l'Institut pour une société ouverte ont déclaré les années 2005-2015 «Décennie de l'inclusion des Roms»; en Europe, l'accent est mis sur les pays suivants: Bulgarie, Hongrie, Macédoine, République tchèque, Roumanie, Serbie & Monténégro, et Slovaquie; voir également: «Vaincre les obstacles: L'accès des femmes roms à la santé publique» (rapport à l'EUMC) - <http://eumc.eu.int/eumc/material/pub/ROMA/rapport-fr.pdf>

⁵² Goldston, J.A. (2001) «Race and Ethnic Data: A missing resource in the fight against discrimination» in *Ethnic Monitoring and Data Protection: The European Context*, Budapest: Central European University Press, pp.19-41.

⁵³ Directive européenne relative à la protection des données – 95/46/CE – paragraphe 26; voir - http://europa.eu.int/comm/internal_market/privacy/law_fr.htm

l'appui de ce qui précède, la directive «Race» du Conseil de l'Union européenne⁵⁴ (déjà citée) stipule que des informations relatives à une discrimination indirecte peuvent être rassemblées à l'aide de données statistiques – impliquant ainsi le caractère souhaitable d'un suivi ethnique. Le droit communautaire prévoit, à cette fin, un cadre permettant la collecte de données anonymes sur l'ethnicité pour tenter de recenser la discrimination, tant directe qu'indirecte.

Les principes qui sous-tendent l'absence de collecte de données relatives à l'ethnicité découlent des antécédents historiques propres à chaque pays en matière de collecte de données et de concept de citoyenneté. Ainsi les États membres qui ont connu la dictature manifestent-ils une prudence légitime quant à l'usage qui peut être fait d'une collecte de données sur l'ethnicité. Là où le suivi ethnique a servi un jour d'instrument utilisé par l'État *pour* promouvoir le racisme et la xénophobie, les partisans de ce suivi demandent aujourd'hui aux pouvoirs publics de l'utiliser *contre* le racisme et la xénophobie. Dans le même temps, les idéaux d'une égalité citoyenne fondés sur le modèle français n'autorisent pas la collecte de données établissant des distinctions entre groupes nationaux: elle serait perçue comme une consolidation de la notion de différence et, partant, comme un traitement discriminatoire.

À l'inverse de ce qui vient d'être dit, et bien que le suivi ethnique ne soit pas pratiqué dans la plupart des États membres,⁵⁵ des données *sont* collectées à propos de la nationalité, et du pays de naissance de l'individu concerné ou de ses parents. Les États membres sont ainsi en mesure d'établir les différences de traitement en fonction de la nationalité des intéressés ou de leur pays de naissance, et de procéder dès lors à des comparaisons entre nationaux (citoyens) et non-nationaux (non-citoyens). Ce type de collecte de données ne permet cependant pas l'analyse des différences de traitement sur base de l'ethnicité à l'intérieur d'un groupe de même nationalité.

À l'inverse de la majorité des États membres, le Royaume-Uni et les Pays-Bas ont instauré des mécanismes de suivi ethnique. Le Royaume-Uni est actuellement doté du mécanisme le plus sophistiqué en matière de suivi ethnique, même si d'autres pays européens ont entamé des débats constructifs à ce sujet.⁵⁶ Selon Simon, qui a réalisé, pour le compte de la Commission européenne, une étude de la collecte des données en vue de mesurer l'ampleur et l'impact de la discrimination aux États-Unis, au Canada, en Australie, au Royaume-Uni et aux Pays-Bas:

⁵⁴ Directive 2000/43/CE du Conseil

⁵⁵ Werner, H., Courbage, Y. et Compton, R. (1998) (Ed.) *Les caractéristiques démographiques des minorités nationales dans certains États européens*, Strasbourg: Conseil de l'Europe, Vol.1.

⁵⁶ Voir, en ce qui concerne l'Irlande, la consultation organisée en 2003 par la Commission nationale consultative sur le racisme et les questions interculturelles (NCCRI - National Consultative Committee on Racism and Interculturalism) à propos du contenu du questionnaire utilisé pour le recensement de la population; voir: www.nccri.com <http://www.nccri.com/submissions/03SepHRC.pdf>

*«le dispositif britannique parvient ainsi à aménager simultanément un cadre de protection des données personnelles respectant les principes de la directive européenne qui a été transposée dans le Data Protection Act en 1998, et un monitoring extrêmement développé, couvrant un vaste ensemble d'organismes, d'administrations et d'opérateurs qui collectent des données sensibles».*⁵⁷

Le Royaume-Uni semble parvenir, de même que d'autres pays dotés de systèmes de *common law*/droit inquisitoire (Australie et Canada notamment), à conjuguer suivi ethnique – effectué dans un but positif – et principes de protection des données.

2.4.3. Respect des exigences de l'article 13

L'article 13 du traité d'Amsterdam (traité CE) a posé les jalons de l'adoption de la directive sur l'égalité raciale (2000/43/CE) et de la directive sur l'égalité en matière d'emploi (2000/78/CE) – déjà citées. Un programme d'action communautaire a suivi dans la foulée; adopté la même année, il vise à «promouvoir des mesures de lutte contre toute discrimination directe ou indirecte fondée sur la race ou l'origine ethnique, la religion ou les convictions, un handicap, l'âge ou l'orientation sexuelle».⁵⁸ Le programme a notamment pour grand objectif de faire mieux comprendre les questions liées à la discrimination et d'évaluer les politiques et pratiques, en favorisant «l'élaboration et la diffusion de méthodes et d'indicateurs permettant d'évaluer l'efficacité des politiques et pratiques antidiscriminatoires». La collecte de données officielles et non officielles en matière de discrimination ethnique et raciale fait cependant encore défaut dans la plupart des États membres.

Lorsque les indicateurs de discrimination portent sur l'accès aux services publics de différents groupes de population, et sur le traitement qui leur y est réservé, la manière dont le système de justice pénale traite les victimes appartenant à des minorités ethniques, par rapport aux victimes issues de la population majoritaire, apparaît comme un domaine de collecte de données particulièrement indiqué. À l'inverse de «l'établissement de profils ethniques» – à savoir une initiative policière qui, faisant de certains groupes de population des stéréotypes négatifs de «criminels» en raison de leur «race», de leur ethnicité ou de leur origine ethnique⁵⁹, constitue l'un des domaines les plus controversés en matière de collecte de données concernant l'ethnicité – les initiatives de justice pénale axées sur certains groupes nationaux ou ethniques en tant que *victimes ou victimes potentielles* d'actes racistes peuvent être envisagées comme une démarche positive.

⁵⁷ Simon, P. (2004) *Étude comparative de la collecte de données visant à mesurer l'étendue et l'impact de la discrimination aux États-Unis, au Canada, en Australie, au Royaume-Uni et aux Pays-Bas*, rapport final présenté à la DG Emploi et affaires sociales de la Commission européenne; soumission n° VT/2003/01

⁵⁸ Décision 2000/750/CE du Conseil du 27 novembre 2000 – la discrimination fondée sur le sexe est couverte par d'autres programmes d'action.

⁵⁹ Ramirez, D., McDevitt, J. et Farrell, A. (2000) *A Resource Guide on Racial Profiling Data Collection Systems: promising practices and lessons learned*, pour le compte du ministère américain de la Justice; voir: <http://www.ncjrs.org/pdffiles1/bja/184768.pdf>

Au Royaume-Uni, où la tradition d'un suivi au niveau des services publics est déjà bien ancrée, le ministère de l'Intérieur (*Home Office*) s'intéresse à la victimisation vécue par les membres de minorités ethniques dans le cadre du système de justice pénale – le principal outil de recherche utilisé à cette fin étant l'enquête de victimisation (*victim survey*) (voir le troisième chapitre). La plupart des États membres ne peuvent, en revanche, fournir de données – conformément aux exigences stipulées dans l'article 13, la directive sur l'égalité raciale et le programme d'action communautaire – concernant la discrimination fondée sur l'ethnicité, et à plus forte raison concernant l'ethnicité, la victimisation criminelle et le système de justice pénale. La proposition de décision-cadre du Conseil concernant la lutte contre le racisme et la xénophobie (2001), encore dans les limbes législatives, serait, à cet égard, l'instrument le plus efficace que l'UE pourrait instaurer pour prévenir et surveiller la criminalité et la violence racistes. Son introduction nécessiterait l'amélioration des systèmes actuels de collecte de données officielles concernant ces phénomènes.

2.4.4. Vers un suivi efficace

Seule l'obligation imposée aux gouvernements de collecter et d'analyser des données concernant les minorités ethniques, parallèlement à celles qui sont recueillies à propos des non-nationaux et nationaux majoritaires, permettra aux États membres d'élaborer des indicateurs efficaces de traitement discriminatoire/raciste. Le suivi ethnique ne pourra effectivement être considéré comme une indication crédible et fiable en matière de traitement discriminatoire s'il reste un processus volontaire dont l'application n'est pas rigoureusement régie par la loi.

Au Royaume-Uni, la loi de 2000 sur les relations raciales (*Race Relations Act*) confère aux pouvoirs publics une obligation de suivi ethnique. Il ressort néanmoins des études de la CRE (*Commission for Racial Equality*) que la plupart des entreprises privées ne procèdent pas à ce type de monitoring. Pour être incités à le mettre en œuvre, les entreprises et les pouvoirs publics devront se rendre compte que le suivi ethnique peut servir leurs propres intérêts en attestant positivement des efforts qu'ils déploient pour lutter contre la discrimination et le racisme – étant entendu que les plus réceptifs seront ceux qui ont le moins à cacher en termes de recrutement insuffisant de personnes issues de minorités ethniques ou de traitement discriminatoire des minorités.

On peut utilement suggérer ici que le secteur public – y compris la police et d'autres instances de justice pénale – soit en première ligne des initiatives destinées à instaurer des indicateurs de discrimination ethnique/racisme, et à les surveiller. En ce qui concerne la criminalité violente, le suivi ethnique peut servir à mesurer (1) les expériences vécues en matière de criminalité et de criminalité violente par les membres de minorités ethniques par rapport aux membres de la population

majoritaire en situation analogue⁶⁰ et (2) les mauvais *et* les bons «indicateurs de performance» en matière de réponses de la justice pénale vis-à-vis de différentes minorités ethniques et de la population majoritaire. Seule la mise en place de systèmes de monitoring de ce type, ou de type similaire, nous permettra d'apprécier efficacement la mesure dans laquelle chaque État membre respecte les lois nationales et internationales visant à lutter contre la discrimination, en ce compris le racisme et la xénophobie. L'efficacité de ces dispositions législatives, censées avoir été adoptées *en faveur* des minorités ethniques, ne pourra en effet être mesurée qu'à l'aide de systèmes de suivi exhaustifs et fiables instaurés pour établir la réalité concrète des expériences vécues par ces minorités.

C'est dans cette perspective que le prochain chapitre aborde quelques-uns des défis pragmatiques à relever par la collecte de données concernant la criminalité et la violence racistes dans l'UE.

⁶⁰ Par exemple: Étude n° 223 du Home Office (ministère britannique de l'Intérieur) réalisée par Clancy, A., Hough, M., Aust, R. et Kershaw, C. (2001) «Crime, Policing and Justice: the Experience of Ethnic Minorities (findings from the 2000 British Crime Survey)» (voir: <http://www.homeoffice.gov.uk/rds/pdfs/hors223.pdf>); Étude n° 173 du Home Office (ministère britannique de l'Intérieur) réalisée par Fitzgerald, M. et Sibbitt, R. (1997) «Ethnic Monitoring in Police Forces: A Beginning» (voir: <http://www.homeoffice.gov.uk/rds/pdfs/hors173.pdf>).

3. Mesure de l'Ampleur et de la Nature de la Violence Raciste

3.1. Contexte de la collecte de données

Difficile à conceptualiser et à définir, que ce soit dans un cadre sociologique, criminologique ou juridique, la violence raciste est également la difficile à «mesurer» avec une certaine précision.

Les caractéristiques et tendances de la violence raciste varient selon la période et le lieu. Notre connaissance (tout comme notre ignorance) du phénomène reflète largement la politique du moment, qui détermine ce que nous pouvons étudier, et de quelle manière. L'influence exercée au-delà des frontières des États-Unis par le mouvement pour la défense des droits civiques, conjuguée aux appels de plus en plus nombreux lancés par des États et des activistes en faveur d'une justice axée sur les victimes, ont suscité un intérêt croissant et multiplié les études à propos des expériences de victimisation raciste. Dans le même temps, la justice pénale s'est également focalisée, tant aux États-Unis⁶¹ qu'en Europe⁶², sur la question des délits commis par les membres de minorités ethniques et de la surreprésentation des délinquants issus de ces minorités dans le système de justice pénale. La reconnaissance des expériences de victimisation vécues par les populations minoritaires peut, dans ce sens, faire contrepoids à une focalisation excessive sur les délits commis par certains de leurs membres, qui risque d'occulter la criminalité dont elles font elles-mêmes l'objet.

Comme en témoigne la récente abondance d'instruments juridiques adoptés au niveau européen (action commune en 1996; proposition de décision-cadre du Conseil en 2001; directive sur l'égalité raciale en 2000), une importance croissante est accordée à la criminalité et la violence racistes, et aux réponses à leur apporter. C'est ainsi que la nouvelle Constitution européenne donne pour mandat à la DG Liberté, justice et sécurité de combattre la criminalité, le racisme et la xénophobie. Le racisme et la xénophobie, et les actes violents qui leur sont associés, sont donc au cœur de la politique de l'Union. Or les mécanismes en place pour mesurer l'ampleur et la nature exactes de la violence raciste restent peu développés.

⁶¹ Hawkins, D.F. (2003) *Violent Crime: Assessing Race and Ethnic Differences*, Cambridge: Cambridge University Press.

⁶² Albrecht, H.J. (1997) «Ethnic Minorities, Crime and Criminal Justice in Germany» in M. Tonry (ed.) *Ethnicity, Crime and Immigration*, Crime and Justice 21, Londres: University of Chicago Press; Junger, M. (1989) Discrepancies between Police and Self-Report Data for Dutch Racial Minorities, *British Journal of Criminology*, 29(3), Summer, 273-284; Junger Tas, J., Terlouw, J.G. et Klein, M. (1994) (eds.) *Delinquent Behaviour Among Young People in the Western World: First Results of the International Self-Report Delinquency Survey*, Amsterdam: Kugler.

3.2. COLLECTE DES DONNEES

Les données relatives à l'ampleur et à la nature de la violence raciste sont habituellement collectées sous deux formes:

1. données quantitatives: statistiques officielles de la justice pénale et, parfois, déclarations des victimes dans le cadre d'enquêtes de victimisation;
2. données qualitatives: recherches ethnographies approfondies, telles que biographies des victimes ou des agresseurs, et comptes rendus descriptifs des expériences de violence raciste et de la réponse stratégique y apportée.

Les données relatives à la violence raciste peuvent être rassemblées dans le cadre d'une recherche primaire effectuée par des instituts universitaires, des départements ministériels, des ONG et des OIG. Des sources médiatiques peuvent également servir à «comptabiliser» et à contextualiser la violence raciste lorsque d'autres sources d'information font défaut.

Certaines études sur la violence raciste conjuguent des éléments issus des méthodes quantitatives et des méthodes qualitatives pour tenter de parvenir à une approche exhaustive et équilibrée du sujet⁶³. Les statistiques officielles restent néanmoins, dans la plupart des États membres, la première référence en matière de données sur la violence raciste. Toutefois, comme le révèlent les profils nationaux individuellement décrits dans notre rapport, peu de données sont publiquement disponibles en matière de criminalité/violence raciste.

3.2.1. Données officielles de la justice pénale

Les données officielles de la justice pénale constituent la référence initiale de toute démarche visant à cerner la nature et l'étendue de la violence raciste. Les données de ce type restent néanmoins limitées pour toute une série de raisons:

- une limitation est imposée aux données officielles sur la criminalité et la violence racistes par les définitions légales et l'interprétation de la loi. Ces données ne peuvent, dès lors, saisir tout l'éventail des expériences de victimisation;
- les modifications apportées aux définitions légales et aux procédures de comptage rendent la comparaison des données impossible au fil du temps et rendent, par conséquent, les tendances de la criminalité difficiles à établir;
- les divergences entre les dispositions législatives et les procédures de comptage des délits entre les différentes juridictions, tant au niveau national que transnational, empêchent l'établissement de données réellement comparatives.

⁶³ Webster, C. (1997) «*Inverting Racism: An Empirical Study of Perpetrators of Racial Violence*», exposé présenté lors de la British Criminology Conference organisée en juillet 1997 à la Queen's University Belfast.

Les statistiques en matière de délits ne peuvent pas davantage être intrinsèquement considérées comme une «véritable» indication du taux de criminalité. Tout d'abord, une série de raisons font que les délits ne sont pas systématiquement signalés à la police et que les statistiques officielles ne rendent pas compte, dès lors, de leur véritable ampleur. Cette insuffisance de signalement est particulièrement importante pour certains types de délits, notamment lorsqu'il s'agit de violence interpersonnelle. Les délits à l'encontre de biens tendent, de leur côté, à afficher des taux de signalement plus élevés, surtout dans les pays développés où cette notification est indispensable pour réclamer l'intervention d'une assurance.

Ci-après quelques-unes des raisons pour lesquelles les victimes ne déclarent pas toujours les actes de *violence/criminalité raciste* commis à leur encontre:

- le fait que les victimes font souvent l'objet d'une victimisation «mineure» (vandalisme, insulte, intimidation) et ne savent pas toujours, dès lors, s'il y a réellement eu «délit» et, dans l'affirmative, s'il convient de le signaler;
- la conviction que la police ou autre instance de justice pénale n'est pas capable d'enquêter sur le délit et/ou d'arrêter son auteur, ou qu'elle n'y est pas disposée;
- la méfiance à l'égard des instances de justice pénale, considérées comme «institutionnellement racistes»;
- la crainte de représailles de la part des auteurs des actes racistes/de l'ensemble de la collectivité.

Une insuffisance analogue de signalement est observée en ce qui concerne les agressions sexuelles et la violence domestique – une culture policière «macho», conjuguée à la crainte de représailles de la part des auteurs, dissuadant les femmes de signaler ce type d'actes à la police.

Il convient de préciser par ailleurs que, lorsqu'une victime décide de signaler un délit, toute une série de démarches doivent être effectuées avant que celui-ci soit officiellement recensé dans les statistiques criminelles – et que d'autres démarches encore sont requises avant que la décision soit prise de donner suite, ou non, à l'incident signalé.

Entre le moment où une victime décide de signaler un délit et le moment où un délinquant est effectivement inculpé et condamné, toute une série de décisions sont prises par des instances de la justice pénale – depuis la police jusqu'à la magistrature – en vue de déterminer si un «incident» peut être considéré comme un délit, et si quelqu'un doit être condamné pour l'avoir commis. La criminologie parle de *taux d'attrition* à propos de cet enchaînement de décisions dans le cadre desquelles les incidents criminels signalés donnent rarement lieu à une inculpation.

Le taux d'attrition entre le signalement du délit et la condamnation est particulièrement élevé dans le cas d'incidents avec présomption de racisme (atteintes aux biens et agressions notamment) parce que les instances de justice

pénale doivent établir si un acte criminel a bien été commis, et s'il répond à une «motivation raciale». La rigueur avec laquelle ces instances de justice pénale, et principalement la police, réagissent au signalement d'actes criminels et de violence, est l'un des facteurs qui détermine l'importance de l'écart entre les taux de signalement et les condamnations finalement prononcées. Le principal obstacle à la poursuite d'une action pénale efficace vis-à-vis des auteurs de délits racistes avec violence reste néanmoins l'absence de dispositions législatives spécifiques en la matière ou, lorsqu'elles existent, la charge de la preuve quant à la motivation raciste du défendeur.

Étant donné que les statistiques officielles ne rendent pas compte de l'ampleur réelle de la violence raciste, il convient de se tourner vers d'autres sources d'information pour tenter de l'évaluer.

3.2.2. Sources de données alternatives

Les sources de données non officielles comprennent:

- des enquêtes sur la criminalité ou les victimes
- des travaux de recherche universitaire
- des rapports établis par des ONG
- des rapports établis par les médias

Les enquêtes sur la criminalité constituent sans doute, aux fins du présent rapport et de l'ensemble du travail de l'EUMC visant à proposer un aperçu comparatif de la violence raciste en Europe, l'outil alternatif le plus viable pour la collecte de données.

ENQUETES SUR LA CRIMINALITE/LES VICTIMES

Plusieurs pays européens ont entrepris de réaliser des enquêtes sur la criminalité/les victimes qui sont, dans certains cas et notamment au Royaume-Uni, régulièrement répétées au niveau national⁶⁴, et parfois axées sur l'étude plus ciblée de la victimisation, raciste ou non, vécue par les minorités⁶⁵.

Les enquêtes nationales sur la criminalité ont le plus souvent été initiées dans le cadre de projets financés par le gouvernement ou d'initiatives internationales soutenues par des organisations intergouvernementales telles que les Nations unies. Des enquêtes sur la criminalité ont également été entreprises à l'échelon local dans plusieurs villes et régions d'Europe.⁶⁶

⁶⁴ www.homeoffice.gov.uk

⁶⁵ Sampson, A. and Phillips, C. (1992) *Multiple Victimisation: Racial Attacks on an East London Estate*, Police Research Group Crime Prevention Unit Series No.36, Londres: HMSO.

⁶⁶ Jones, T., Maclean, B. et Young, J. (1986) *The Islington Crime Survey: Crime, Victimisation and Policing in Inner-City London*, Londres: Gower; Kaiser, G., Kury, H.

Ces enquêtes interrogent directement un échantillon de la population à propos de des faits de victimisation subis au cours, en général, des douze derniers mois. Couvrant à la fois les expériences signalées et non signalées, elles reflètent plus fidèlement les taux de victimisation que les statistiques officielles.

Les enquêtes sur la criminalité s'effectuent habituellement sous la forme de questionnaires, dont les réponses sont codées pour en faciliter l'analyse quantitative. Les personnes interrogées sont généralement des répondants adultes (16 ans et plus), qui reçoivent les questionnaires par la poste et les remplissent eux-mêmes, ou qui reçoivent la visite d'un enquêteur, le plus souvent à domicile. Les différentes personnes interrogées sont sélectionnées dans les ménages de manière aléatoire à l'aide de toute une série de méthodes d'échantillonnage; la question qui leur est posée est de savoir si elles-mêmes ou un membre de leur ménage ont été victimes d'un acte criminel. Les enquêtes cherchent à couvrir un large éventail d'expériences de victimisation, à savoir les atteintes aux personnes comme les atteintes aux biens. Les enquêtes tentent également à cerner la victimisation à répétition en demandant aux personnes interrogées si elles ont été victimes plusieurs fois d'un même acte criminel au cours d'une période donnée précédemment à l'enquête.

Les enquêtes sur la criminalité sont également très importantes dans la mesure où elles ne consignent pas seulement les expériences de victimisation, mais où elles demandent aux répondants de parler de leur «peur de la criminalité» et/ou de leur sentiment d'insécurité face à la criminalité et à d'autres facteurs sociaux – chômage, santé et environnement notamment. Les enquêtes axées sur les jeunes posent également des questions concernant leurs expériences de victimisation *et* de délinquance – étant donné la surreprésentation des jeunes, tant parmi les victimes que parmi les délinquants, au sein de la plupart des populations.

Dès son apparition au Royaume-Uni et aux États-Unis au cours des années 1970, l'enquête sur la criminalité s'est avérée un outil extrêmement précieux pour obtenir une image plus précise de l'ampleur et de la nature de la victimisation criminelle. Les enquêtes de ce type sont désormais monnaie courante dans plusieurs pays européens, et elles sont organisées dans les «nouveaux» comme dans les «anciens» États membres de l'UE⁶⁷, de même que dans certains pays candidats à l'adhésion.⁶⁸

et Albrecht, H.J. (1991) (eds.) *Victims and Criminal Justice*, Volumes 50-53, Freiburg: Max-Planck-Institute.

⁶⁷ L'enquête internationale sur les victimes de la criminalité (EIVC) a été organisée avec le soutien des Nations unies dans une série de pays européens. Sa dernière campagne de collecte de données a eu lieu en 2004 et englobait plusieurs États membres de l'UE. L'EIVC ne collecte cependant pas d'informations concernant plus spécifiquement la criminalité/criminalité raciste vécue par les groupes minoritaires. Seules des différences entre pays ou régions peuvent être établies. Voir: Van Dijk, J.J.M, Mayhew, P. et Killias, M. (1990) *Experiences of Crime Across the World: Key Findings from the 1989 International Crime Survey*, Deventer: Kluwer.

⁶⁸ Centre d'étude de la démocratie (2005) *Crime Trends in Bulgaria: Police Statistics and Victimization Surveys*, Sofia: Centre d'étude de la démocratie.

Les enquêtes sur la criminalité ont consigné les expériences de victimisation d'échantillons «représentatifs» de la population, et se sont également penchées sur les expériences de victimisation de populations ciblées dans des endroits bien déterminés, ainsi que sur les expériences de groupes particuliers de la population tels que les personnes âgées, les enfants et les femmes. Elles ne sont cependant pas intéressées, dans la plupart des cas, aux expériences de victimisation des non-nationaux et des minorités ethniques dans une perspective de victimisation raciste.

De nombreuses enquêtes sur la criminalité s'appuient sur les registres officiels de population et de la poste pour trouver leur échantillon de population. Étant donné toutefois que la collecte de données relatives à la «race» ou l'ethnicité n'est généralement pas autorisée, ou pas effectuée, dans la plupart des États membres de l'UE (voir le troisième chapitre consacré aux indicateurs), ces registres ne sont pas en mesure de préciser le statut minoritaire des personnes interrogées. La majorité des États membres ne peuvent donc entreprendre de recherche ciblée auprès de groupes ethniques minoritaires. Des informations peuvent être obtenues auprès de sources officielles concernant la nationalité – mais elles ont surtout servi, à ce jour, à des recherches essentiellement axées sur le lien entre la nationalité et la délinquance.

Les quelques études comparatives basées sur les enquêtes de victimisation réalisées au sein de l'Union européennes portent principalement sur:

1. la comparaison des taux de victimisation entre groupes de citoyens selon des caractéristiques démographiques telles que le sexe, l'âge et la situation socioéconomique;
2. la comparaison entre les résultats d'enquêtes réalisées dans différents pays en vue de mieux cerner les différences entre nationalités; il est rare cependant que ces enquêtes soient réellement comparables, étant donné qu'elles n'utilisent pas les mêmes instruments.

En résumé, comme le montrent les rapports des PFN, les enquêtes sur la criminalité sont principalement organisées dans des pays caractérisés par une tradition de recherches et de réponses politiques centrées sur les victimes. De même, les enquêtes sur la criminalité axées sur les minorités ethniques sont principalement organisées dans des États membres caractérisés par une tradition d'action politique volontariste de lutte contre le racisme et la xénophobie.

3.3. CONJUGUER RECHERCHE ET DROIT

Face à l'obligation politique actuelle de lutter contre la criminalité, le racisme et la xénophobie, force est de constater que la recherche consacrée aux expériences de victimisation raciste vécues par les minorités reste insuffisante dans l'ensemble des États membres de l'UE. Si elle est bien développée dans certains d'entre eux, tels le Royaume-Uni et les Pays-Bas, ce sont les fondements mêmes de ce type de recherche qui font défaut dans d'autres, tels que l'Italie et la Grèce. Or les enquêtes

sur la criminalité nous apprennent que les minorités font l'objet d'une victimisation, et d'une victimisation et d'une violence racistes en particulier, qui s'inscrit dans un processus et dont la réalité ne peut être saisie aujourd'hui par la collecte de données officielles sur la criminalité.

Qu'elles soient quantitatives ou qualitatives, les sources de données devraient pouvoir envisager la violence raciste comme:

- la composante d'un continuum
- une victimisation à répétition

3.3.1. La violence raciste inscrite dans un continuum

La *violence* raciste n'est pas vécue indépendamment d'autres incidents à caractère raciste. Comme le harcèlement et l'agression sexuelle subis par les femmes, la victimisation raciste doit être comprise comme une «réalité vécue» qui va de l'insulte à l'agression violente.

La plupart des victimes font l'expérience de la violence raciste dans le contexte d'une discrimination raciste plus large allant du logement à l'emploi. Il convient donc de situer la victimisation et la violence racistes dans le cadre de ces autres expériences discriminatoires qui constituent, conjointement, un parcours personnel de discrimination et de victimisation à caractère raciste – sans perdre de vue que les impressions individuelles de discrimination/violence raciste sont elles-mêmes influencées par les expériences vécues par d'autres. En résumé:

L'expérience continuelle et variée de la violence/victimisation/discrimination raciste peut être décrite et comprise comme faisant partie d'un «continuum» de racismes.

Reconnaître que la violence raciste s'inscrit dans un continuum nous aide à comprendre comment les «victimes» vivent les incidents racistes, et les raisons qui sous-tendent leurs réactions à l'intervention/la non-intervention de la justice pénale.

3.3.2. La violence raciste en tant que victimisation à répétition

Les enquêtes sur la criminalité ont permis d'établir dans quelle mesure une petite proportion de l'ensemble des victimes d'actes criminels fait l'objet d'une victimisation disproportionnée. Autrement dit, il ressort de l'analyse des expériences de victimisation vécues par les personnes interrogées au cours des douze derniers mois, ou d'une période plus longue, que certains individus font l'objet de faits répétés de victimisation.⁶⁹

⁶⁹ Farrell, G. (1992) Multiple Victimization: Its Extent and Significance, *International Review of Victimology*, 2, 85-102; Pease, K. (1998) *Repeat Victimization: Taking*

La victimisation à répétition peut viser n'importe qui, et englober un large éventail de délits depuis les atteintes à la personne jusqu'aux atteintes aux biens. C'est ainsi qu'un même bien immobilier, qu'il s'agisse d'une habitation ou de locaux professionnels, peut faire l'objet d'infractions répétées pour toute une série de raisons liées aux possibilités et aux motifs de leurs auteurs, d'une part, et à l'attrait du bien lui-même, d'autre part. Certaines propriétés et certains individus ou groupes d'individus sont plus exposés que d'autres au risque d'être victimes de types particuliers de délits et/ou de délinquants.

Axées sur les expériences personnelles de victimisation, les enquêtes sur la criminalité ont révélé que la victimisation violente à répétition visait plus particulièrement les groupes suivants: les enfants victimes d'agressions sexuelles; les femmes victimes de violence domestique; les jeunes gens de sexe masculin; les minorités ethniques.

Alors que, dans les faits, la violence raciste relève largement d'une victimisation continuellement répétée, le droit pénal ne peut l'aborder qu'en tant qu'incidents isolés. Le système de justice pénale est en effet conçu pour réagir à des actes individuels constituant des infractions aux yeux de la loi, et son cadre ne peut, dès lors, intégrer l'expérience d'une victimisation permanente. En d'autres termes, le droit pénal néglige la violence raciste lorsqu'elle prend la forme d'une victimisation à répétition. Les enquêtes sur la criminalité permettent, en revanche, de saisir l'impact de la violence raciste sur les victimes en tant que série d'évènements se produisant sur une période de douze mois, voire davantage.

3.4. DEFIS DE LA RECHERCHE COMPARATIVE

L'analyse comparative et transnationale se heurte à d'immenses difficultés pour la raison essentielle que les données «équivalentes» en présence ne sont pas nécessairement comparables. Les défis plus spécifiquement rencontrés au niveau des données relatives à la violence raciste appellent les commentaires suivants:

3.4.1. Données de la justice pénale

Les États membres ont, en matière de collecte de données au niveau de la justice pénale, des approches différentes⁷⁰ qui vont de l'absence de tradition dans ce domaine à l'utilisation de systèmes de suivi très sophistiqués. Il en résulte que les pays dotés des mécanismes de collecte de données les plus développés et les plus performants semblent afficher les nombres d'incidents racistes les plus élevés, et que ceux où ces mécanismes restent embryonnaires donnent l'impression de n'avoir aucun problème de criminalité raciste parce qu'ils enregistrent très peu d'incidents.

Par ailleurs, certaines juridictions prévoient la collecte de données, mais ne les rendent pas nécessairement publiques. Les études réalisées par des chercheurs universitaires et des ONG doivent très souvent combler les lacunes découlant du manque de données adéquates mises à leur disposition par la justice pénale en matière de violence raciste.

Lorsqu'une collecte de ce type de données est organisée dans le cadre de la justice pénale, le système de «comptage» et de suivi de la violence raciste varie selon les États membres, voire selon les régions d'un même pays. Ces divergences peuvent être largement attribuées aux disparités au niveau de la législation et de l'application concrète des dispositions législatives. Une série de questions s'imposent pour cerner les différences entre les États membres ou à l'intérieur de ceux-ci:

- Une législation a-t-elle été adoptée pour lutter contre la criminalité et la violence racistes?
- Cette législation est-elle effectivement appliquée?
- Des mécanismes ont-ils été mis en place pour enregistrer les signalements de violence raciste?
- Des mécanismes ont-ils été mis en place pour assurer le suivi d'un cas depuis son signalement jusqu'à la condamnation?

⁷⁰ Barclay, G. et Tavares, C. (2003) *International Comparisons of Criminal Justice Statistics 2000*, Londres: Home Office, numéro 05/02; Killias, M. et al (2003) (ed) *European Sourcebook of Crime and Criminal Justice Statistics – 2003* (2^{ème} édition), La Haye: Boom Juridische Uitgevers; Killias, M. et Rau, W. (2000) *The European Sourcebook of Crime and Criminal Justice Statistics: A New Tool in Assessing Crime and Policy Issues in Comparative and Empirical Perspective*, *European Journal on Criminal Policy and Research*, vol.8, p.3-12.

Bien que les données officielles de la justice pénale ne soient pas directement *comparables* d'un pays à l'autre, elles permettent une certaine analyse *comparative* à condition de prendre en compte les divergences éventuelles au niveau des sources officielles. La justice non pénale offre des pistes alternatives utiles pour tenter d'apprécier l'ampleur et la nature de la violence raciste.

3.4.2. Données de la justice non pénale

Plusieurs études ont été consacrées en Europe, tant par des chercheurs universitaires que par des ONG, à la criminalité et la violence racistes envers des minorités, et aux réponses apportées par les pouvoirs publics/la justice pénale⁷¹.

Ces études consistent généralement à décrire les expériences vécues par les minorités dans des contextes spécifiques avec référence aux statistiques de la justice pénale, lorsque celles-ci sont disponibles. Elles fournissent donc des informations qui ne peuvent faire l'objet d'une stricte *comparaison*, mais qui se prêtent, tout comme les données officielles, à des analyses comparatives, sans prétendre pour autant que les sources fournissent des données équivalentes.

Les études qui utilisent le même instrument d'enquête à différents endroits (enquêtes sur la criminalité, par exemple) atténuent, d'une certaine manière, les problèmes de comparabilité des données. Ainsi l'EIVC - Enquête internationale sur les victimes de la criminalité réalisée par les Nations unies – emploie le même questionnaire dans différents pays pour évaluer, entre autres, l'expérience de victimisation des personnes interrogées. La dernière vague de l'EIVC (automne 2004) a été menée dans les 15 anciens États membres de l'UE, mais l'enquête *n'inclut pas* de question concernant le statut minoritaire et l'expérience éventuelle d'une criminalité/violence raciste. On ne dispose donc en matière de recherches sur la violence raciste dans le cadre de la justice non pénale que d'études qui, effectuées dans différents pays, ne sont pas strictement comparables.

Toute une série de raisons – dont beaucoup s'appliquent également à la collecte de données de la justice pénale – font que les études nationales ne sont pas comparables entre elles:

- Les enquêtes utilisent des instruments différents pour collecter les données
- Les données collectées concernent des minorités différentes vivant à des endroits différents
- Les données sont collectées à des moments différents
- Même en cas d'utilisation du même instrument d'enquête, les questions traduites peuvent avoir des sens différents pour des gens différents dans des contextes différents.

⁷¹ Marshall, I.H. (1997) (ed.) *Minorities, Migrants and Crime*, Londres: Sage; Witte, R. (1996) *Racist Violence and the State*, Londres: Addison Wesley Longman; Virtanen, T. (2000) (ed) *Youth, Racist Violence and Anti-Racist Responses in Nordic Countries*, The Finnish Youth Research Society (Société finnoise de recherche sur la Jeunesse).

Il est tout aussi difficile d'ailleurs de comparer les résultats de recherches effectuées dans le même pays, mais dans le cadre d'études différentes – l'une des raisons toute simple étant que, comme dans le cas de la recherche transnationale, les expériences en matière de criminalité et de violence racistes doivent être analysées en tenant compte de leur contexte.

En résumé, l'analyse strictement *comparable* des données est impossible, que ce soit d'un pays à l'autre ou à l'intérieur d'un même pays. Seule l'harmonisation des mécanismes de collecte permettra aux chercheurs et aux instituts chargés de procéder à des études comparatives d'affirmer que leurs travaux permettent une réelle comparabilité. Des données en provenance de différentes sources peuvent, de leur côté, faire l'objet d'une analyse *comparative* ne revendiquant pas cette comparabilité. Les modalités actuellement appliquées à la collecte de données imposent un certain réalisme dans l'interprétation de la plupart des études revendiquant leur comparabilité. Le présent rapport doit être envisagé, dans cette perspective, comme une analyse comparative de la violence raciste dans quinze États membres de l'UE basée sur les données officielles et non officielles collectées par les PFN du RAXEN.

La partie II de notre rapport décrit ci-après la situation dans chacun des quinze anciens États membres selon les grands axes suivants:

- contextualisation de la situation nationale en termes d'incidents et de développements politiques importants ayant un impact sur la manifestation de la criminalité/violence raciste;
- principales sources officielles et non officielles d'information concernant la violence raciste;
- nature et ampleur de la violence raciste;
- développements en termes de politique, de justice pénale et d'actions en rapport avec la criminalité/violence raciste.

Les informations fournies dans la deuxième partie sont tirées des rapports des PFN du RAXEN (EUMC) (RAXEN 3, 4 et 5), qui fournissent, sous des formes diverses, les données disponibles pour la période allant de 2000-2001 à l'automne 2004.

En gros, les phases RAXEN successives couvrent les périodes suivantes, étant entendu que certains rapports présentent d'importants chevauchements:

RAXEN 3	2000-2002
RAXEN 4	2003
RAXEN 5	2004

Lorsque le texte fait référence à RAXEN 3, 4 ou 5, il vise à donner une indication générale de l'ordre chronologique des recherches effectuées par les PFN.

PARTIE II

Résultats de la recherche dans chacun des 15 États membres

4. Belgique

4.1. CONTEXTE

La Belgique est un pays de contrastes linguistiques, culturels et politiques: elle compte trois langues officielles (français, flamand et allemand); elle est divisée en une multitude d'entités politiques et administratives; et elle abrite la capitale européenne, Bruxelles, en plein cœur de son territoire. Cette situation va à l'encontre d'un processus efficace de collecte et de gestion des données, et la Belgique souffre, en la matière, d'un manque de coordination, y compris en ce qui concerne le rassemblement de données relatives à la violence raciste.

Les divisions internes de la Belgique se traduisent par une montée en puissance du parti populiste de droite, le Vlaams Blok, ancré à Anvers, au nord du pays. La propagande des membres du Vlaams Blok porte sur un mélange de nationalisme flamand radical et de politique assimilationniste ou de rapatriement des immigrants. Le Vlaams Blok s'est fortement développé depuis sa création en 1978: il a remporté, lors des dernières élections fédérales en mai 2003, 11,4% des voix à la Chambre – devenant ainsi le cinquième parti politique du pays. Il a par ailleurs mobilisé le plus grand nombre de voix dans la province d'Anvers lors des dernières élections communales (24,1%).

Il est sans doute utile d'envisager la popularité du Vlaams Blok parallèlement à des études qui font état de l'attitude prudente, voire hostile, d'une partie importante de la population majoritaire à l'égard des minorités. Comme signalé dans RAXEN 4, l'enquête 2000 de l'Eurobaromètre a révélé que 25% des Belges affichent, sous des formes diverses, des comportements intolérants vis-à-vis des minorités – un chiffre supérieur à la moyenne de l'UE-15, laquelle s'établit à 14%.

Face à la montée du Vlaams Blok, les autres partis politiques belges ont conclu un accord de non-coopération avec lui (le *cordon sanitaire*). Comme le relève le rapport RAXEN 4 consacré à la violence raciste, on assiste depuis peu à un débat public sur le maintien du *cordon sanitaire*. À ce jour, toutefois, seul le Vlaams Blok s'est employé à tenter de le faire supprimer.

La région francophone du sud du pays ne compte, par rapport au nord, qu'un nombre restreint d'organisations d'extrême droite, indociles et de petite envergure. Plusieurs facteurs expliquent la relative faiblesse de l'extrême droite dans le sud de la Belgique: l'absence d'identité idéologique clairement définie; la pénurie de moyens financiers; et, en particulier, le manque d'attention de la part des médias. Cette présence politique limitée de l'extrême droite n'a pas empêché la Wallonie de connaître plusieurs actes de violence raciste au cours des quelques dernières années.

4.2. PRINCIPAUX MECANISMES DE COLLECTE DE DONNEES SUR LA VIOLENCE RACISTE

Voir le point 2.2 pour une description de la législation nationale.

La police n'établit pas de statistiques systématiques concernant la violence raciste ou les activités/violences antisémites. Elle peut néanmoins, conformément aux pratiques judiciaires en vigueur dans la plupart des juridictions, consigner des détails pertinents concernant les auteurs présumés – et notamment la couleur de la peau.

En l'absence de données policières publiquement disponibles, les sources suivantes fournissent de précieuses informations concernant la violence raciste en Belgique.

4.2.1. Données officielles

- **Ministère de la Justice:** le bureau du procureur établit un dossier pour toute accusation ou plainte portée à son attention – et fournit des données concernant les affaires classées sans suite. Un chef d'accusation principal est attribué à chaque affaire (56A pour «racisme» et 56B pour «xénophobie»). Les chefs d'accusation secondaires relatifs au racisme et à la xénophobie ne sont généralement pas consignés. Le système d'enregistrement ne permet donc pas d'identifier aisément les actes racistes violents pour lesquels la violence constitue le chef d'accusation principal et le racisme/la xénophobie le chef d'accusation secondaire, ou l'inverse.

4.2.2. Données semi-officielles

- **Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme (CECLR).** Créé par un acte parlementaire en 1993, le Centre est une institution fédérale qui travaille en liaison avec le cabinet du Premier ministre. Il rassemble des informations concernant les signalements de discrimination raciste, en ce compris la violence raciste, et traite les affaires de cette nature. Les incidents lui sont rapportés au travers d'un réseau de 18 bureaux décentralisés, uniformément répartis sur l'ensemble du territoire belge et dans la capitale. Le mandat du Centre a été étendu à la discrimination non raciale en mars 2000.

4.2.3. Données non officielles

- **MRAX:** ONG dont le siège se trouve à Bruxelles et qui enregistre les plaintes pour racisme, xénophobie et antisémitisme.

- **Site Internet:** Un seul site Internet – www.antisemitisme.be – est recensé dans le rapport RAXEN 4 comme donnant un aperçu des incidents antisémites, y compris les incidents avec violence, en Belgique.⁷²

4.3. NATURE ET AMPLEUR DE LA VIOLENCE RACISTE

4.3.1. Données officielles

Ministère de la Justice: les rapports des procureurs généraux contiennent de informations sur le nombre d'affaires enregistrées comme racistes/xénophobes.

Le RAXEN ne fournit pas d'information précise sur le point de savoir s'il s'agissait de cas «violents».

- Entre 1998 et 2002: 3 693 cas de racisme/xénophobie ont été enregistrés, et 64 d'entre eux ont abouti à une condamnation pour racisme/xénophobie.
- Le nombre de cas a augmenté chaque année jusqu'en 2002.
- En 2002, 729 cas de racisme/xénophobie ont été enregistrés, contre 829 cas en 2001.
- En 2001, 44% des cas ont été enregistrés à Bruxelles et 20% à Anvers.
- 65% des 3 693 cas de racisme/xénophobie enregistrés (soit 2 415 cas) ont été classés sans suite pour des raisons diverses – manque de preuves, auteur non identifié, etc.

Affaires judiciaires: en 2002, le rapport RAXEN 4 décrit 7 affaires majeures en matière d'incitation à la discrimination, à la haine et à la violence. La plus importante porte sur la condamnation d'un commissaire de police:

- Décembre 2002: le tribunal correctionnel de Termonde a condamné un commissaire de police à une peine d'emprisonnement de 9 mois avec un sursis de trois ans pour incitation des membres de son corps à la violence contre des immigrés et pour actes de discrimination en sa qualité de commissaire de police.

⁷² Les sources de données et le cadre d'activité des organisations fournissant les données n'apparaissant pas sur ce site, le rapport RAXEN 4 recommande la prudence à l'égard des données qui y figurent. Étant donné toutefois les risques encourus par les groupes anti-racistes qui «affichent» leur localisation et leurs origines, cette absence d'information concernant les sources relève sans doute uniquement d'une précaution contre d'éventuelles attaques.

4.3.2. Données semi-officielles

CECLR: les données rassemblées par le Centre permettent d'établir les caractéristiques et tendances suivantes:

2001: 1 246

2002: 1 316

2003: 1 827

La majorité des plaintes visent les services publics – en matière de droit de séjour et d'emploi plus particulièrement.

- Chiffres du CECLR pour la période janvier 2002 – septembre 2003:

Sur un total de 1 710 plaintes, 18% relèvent d'une *violence raciste*; en ce compris: insulte, mauvais traitement/abus, harcèlement/querelle.

Le profil des victimes peut être établi comme suit: *sexe* - masculin (53%), féminin (29%), sexe non enregistré (18%); *nationalité actuelle* – belge (45%), africaine (8%); *nationalité à la naissance* – belge (22%), marocaine (14%).

La plupart des plaintes pour violence raciste s'inscrivent dans l'un des contextes suivants: cohabitation (29%); problèmes avec les forces de l'ordre (25%); enseignement (11%); emploi (9%).

- **Antisémitisme:** en 2002, le CECLR a reçu 14 plaintes pour antisémitisme; il consigne des rapports qualitatifs à propos d'incidents antisémites s'accompagnant de violence.

4.3.3. Données non officielles

Site Internet sur l'antisémitisme: le site Internet <http://www.antisemitisme.be> a répertorié 62 actes antisémites en 2002 – une hausse par rapport aux 30 incidents recensés en 2001 et 36 en 2000 (voir note de bas de page n° 2). Ce site propose une description qualitative complète d'incidents à caractère raciste, qui peuvent être classés selon différents types de délits.

4.4. DEVELOPPEMENTS EN TERMES DE POLITIQUE, DE JUSTICE PENALE ET D' ACTIONS

La loi de juillet 1981 tendant à réprimer certains actes inspirés par le racisme ou la xénophobie, qui constitue le principal acte législatif belge pénalisant la violence raciste⁷³, s'est avérée relativement inefficace. Peu de condamnations ont été obtenues du fait que la charge de la preuve d'une discrimination incombe principalement, en vertu de cette loi, au procureur et à la victime. Les chiffres du

⁷³ Il existe d'autres dispositions législatives qui sanctionnent des activités racistes spécifiques, telle la nouvelle loi de mars 1995 qui érige la négation de l'holocauste en infraction pénale.

CECLR conduisent néanmoins à penser que la loi est appliquée de manière plus rigoureuse depuis quelques années. Ainsi par exemple:

- au cours de la période 1982-1997, le Centre a recensé 40 affaires judiciaires découlant de cette loi, dont 58% ont donné lieu à des condamnations;
- au cours de la période 1998-2002, le Centre a recensé 46 affaires judiciaires découlant de cette loi, dont 80% ont donné lieu à des condamnations.

En dépit de cette progression, le nombre d'affaires portées en justice en application de cette loi reste peu élevé.

La loi anti-discrimination de février 2003, qui interdit la discrimination directe et indirecte fondée sur toute une série de motifs – y compris «une prétendue race, la couleur, l'ascendance ou l'origine nationale/ethnique», et la conviction religieuse ou philosophique – introduit, pour sa part, des dispositions qui permettent aux victimes d'engager rapidement une action civile en cas de présomption de traitement discriminatoire.

La loi anti-discrimination apporte également certaines améliorations au niveau des sanctions pénales en introduisant les motifs répréhensibles en tant que circonstances aggravantes. Certains actes visés par le code pénal – tels que l'homicide, les coups et blessures, l'outrage aux mœurs, l'incendie volontaire ou la destruction de biens – peuvent désormais tomber sous le coup d'une circonstance aggravante si le délit en question a été inspiré par une discrimination raciste. La loi est encore trop récente pour que les données disponibles permettent d'établir si la «circonstance aggravante» va être réellement appliquée.

Le **nouveau mandat du CECLR**, qui s'inscrit dans cette évolution législative, atteste d'une réorientation visant à dépasser la discrimination strictement raciste pour englober la **discrimination basée sur les droits fondamentaux**.

En 2000, le Conseil des ministres belge a décidé d'élargir les compétences du Centre à la discrimination non raciale. La loi anti-discrimination de 2003, conforme aux directives communautaires, étend la mission du Centre, qui couvre désormais la promotion de l'égalité des chances et la lutte contre la discrimination fondée sur la prétendue race, la couleur, l'ascendance ou l'origine nationale/ethnique, mais également le sexe, l'orientation sexuelle, l'état civil, la naissance, la fortune, l'âge, la conviction religieuse ou philosophique, l'état de santé actuel ou futur, un handicap ou une caractéristique physique.

L'élargissement de sa mission n'empêche pas le Centre de poursuivre son action de lutte contre le racisme, et de chercher à améliorer les mécanismes d'enregistrement des incidents de violence raciste qui surviennent en Belgique. Le rapport RAXEN 4 signale à ce propos:

- le projet Phenix: le débat entre le CECLR, le cabinet du ministre de l'Intérieur, le cabinet du ministre de la Justice, le collège des procureurs généraux et la police fédérale a mis en lumière l'absence d'instrument statistique efficace

pour l'enregistrement des crimes de haine (en ce compris la violence raciste). Les parties concernées répondent à cette carence par l'élaboration d'un instrument de surveillance statistique plus performant;

- un projet pilote est en cours dans deux zones de police de taille moyenne caractérisées par une forte présence de groupes minoritaires. Le projet vise à l'enregistrement de la discrimination raciale et des crimes haineux (en l'occurrence des crimes haineux liés à la race/ethnicité et à la religion), et couvre les actes de violence raciste. Le CECLR a mis au point un formulaire d'enregistrement à diffuser auprès des services de police et des organisations s'occupant d'immigrants. Ces instances sont invitées à remplir un formulaire chaque fois qu'elles sont saisies d'une plainte portant sur une discrimination/violence raciste.

L'amélioration de la collecte des données n'étant qu'une première étape dans la lutte contre la violence raciale, encore faudra-t-il voir si l'application plus systématique de ces initiatives donnera à terme les résultats escomptés.

Les structures complexes – fédérales, régionales et communautaires – de la Belgique, et les nombreux niveaux de compétence qui y sont associés, ont longtemps entravé la collecte systématique de données. Les forces de police ont été complètement restructurées par suite de l'affaire Dutroux, qui a mis en évidence des dysfonctionnements policiers à différents niveaux. Mais les nouvelles dispositions législatives et de justice pénale en matière de discrimination, et de discrimination raciste en particulier, doivent encore faire leurs preuves, tant en ce qui concerne la collecte de données que l'efficacité d'intervention dans le domaine de la violence raciste.

5. Danemark

5.1. CONTEXTE

Trois facteurs ont, selon RAXEN 3 et 4, exercé une influence sur les incidents de violence raciale au cours de la période 2001-2003: (1) les attentats du 11 septembre 2001 aux États-Unis; (2) les nouvelles tensions au Moyen-Orient; et (3) les élections locales et générales au Danemark.

On a assisté, au cours des quelques semaines qui ont suivi les événements du 11 septembre 2001, à une multiplication des attaques à l'encontre de cibles musulmanes, ou présumées telles. Cette situation a été soulignée par le CERD (Comité des nations unies pour l'élimination de la discrimination raciale) dans son rapport de mars 2002, qui invite le gouvernement danois à la surveiller avec attention.

Les rapports RAXEN 3 et 4 signalent par ailleurs une multiplication, en 2001, des déclarations xénophobes émanant de partis politiques – y compris le parti populaire danois et le parti progressiste, plus radical – au cours de la campagne qui a précédé les élections générales organisées deux mois après le 11 septembre. RAXEN 4 en prend pour preuve que la plupart des condamnations prononcées en 2003 pour discours incitant à la haine raciste concernaient des incidents qui avaient eu lieu en 2001. De même, au moment des élections générales, l'ECRI (Commission européenne contre le racisme et l'intolérance, Conseil de l'Europe) a exprimé sa crainte de voir l'extrême droite exercer des pressions sur l'ensemble des partis danois pour qu'ils renforcent l'axe anti-immigration de leurs discours.

Les élections générales de novembre 2001 ont finalement conduit à la formation d'un gouvernement de coalition minoritaire entre le parti libéral et le parti populaire conservateur avec l'appui du parti populaire danois, que ce scrutin a consacré comme une force politique importante avec l'obtention de 22 sièges. Reflétant les exigences du parti populaire, l'un des objectifs principaux de ce nouveau gouvernement a été le resserrement des contrôles à l'immigration et une campagne volontariste d'intégration des immigrants se trouvant déjà sur le territoire. Commentant en juin 2002 la situation observée au Danemark, le comité des nations unies pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes (CEDAW) a exprimé ses préoccupations quant aux répercussions négatives que la nouvelle législation sur le regroupement des conjoints et l'amendement de la loi sur les étrangers pourraient avoir sur la situation des femmes migrantes.

Face aux résultats de l'élection générale, plusieurs études ont été entreprises en vue de déterminer l'ampleur et la nature des attitudes xénophobes au sein de la population danoise et, de manière plus spécifique, au sein des membres du parti populaire danois. Il en ressort que la xénophobie manifeste n'est pas très répandue dans le grand public, ni parmi les membres ordinaires du parti populaire, mais que ce sentiment est conforme aux idées des dirigeants de ce parti.

5.2. PRINCIPAUX MECANISMES DE COLLECTE DE DONNEES SUR LA VIOLENCE RACISTE

Voir le point 2.2 pour une description de la législation nationale.

- Il n'existe pas, au Danemark, de législation distincte en matière de criminalité et de violence racistes.
- Les incidents de violence raciste relèvent des dispositions générales du code pénal en matière de criminalité avec violence.
- Les incidents liés à des discours racistes/haineux en violation de l'article 266b du code pénal sont officiellement enregistrés.

5.2.1. Données officielles

- **La police** enregistre spécifiquement les plaintes pour violation des dispositions de l'article 266b du code pénal, qui interdisent la diffusion de déclarations avilissantes liées à la «race», la couleur, l'origine nationale ou ethnique, les convictions ou l'orientation sexuelle.
- **Le PET** (Service danois de la sécurité civile) établit, pour l'ensemble du pays, la liste des actes criminels à motivation **raciale, y compris la violence raciste**.
- En 1992, le chef du Service danois de la sécurité civile (PET) a transmis à tous les districts de police du territoire national une circulaire stipulant que tous les actes criminels présumés avoir été commis pour des motifs racistes devaient être signalés à ses services. La présomption de motif raciste peut s'appuyer, selon la circulaire, sur n'importe lequel des éléments suivants: (1) les déclarations de la victime, de l'auteur ou de témoins; (2) la présence de symboles ou de graffitis racistes/xénophobes; (3) le fait que la victime et l'agresseur se connaissent; ou (4) le fait qu'il y ait eu planification.
- En 2001, le PET a publié une nouvelle circulaire à l'intention des forces de police locales, afin de mettre à jour la procédure de signalement à ses services des actes criminels commis avec un mobile racial. Ces nouvelles instructions précisent qu'une violence raciste doit être consignée lorsque: (1) l'incident est considéré comme un délit pénal; et (2) le délit est motivé par la race, la couleur, l'origine nationale ou ethnique, ou les convictions religieuses. Les instructions stipulent également que chaque district de police doit désigner un officier responsable du signalement des actes criminels racistes au PET.
- **Le procureur général**: le procureur général est informé, depuis 1995, des cas de discours racistes/haineux qui enfreignent l'article 266b du code pénal, et il enregistre les chefs d'accusation et les condamnations dans le cadre de ces

dossiers. De manière générale, toutefois, ces données ne sont pas rendues publiques.

5.2.2. Données non officielles

- **DACoRD – Centre de documentation et de conseil en matière de discrimination raciale**, qui enregistre les incidents, y compris les discours racistes/haineux et la criminalité violente, qu'ils aient été signalés ou non au PET. Le Centre peut tirer ses informations de plusieurs sources.
- **La Communauté juive (Det Mosaiske Trossamfund)**, qui consigne plus spécifiquement la discrimination et les incidents à caractère antisémite, en ce compris les incidents violents.
- **Travaux de recherche**: des études sporadiques ont été entreprises au Danemark à propos des expériences de discrimination et, de manière plus spécifique, des expériences de criminalité et de violence racistes, vécues par les minorités; l'enquête quantitative de Møller et Togeby⁷⁴ en fournit un exemple.

5.3. NATURE ET AMPLEUR DE LA VIOLENCE RACISTE

5.3.1. Données officielles

Statistiques policières concernant les discours haineux:

- 2001: 65
- 2002: 36
- 2003: 28
- Trois premiers trimestres de 2004: 24

Les chiffres du PET s'établissent comme suit:

Incidents criminels avec suspicion de motivation raciste (avec et sans violence):

- 2001: 116
- 2002: 68
- 2003: 28
- Jusqu'au 24 novembre 2004: 24

⁷⁴ Møller, B. et Togeby, L. (1999) *Oplevet discrimination, en undersøgelse blandt etniske minoriteter*, Copenhague: Conseil pour l'égalité ethnique.

- Le rapport RAXEN 4 classe comme suit les 68 incidents recensés en 2002, conformément aux catégories utilisées par le PET: incendie volontaire, 4; harcèlement, 20; vandalisme, 9; propagande, 12; menaces, 9; agressions physiques, 4.
- Le rapport RAXEN 4 classe comme suit les 52 incidents recensés en 2003, conformément aux catégories utilisées par le PET: incendie volontaire, 4; harcèlement, 14; vandalisme, 9; propagande, 12; menaces, 9; agressions physiques, 4.
- Tant en 2002 qu'en 2003, la majorité des incidents à motivation raciste enregistrés par le PET ont eu lieu à Copenhague et aux alentours, même s'il convient de signaler d'autres concentrations d'incidents dans les régions du Sjælland et du Jylland.
- Le PET fournit des précisions quant aux circonstances et à la nature de chaque incident, ce qui permet d'extraire des dossiers les cas relevant de l'antisémitisme et de l'islamophobie.

5.3.2. Données non officielles

DACoRD

- Selon le rapport RAXEN 4, le DACoRD a enregistré, au cours des neuf premiers mois de 2003, deux incidents en sus de ceux qui figuraient déjà dans le registre officiel du PET.
- Selon le rapport RAXEN 4, le DACoRD n'a consigné en 2002 aucun incident raciste violent qui ne figurait pas déjà dans le registre du PET.

Communauté juive

- En 2002, 50 incidents antisémites ont été enregistrés, dont 5 font double emploi avec le registre officiel du PET pour l'année 2002.
- Le rapport RAXEN 4 classe comme suit ces 50 incidents, conformément aux catégories utilisées par le PET: harcèlement, 21; vandalisme, 8; propagande, 3; menaces, 9; agressions physiques, 9.

Enquête sur les victimes, Møller et Togeby (1999)

- 1 132 personnes de différentes nationalités, âgées de 18 à 66 ans, ont été interrogées à propos de leurs expériences de discrimination et de victimisation.
- À l'intérieur de chaque groupe national, le pourcentage de personnes ayant subi des agressions physiques s'établit comme suit: Somaliens, 14%; Turcs, 9%; Libanais, 7%; Bosniaques, 4%.
- À l'intérieur de chaque groupe national, le pourcentage de personnes ayant été bousculées s'établit comme suit: Somaliens, 46%; Libanais, 19%; Turcs, 15%; Bosniaques 4%.

5.4. DEVELOPPEMENTS EN TERMES DE POLITIQUE, DE JUSTICE PENALE ET D' ACTIONS

Plusieurs tendances divergentes semblent se dégager des données relatives à la criminalité à motivation raciale recensées au Danemark; elles sont liées aux trois grands événements rappelés au début de notre description de la situation dans ce pays: le 11 septembre 2001; la persistance du conflit au Moyen-Orient; et les élections locales et générales danoises.

Alors que les chiffres du PET indiquent un recul des incidents à motivation raciste au cours des deux années qui ont précédé 2001, après une moyenne supérieure à 100 incidents par an au cours de la période 1992-1998, les événements de 2001 – conjugués à la recrudescence des hostilités au Moyen-Orient – ont fait passer le nombre d'incidents enregistrés à plus d'une centaine. Dans le même temps, les partis politiques d'extrême droite s'employaient, selon le DACoRD, à publier des déclarations racistes contre les musulmans lors de la campagne préalable à l'élection générale de 2001. Il ressort des registres du PET comme de ceux, non officiels, du DACoRD, que les incidents racistes sont devenus plus violents au cours du second semestre de 2001, alors que, les années précédentes, la plupart des délits consignés par le PET concernaient la diffusion de propagande. Ces divers éléments ont contribué à renforcer le climat raciste à l'encontre de certains segments de la population, et sont à l'origine des recommandations de prudence adressées au Danemark par le CERD et l'ECRI.

Face à la montée de la violence raciste en 2001, laquelle s'est traduite par des attaques visant les musulmans *et* la communauté juive, les autorités ont entrepris de réorganiser sans tarder le système de surveillance du PET en adressant aux officiers de la police locale des instructions destinées à élargir et à harmoniser leurs mécanismes de collecte de données. Il convient de rappeler ici que, même si le PET peut être considéré comme un exemple de «bonnes pratiques», la législation danoise ne sanctionne pas directement la criminalité et la violence racistes: le PET doit compter sur la police pour l'informer des incidents racistes consignés conformément à la rubrique générale «actes criminels avec violence» du code pénal. La législation danoise érige, en revanche, les propos racistes/haineux en infractions pénales.

Toutefois, comme indiqué dans le rapport RAXEN 4, la jurisprudence récente atteste qu'en matière d'actes criminels commis avec violence, l'élément raciste commence à être retenu comme un facteur aggravant lors de la détermination des peines. Le système judiciaire approcherait donc peu à peu la criminalité et la violence racistes comme des délits spécifiques, susceptibles de requérir une législation spéciale. Ce constat est étayé par une instruction publiée par la police métropolitaine de Copenhague demandant que le procureur invite le tribunal, dans toutes les affaires de violence pouvant avoir un motif raciste, de considérer celui-ci comme un facteur aggravant, conformément à l'article 80 du code pénal. La même procédure peut être invoquée dans les affaires de vandalisme, d'incendie volontaire

ou autres impliquant une motivation raciste. Ces évolutions sont le signe d'une avancée positive vers la reconnaissance et l'enregistrement de la violence raciste.

Alors que les autorités danoises enregistrent et poursuivent de longue date les discours racistes/haineux, la législation nationale tend à négliger la violence raciste en tant que délit spécifique – même si, comme le signalent RAXEN 4 et 5, un certain désaccord, porté à l'attention du CERD, s'est récemment manifesté concernant des affaires alléguant des déclarations de partis politiques. Étant donné qu'une large part des propos racistes/haineux semblent émaner des partis politiques, en particulier lors des campagnes pour les élections générales, il est important que les autorités restent très vigilantes dans ce domaine.

6. Allemagne

6.1. CONTEXTE

Le type d'informations rassemblées en matière de criminalité et de violence racistes est largement dicté, en Allemagne, par les antécédents nazis du pays. La collecte de données se focalise, en effet, sur «la criminalité de droite à motivation politique» - en ce compris l'extrémisme de droite, la xénophobie et l'antisémitisme. Dans le même esprit et reflétant également l'histoire nazie du pays, les statistiques allemandes interdisent la collecte de données sur la «race»/l'ethnicité. On collecte donc, en leur lieu et place, des informations sur la nationalité. Cette situation se traduit notamment par un usage très peu répandu des termes «violence raciste» ou «crimes racistes», que ce soit au niveau des mécanismes de collecte de données de la justice pénale ou dans les milieux de la recherche. À vrai dire donc, les données allemandes relatives à la «criminalité raciste» ne couvrent pas la violence raciste quotidienne, qui ne relève pas de la criminalité et/ou de l'extrémisme de droite ayant une motivation politique.

L'État focalise ses efforts sur la surveillance des activités des groupes et des partis politiques d'extrême droite, dont les membres appartiennent pour la plupart à l'une des deux grandes catégories suivantes: (1) groupes de jeunes skinheads et (2) groupes néonazis organisés sur la base de *Kameradschaften* (camaraderies). Selon RAXEN 4, les principaux partis xénophobes et organisations d'extrême droite sont actuellement le parti national-démocrate d'Allemagne (NPD) avec 6 100 membres en 2002; l'Union populaire allemande (DVU) avec 13 000 membres en 2002; et les Républicains (REP) avec 9 000 membres en 2002. Tant le DVU que les REP ont perdu un nombre important d'affiliés entre 1993 et 2002.

Depuis la poussée de *violence* d'extrême droite et autres actes criminels à l'encontre de migrants/minorités au début des années 1990, puis en 1997, et surtout en 2000, on relève une diminution globale des incidents d'extrême droite, xénophobes et antisémites officiellement enregistrés – bien que cette tendance

puisse résulter de l'adoption d'un nouveau système de collecte de données, en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2001, plutôt que d'un réel recul du nombre d'incidents.

Les délits de propagande constituent désormais la majorité des actes criminels d'extrême droite officiellement enregistrés, ce qui reflète sans doute l'utilisation de plus en plus répandue de l'Internet. Les actes racistes violents et les incidents antisémites continuent néanmoins de mobiliser l'attention des médias, même si la criminalité à caractère antisémite ne représente qu'un très faible pourcentage de l'ensemble de la criminalité d'extrême droite. Aucun enregistrement n'est prévu, en revanche, pour ce qui concerne la criminalité, violente ou non, liée à l'islamophobie.

Il convient enfin de situer l'activité des groupes d'extrême droite dans le contexte de la réunification allemande et des différences qui persistent entre les Länder de la partie orientale et de la partie occidentale du pays. Toutes les données, qu'elles émanent de sources officielles ou non officielles, font apparaître un profil d'activité différent à l'est et à l'ouest. Selon RAXEN 4, la xénophobie est plus marquée dans les nouveaux Länder de l'est, et l'antisémitisme à l'ouest. L'analyse des activités racistes/xénophobes/antisémites violentes atteste néanmoins, compte tenu des données démographiques de chacun des Länder, d'une surreprésentation de l'est en termes d'actions violentes menées par des groupes d'extrême droite.

6.2. PRINCIPAUX MECANISMES DE COLLECTE DE DONNEES SUR LA VIOLENCE RACISTE

Voir le point 2.2 pour une description de la législation nationale.

6.2.1. Données officielles

L'Allemagne a mis au point un système sophistiqué d'enregistrement pour le suivi des actes criminels, y compris les crimes et délits avec violence, commis par des groupes d'extrême droite, xénophobes et antisémites. Ce système, que les différents niveaux de collecte de données rendent particulièrement complexe, fait, depuis quelques années, l'objet de réaménagements en vue d'une plus grande précision des procédures de comptage.

Statistiques policières sur la criminalité – PKS

- Les statistiques criminelles de la police sur la « violence raciste » sont établies au niveau de chacun des Länder.
- Les statistiques criminelles de la police consignent le nombre de dossiers traités par la police et transmis au procureur fédéral.

- En pratique, l'enregistrement intervient au moment où les dossiers sont transmis à l'Office régional de lutte contre le crime organisé - LKA.
- Les actes criminels dirigés contre l'État, qui peuvent avoir une composante xénophobe, sont enregistrés séparément dans le cadre du volet «sécurité» des statistiques policières sur la criminalité (PKS-S).

Service d'enregistrement des enquêtes criminelles – KPMD

- Le KPMD consigne les enquêtes criminelles en cours et dresse, partant, un tableau de la «violence raciste» plus large que l'image statique fournie par les PKS.
- Le système présente les chiffres mensuels du signalement d'activités d'extrême droite, xénophobes et antisémites.
- Le système d'enregistrement du KPMD a été réformé en 1992 en vue d'établir la distinction entre les délits constituant une menace pour la sécurité de l'État et les actes criminels à caractère xénophobe.
- Les actes antisémites sont systématiquement enregistrés dans le registre depuis 1993.
- Un nouveau système d'enregistrement est entré en application en janvier 2001: il s'agit du KPMD-PMK ou Service d'enregistrement des enquêtes criminelles – Criminalité à motivation politique. Ce changement empêche la comparaison directe entre les données antérieures et postérieures à 2001.

Système d'enregistrement KPMD-PMK

- Ce système établit la distinction entre la criminalité à motivation politique, la criminalité à motivation politique avec violence, et le terrorisme.
- La classification d'un délit est essentiellement déterminée par le mobile de son auteur et par l'évaluation, par la police, des circonstances qui l'entourent; le système PKS n'enregistre pas, pour sa part, le mobile de l'auteur.
- Chaque délit n'est compté qu'une seule fois, mais ses caractéristiques sont spécifiées sous différentes rubriques en vue d'en cerner plus précisément la nature: le type de délit; son champ thématique; son champ phénoménologique.
- Le nouveau système se fonde sur l'enregistrement d'un ensemble élargi de «crimes haineux».

Le nouveau système KPMD-PMK permet au RAXEN de cibler la criminalité violente à motivation politique.

Les dossiers consignés par le KPMD-PMK sont transmis à l'Office régional de lutte contre le crime organisé (LKA), qui les communique à son tour à l'Office fédéral (BKA).

Comme indiqué dans le rapport RAXEN 4, le nouveau système d'enregistrement, tout en ambitionnant un enregistrement plus précis, souffre encore du fait que les délits sont consignés de manières différentes selon les Länder en fonction des

priorités et des décisions subjectives des officiers et chefs de leurs forces policières respectives.

Statistiques judiciaires: les affaires sont classées en fonction de l'article pertinent du code pénal.

Office fédéral de la statistique (Statistisches Bundesamt): des enquêtes générales de population, comprenant des questions sur l'attitude des personnes interrogées à l'égard des migrants, sont effectuées tous les deux ans.

6.2.2. Données non officielles

Les travaux de recherche universitaire consacrés aux comportements racistes/xénophobes des jeunes, de même qu'aux auteurs et aux victimes de la violence raciste, abondent en Allemagne. Il s'agit d'analyses à la fois quantitatives et qualitatives, qui tendent à se focaliser sur les activités des groupes d'extrême droite xénophobes et antisémites.

Le rapport RAXEN 4 cite toute une série d'études sur les suspects/auteurs, parmi lesquelles:

- Peucker, Gassebner et Wahl (2001) – analyse des dossiers d'enquête de la police sur des suspects xénophobes, antisémites et d'extrême droite.
- Gassebner, Peucker et Schmidt (2001) – analyse des verdicts rendus à l'égard d'auteurs xénophobes, antisémites et d'extrême droite.
- Wahl et al. (2001) – antécédents biographiques et motivation des auteurs d'actes criminels xénophobes violents.

Le rapport RAXEN 4 ne fait pas référence, en revanche, aux études consacrées aux victimes d'actes criminels racistes/xénophobes/antisémites.

6.3. NATURE ET AMPLITUDE DE LA VIOLENCE RACISTE

Selon les données fournies par le ministère fédéral de l'Intérieur, qui conserve les données collectées par la police concernant «la criminalité à motivation politique – l'extrême droite», qui inclut la «criminalité extrémiste» (nouveau système d'enregistrement en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2001):

- **En 2001:** 14 725 délits relevant de «la criminalité à motivation politique – l'extrême droite» ont été enregistrés, y compris des crimes classés comme xénophobes ou antisémites (aucun détail fourni par le PFN RAXEN).

- **En 2002:** 12 933 délits relevant de «la criminalité à motivation politique – l'extrême droite» ont été enregistrés, dont 940 ont été classés comme «violents».
- Parmi ces 12 933 délits, 10 902 ont été classés comme «extrémistes», dont 772 comme «délits extrémistes violents».
- Parmi ces 12 933 délits, 2 789 ont été classés comme étant motivés par la xénophobie, dont 512 comme «violents», et 1 594 ont été classés comme étant motivés par l'antisémitisme, dont 30 comme «violents».
- On entend ci-dessus par «actes de violence» l'homicide, la tentative d'homicide, les voies de fait et «autres» actes de violence. L'atteinte aux biens est inclus dans «autres délits».
- **En 2002:** L'examen du taux de criminalité violente à connotation d'extrême droite par mille habitants montre que le chiffre le plus élevé est enregistré dans le Land de Brandebourg avec 3,02 pour 1 000 habitants, tandis que l'on trouve, à l'autre extrémité du classement, la Hesse avec un taux de 0,39 pour 1 000 habitants.

- **En 2003:** 11 576 délits relevant de «la criminalité à motivation politique – l'extrême droite» ont été enregistrés, dont 845 ont été classés comme «violents».
- Parmi ces 11 576 délits, 10 792 ont été classés comme étant «extrémistes», dont 759 comme «délits extrémistes violents».
- Parmi ces 11 576 délits, 2 431 ont été classés comme étant motivés par la xénophobie, dont 465 comme «violents», et 1 226 ont été classés comme étant motivés par l'antisémitisme, dont 38 comme «violents».
- On entend ci-dessus par «actes de violence» l'homicide, la tentative d'homicide, les voies de fait, l'incendie volontaire et «autres» actes de violence. L'atteinte aux biens est inclus dans «autres délits».

- **2004 (janvier à octobre):** 6 474 délits relevant de «la criminalité à motivation politique – l'extrême droite» ont été enregistrés, dont 397 ont été classés comme «violents».
- Parmi ces 6 474 délits, 1 208 ont été classés comme étant motivés par la xénophobie, dont 203 comme «violents» (le PFN RAXEN n'a pas fourni de ventilation en ce qui concerne les délits antisémites).
- Il ressort des données officielles relatives aux victimes de la violence raciste, que la moitié environ de ces dernières sont des ressortissants étrangers, dont près de 50% sont des demandeurs d'asile. Un nombre important de victimes d'actes xénophobes violents ont toutefois la citoyenneté allemande. Ce groupe comprend, selon les rapports du RAXEN, des Aussiedler (migrants appartenant à une ethnie germanique) et les migrants naturalisés. Une partie de ces incidents sont également commis envers des Allemands «sans antécédents de migration, en particulier des personnes qui ne sont pas de droite».

Selon les données fournies par l'Office fédéral de la sécurité intérieure et le ministère de l'Intérieur:

- En ce qui concerne la période 1993-2002, RAXEN 4 signale une absence de parallélisme entre l'évolution de la criminalité violente et celle de la «violence raciste». En d'autres termes, la hausse ou la baisse du taux de criminalité violente ne se traduit pas nécessairement par la hausse ou la baisse du taux de «violence raciste».

Statistiques judiciaires:

- La majorité des poursuites en matière de délits commis par l'extrême droite portent sur des délits de propagande, ce qui atteste d'une utilisation de plus en plus répandue de l'Internet en tant qu'instrument de propagande raciste. Ce sont les délits de droite avec violence qui tendent à mobiliser la plus grande attention médiatique.

Selon le rapport RAXEN 4 basé sur des sources officielles et non officielles:

- Des délits commis par l'extrême droite sont plus fréquents dans les Länder orientaux que dans les Länder occidentaux.
- Dans les Länder occidentaux, ces délits sont plus fréquents au nord qu'au sud.
- Les délits commis par l'extrême droite sont plus nombreux lorsque le pourcentage d'étrangers est peu élevé (2% dans les Länder orientaux et 10,5% dans les Länder occidentaux).
- *Auteurs:*
 - La majorité des auteurs sont des hommes âgés de 15 à 24 ans.
 - Les auteurs sont peu instruits par rapport à leurs pairs.
 - Il semble que les sans-emploi soient surreprésentés parmi les auteurs des délits.
 - La majorité des suspects/auteurs sont des récidivistes: ils ont déjà été enregistrés pour des délits d'extrémisme (de droite ou non).
 - Les délinquants des Länder occidentaux appartiennent plus fréquemment à des groupes de skinheads que les délinquants des Länder orientaux.
 - Les délits sont généralement commis de manière spontanée, dans le cadre d'un groupe et souvent sous l'influence de l'alcool.
- *Victimes:*
 - Plus de la moitié des victimes de la violence xénophobe sont des ressortissants étrangers, dont près de 50% sont des demandeurs d'asile.
 - Le risque de victimisation est plus grand pour les personnes qui ont une apparence physique différente de la majorité de la société allemande, à savoir les Africains, les Turcs, les Vietnamiens et les Roms/Sinti.
 - Les immigrants appartenant à une ethnie germanique – Spätaussiedler – sont, eux aussi, particulièrement exposés aux risques d'agression.
 - Une enquête effectuée en 2001 par le ministère fédéral du Travail et de l'Ordre social auprès d'un millier de migrants révèle que 14,9% en moyenne des

répondants déclarent avoir été «importunés», 5,5% menacés, 2,0% agressés et 1,4% insultés dans le cadre d'actes xénophobes.

6.4. DEVELOPPEMENTS EN TERMES DE POLITIQUE, DE JUSTICE PENALE ET D' ACTIONS

L'État allemand s'est traditionnellement concentré sur les mesures répressives pour combattre les activités d'extrême droite. Il s'est toutefois réorienté, depuis les années 1990, vers des mesures préventives se concrétisant par divers programmes généralement axés sur la prévention d'activités d'extrême droite parmi les jeunes, et dont le financement est assuré par le gouvernement, des ONG et la société civile.

Il convient de signaler plus particulièrement à cet égard:

- «Alliance pour la démocratie et la tolérance – contre l'extrémisme et la violence»: créée en 2000, cette vaste alliance regroupe toute une série de programmes (XENOS, CIVITAS, ENTIMON); elle englobe ainsi des initiatives très diverses et collabore avec un large éventail d'acteurs de la société civile. On trouve par exemple, dans le cadre du programme ENTIMON, l'initiative «Ensemble contre la violence et l'extrémisme de droite», qui a soutenu 238 projets en 2003 et 153 en 2004.
- Les programmes destinés à aider les jeunes à quitter les organisations d'extrême droite. Par exemple: depuis avril 2001, le Programme fédéral pour inciter les extrémistes de droite à quitter ce mouvement, lancé par le ministère de l'Intérieur et géré par l'Office fédéral pour la protection de la constitution.
- Les programmes EXIT qui, inspirés d'un modèle suédoise et gérés par des organisations non gouvernementales, visent à encourager les extrémistes de droite à quitter leurs organisations.
- Dialogue entre la police et les migrants: ensemble d'initiatives mises en place dans les principales villes allemandes pour développer un dialogue constructif/une meilleure compréhension entre la police et les groupes de migrants.

Cette dernière initiative est particulièrement bienvenue après qu'Amnesty International ait publié, en janvier 2004, un rapport décrivant des coups et blessures censés avoir été perpétrés par des officiers de police contre des migrants.

Parallèlement à ces initiatives préventives pragmatiques, les grands partis politiques allemands continuent de soutenir la lutte contre les groupes et partis d'extrême droite. Une motion a été approuvée en 2001 en vue de promouvoir diverses initiatives à l'échelon fédéral. Hormis dans les Länder du Brandebourg et de Brême, où ils ont respectivement obtenu 5 sièges et 1 siège, les partis d'extrême droite n'ont pas encore atteint le seuil de représentation dans les enceintes politiques allemandes, que ce soit au niveau local ou fédéral.

Il existe, par ailleurs, plusieurs initiatives destinées à aider les victimes de la violence d'extrême droite et il convient de signaler, à cet égard, les divers centres de conseil créés à leur intention dans les nouveaux Länder.

Le nouveau système d'enregistrement KPMD-PMK pour les délits d'extrême droite fait apparaître, depuis son introduction en 2001, une tendance générale à la baisse du nombre d'enregistrements de délits à caractère xénophobe et antisémite par rapport aux chiffres records atteints au cours des années 1990 et 2000. Toutefois, comme le laisse entendre le rapport RAXEN 4, s'il peut effectivement s'agir d'un recul, il se pourrait aussi (1) que le nouveau système enregistre moins de délits et/ou (2) que les activités policières aient été réorientées vers les mesures anti-terroristes adoptées suite aux attentats du 11 septembre 2001 aux États-Unis.

7. Grèce

7.1. CONTEXTE

C'est au cours des années 1990 que la Grèce a accueilli ses premières vagues importantes de migrants et de réfugiés: géographiquement proche de plusieurs zones de conflits internationaux et internes, elle a été la destination de très nombreuses personnes fuyant la guerre et l'instabilité économique. Selon le recensement national de 2001, le nombre de non-nationaux officiellement enregistrés représente 7,3% de la population – un chiffre qui atteint 10% dans la zone métropolitaine d'Athènes. On estime en outre que les migrants sans papiers représentent un groupe important dans le pays, sans compter la présence bien ancrée de plusieurs minorités, tels les Roms et la minorité musulmane en Thrace.

La Grèce a développé, dans ce contexte et à divers moments de son histoire, un puissant sentiment d'identité nationale en réponse à la menace extérieure que les «étrangers» («outsiders») font peser, à ses yeux, sur son identité et sa sécurité. D'une part, ce sens de l'identité nationale collective n'a guère favorisé un climat de tolérance; d'autre part, le discours nationaliste des politiciens des principaux partis a contribué à marginaliser les groupes d'extrême droite dont les politiques en matière d'immigration et de réfugiés sont vouées, pour reprendre les termes de RAXEN 4, à devenir de plus en plus «ridicules» face à la concurrence des grands courants.

La Grèce compte néanmoins quelques groupes populistes nationalistes/d'extrême droite tels que l'Alarme populaire orthodoxe (LAOS) et Proti Grammi («ligne avant»). Le groupe LAOS n'a pas réussi à obtenir de siège au Parlement national lors des élections de 2004, mais il en a décroché un au Parlement européen en recueillant 4,15% des voix lors des élections européennes tenues la même année. Lors de l'élection nationale précédente, Proti Grammi avait réalisé le score appréciable de 12 000 voix, et de 48 000 voix lors de l'élection du Parlement européen en 1999.

Selon le RAXEN, les migrants et autres minorités vulnérables font l'objet, en Grèce, de manifestations de discrimination et de racisme à plusieurs niveaux. Les Albanais sont particulièrement visés par la discrimination et la violence racistes, et sont régulièrement stéréotypés en tant que malfaiteurs. Plusieurs agressions racistes violentes ont eu lieu envers les Albanais en 2004, après que l'équipe nationale albanaise de football ait infligé une défaite à la Grèce à domicile (voir RAXEN 5).

La forte pénurie de données à la fois officielles et non officielles ne permettant pas de préciser les expériences de violence raciste spécifiquement vécues par les minorités, le PFN hellénique a été obligé de s'appuyer sur des rapports de presse pour tenter de recenser les incidents de cette nature.

7.2. PRINCIPAUX MECANISMES DE COLLECTE DE DONNEES SUR LA VIOLENCE RACISTE

Voir le point 2.2 pour une description de la législation nationale.

Selon RAXEN 3 et 4, les facteurs suivants expliquent l'absence de données pertinentes concernant la violence raciste en Grèce: l'inexistence de mécanismes officiels de suivi et d'organismes spécialisés affectés à cette tâche; les carences techniques au niveau de l'enregistrement des données, lorsqu'il existe; la mauvaise coordination entre les autorités compétentes en matière de collecte de données; le manque d'intérêt manifesté par les autorités compétentes à l'égard de la collecte de données; la pénurie de moyens financiers à des fins de recherche scientifique.

7.2.1. Données officielles

Les sources suivantes peuvent théoriquement fournir des informations concernant la nationalité et la discrimination, en ce compris les cas de violence raciste. Les données relatives à l'éthnicité ou à la religion ne sont toutefois pas autorisées dans les registres officiels.

Aucune source ne contient spécifiquement de données relatives aux incidents/victimes de violence raciste.

- **Le ministère de l'Ordre public** fournit des séries de données basées sur les activités policières en matière de criminalité générale, y compris la nationalité. Aucune information n'est fournie en ce qui concerne la motivation raciale des délits. Aucune arrestation ni action en justice n'a été consignée pour infraction à la loi anti-raciste n° 927/1979.
- **Le ministère de la Justice** ne dispose d'aucune donnée concernant la violence raciste.

- **Le ministère de la Marine marchande** rassemble des données concernant le nombre d'étrangers arrêtés pour entrée illégale dans le pays. Il dispose également de données concernant les incidents de violence raciale perpétrés par les gardes-côtes, mais pas de statistiques; il convient de préciser en outre que ces informations n'ont pu être communiquées au PFN RAXEN car sa demande ne s'inscrivait pas dans une enquête officielle en cours.
- **Le Médiateur, autorité publique** indépendante saisie des litiges entre les particuliers et les pouvoirs publics, ne collecte pas de données, mais consigne des informations à propos de cas individuels, lesquelles sont parfois publiées sous la forme de rapports.

La Commission nationale des droits de l'homme adresse des recommandations au gouvernement, et publie des rapports annuels.

7.2.2. Données semi-officielles

- **Le bureau hellénique du HCR** consigne les violations des droits de l'homme à l'encontre de demandeurs d'asile et de réfugiés, en ce compris les incidents ou actes de violence raciste commis par des agents/pouvoirs publics.

7.2.3. Données non officielles

- **Des ONG nationales et internationales** collectent des données concernant la discrimination et la violence raciste, sous la forme de plaintes ou de rapports de presse.

7.3. NATURE ET AMPLEUR DE LA VIOLENCE RACISTE

On pourrait supposer, au vu de ce qui précède, que la Grèce s'est dotée d'un système raisonnable de collecte de données lui permettant de consigner les cas de violence raciste ou, étant donné les restrictions imposées à la collecte de données concernant l'ethnicité et la religion, les cas de violence en fonction de la nationalité. Cependant, comme le souligne clairement le rapport du PFN, les mécanismes en place engendrent des collectes de données à la fois erratiques et incomplètes. Faute d'une tradition de collecte de données exhaustive et dûment étayée, la Grèce ne dispose, en matière de violence raciste, que de rapports officiels et non officiels se présentant pour la plupart comme des études de cas.

S'appuyant sur des rapports de presse, RAXEN 4 a pu établir les chiffres suivants pour la période octobre 2002 – octobre 2003:

- 11 agressions racistes envers des personnes, ce qui représente une hausse par rapport aux périodes précédentes; cinq de ces onze agressions ne comptaient pas de Grecs parmi leurs auteurs.
- 7 incidents de violence raciale commis par la police ou par les gardes-frontières/côtes. Les Roms sont renseignés comme étant particulièrement visés par la brutalité policière.

RAXEN 3 et 4 évoquent également le problème particulier du trafic de femmes pour l'industrie grecque du sexe. Le PFN assimile le «trafic sexuel» à la violence raciste en raison de son incidence particulière sur les femmes des pays défavorisés, plutôt que sur des citoyennes grecques ou sur des femmes originaires d'États membres plus prospères de l'UE – que ces crimes doivent être assimilés à une violence raciste reste néanmoins discutable, car ils seraient décrits à meilleur escient comme des cas de violence envers les femmes⁷⁵.

7.4. DEVELOPPEMENTS EN TERMES DE POLITIQUE, DE JUSTICE PENALE ET D'ACTIONS

La pénurie de données concernant la violence raciste en Grèce est d'autant plus déplorable que des mécanismes existants, ministériels et autres, pourraient servir à leur collecte. Elle traduit également d'une culture de recherche peu développée en matière de violence raciste.

L'indigence de sources officielles et non officielles de données concernant la violence raciste n'empêche pas la Grèce de mener plusieurs projets de lutte contre la marginalisation sociale, la discrimination et le racisme touchant les minorités et les migrants. L'UE finance intégralement ou partiellement bon nombre de ces projets, qui se focalisent sur des domaines divers tels que l'infrastructure sociale, les services ou l'emploi. Certains projets, parmi lesquels le programme d'action intégré pour les Roms, se polarisent sur des groupes minoritaires/migrants spécifiques. Comme le précise le rapport RAXEN 4, la plupart de ces initiatives semblent axées sur la création d'emplois et l'emploi durable.

Une initiative émanant du ministère de l'Ordre public mérite d'être soulignée, dans la mesure où elle constitue une réponse directe à certaines critiques adressées à la police et d'autres instances publiques pour la manière violente dont elles traitent les minorités et les migrants: le rapport RAXEN 4 signale en effet que ce ministère a organisé, à l'intention du personnel policier et civil, des sessions de formation concernant les droits des réfugiés et des demandeurs d'asile. Les programmes communautaires STOP et ULYSSES ont financé ces formations en coopération

⁷⁵ Voir: Protocole additionnel à la Convention des Nations unies contre la criminalité transnationale organisée visant à prévenir, réprimer et punir la traite des personnes - http://www.uncjin.org/Documents/Conventions/dcatoc/final_documents_2/convention_%20traff_french.pdf

avec des organismes tels que le Conseil hellénique des réfugiés et le Bureau hellénique de l'Organisation internationale pour les migrations (OIM).

Le Médiateur hellénique a publié en juillet 2004 un rapport spécial consacré à ses cinq années d'enquête sur les délits policiers à l'encontre des droits constitutionnels des citoyens, en ce compris les actes de violence. Le Médiateur attire l'attention sur le fait que certains groupes nationaux estiment ne pas pouvoir signaler des incidents à la police par crainte de mauvais traitement de la part de celle-ci – à plus forte raison lorsqu'il s'agit d'allégations concernant la violence policière.

Des abus par des agents de l'État continuent pourtant d'être signalés. Ainsi en septembre 2004, plusieurs commandos militaires ont fait subir de mauvais traitements à un groupe d'immigrants illégaux sur une île isolée, et ils ont filmé ces voies de fait sur vidéo. Il est heureux de constater que le ministère de la Défense a réagi dès qu'il en a eu connaissance – même si la rapidité de sa réponse s'explique peut-être par le tollé médiatique suscité par les révélations des abus commis par des soldats américains sur des détenus de la prison d'Abu Ghraib en Iraq.

Étant donné l'attention médiatique focalisée sur Athènes au moment des Jeux olympiques, des efforts ont été déployés pour encourager les forces de police à se montrer efficaces dans leurs relations avec d'autres nationalités. Les officiers de police ont reçu un manuel contenant des références nationales et internationales aux droits fondamentaux et civiques, et des instructions sur la manière d'agir avec des personnes ne parlant pas le grec.

Des initiatives de lutte contre divers aspects de la discrimination et du racisme, parmi lesquels la violence raciste, ont également été lancées au niveau des pouvoirs locaux. Ainsi par exemple, les conseils pour la prévention de la criminalité récemment institués dans dix municipalités en vertu de la loi 2910/2001 ont notamment pour mission de combattre le racisme et la violence. Par ailleurs, le Mouvement des citoyens contre le racisme a rédigé en 2002, dans la perspective des élections municipales, une charte anti-raciste à l'intention des autorités locales, que de nombreux candidats de centre-gauche ont inclus dans leurs campagnes et leurs programmes électoraux.

Il convient de déplorer, outre l'absence de mécanismes permettant de surveiller effectivement la violence raciste, l'incapacité de la législation actuelle de sanctionner efficacement les auteurs de ce type de délits. Ainsi par exemple:

La loi 927/1979, dont l'adoption remonte à 25 ans déjà, est le seul acte spécifiquement anti-raciste du droit pénal hellénique. Elle dispose que «toute personne qui, soit publiquement, soit oralement ou par des textes écrits ou tout autre moyen, incite à des actes susceptibles de provoquer la discrimination, la haine ou la violence envers un individu ou un groupe de personnes au motif de leur origine raciale ou ethnique, est punissable d'un emprisonnement de deux ans au plus et/ou d'une amende». La loi a été modifiée pour inclure la participation à des

groupes organisés et la discrimination fondée sur la religion. On ne relève cependant, à ce jour, qu'une seule tentative de la faire appliquer.

Plusieurs dispositions législatives ont été adoptées, y compris des mécanismes de surveillance des autorités (Médiateur institué par la loi 2477/1997, par exemple), qui devraient en principe éviter les traitements discriminatoires et racistes. Toutefois, comme en témoigne l'inefficacité de la loi 927/1979 (voir ci-dessus), il peut y avoir de la marge entre la théorie et la pratique législative.

En résumé, la législation hellénique contre la violence raciste et les mécanismes de suivi des incidents de violence raciste, de même que les réponses apportées par la justice pénale, sont inefficaces, voire inexistantes. Face à cette carence, les rapports de presse constituent la seule source de données primaires permettant de mesurer la nature et l'ampleur de la violence raciste en Grèce. Comme le signale RAXEN 4, le lancement de plusieurs initiatives anti-discrimination, tant dans le secteur public que privé, et allant de l'emploi au logement, atteste néanmoins de la volonté de la Grèce de lutter contre la discrimination et le racisme dans toute une série de domaines.

8. Espagne

8.1. CONTEXTE

Comme son voisin portugais, l'Espagne est récemment devenue un pays d'immigration. Le nombre d'immigrants, légaux et clandestins, y augmente en effet fortement depuis le début des années 1990. Les caractéristiques de cette immigration reflètent largement l'histoire coloniale du pays en Amérique latine, et sa proximité géographique et ses liens traditionnels avec l'Afrique du Nord. L'économie florissante de l'Espagne sortie de la dictature exerce également un attrait incontestable sur les migrants en provenance d'Europe centrale et orientale.

Selon le rapport RAXEN 4, qui s'appuie lui-même sur l'annuaire statistique national 2002 de l'extranéité, l'Espagne compte 1 448 671 étrangers officiellement enregistrés vivant sur son territoire – ce qui représente 3,2% de sa population. La ventilation de ces résidents étrangers en fonction de leur pays d'origine montre que la majorité d'entre eux sont des Européens (35,5%), suivis des immigrants originaires du continent américain (28,7%), d'Afrique (27,7%) et d'Asie (7,9%). Étant donné toutefois la présence de beaucoup d'immigrants non enregistrés dans le pays, ces chiffres officiels sont sujets à caution, et leur nombre exact (enregistrés ou non enregistrés) est sans doute nettement plus élevé.⁷⁶

⁷⁶ Les chiffres Eurostat concernant la population non-nationale vivant en Espagne sont plus élevés (voir annexe I).

Les rapports RAXEN 3 et 4 suggèrent tous deux que la société espagnole se montre de moins en moins tolérante à l'égard des immigrants.⁷⁷ Ils suggèrent également certains signes de violence raciste accrue à l'égard des étrangers – ce type d'actes étant principalement commis, selon la presse, par des groupes d'extrême droite. Les rapports RAXEN 3 et 4 ne peuvent cependant préciser l'ampleur et la nature de la violence raciste en Espagne, faute de sources de données, tant officielles que non officielles, à ce sujet.

Il ressort néanmoins des deux rapports que l'immigration, et l'immigration illégale en particulier, est associée à la criminalité et au terrorisme dans l'imagination populaire – une image confirmée par les attentats commis dans les trains en mars 2004, qui ont fait 200 victimes à Madrid et qui semblent avoir été organisés par un groupe de Nord-africains. L'Espagne a élu, au lendemain des attentats, un nouveau gouvernement socialiste pour exprimer sa désapprobation à l'égard du gouvernement précédent, accusé d'être partiellement responsable des atrocités de Madrid pour avoir soutenu et participé aux forces de coalition en Iraq.

Toujours selon les rapports RAXEN 3 et 4, l'image négative des «étrangers» a été accentuée par certains politiciens et officiers de police associant l'immigration illégale/non désirée et la criminalité. Tous les partis ne font pas écho pour autant à ces sentiments xénophobes, et un membre du Parti Vert a même tenté, lors de la campagne en vue des élections de mai 2003, de faire sanctionner les partis se livrant à des déclarations xénophobes. L'extrême droite a finalement été peu représentée lors de ce scrutin, puisque seul le parti de droite *Plataforma por Cataluña* a obtenu quatre conseillers locaux dans une seule région. Le nouveau gouvernement socialiste semble, pour sa part, avoir offert une amnistie aux migrants en adoptant le règlement d'application de la loi sur les étrangers. La situation irrégulière de près de 800 000 migrants étrangers se trouvant en Espagne va ainsi pouvoir être régularisée en termes de permis de séjour et d'emploi.

Les rapports RAXEN laissent entendre que les représentations négatives d'immigrants «non désirés» sont prédominantes dans les médias nationaux et dans le discours populiste, et contribuent à perpétuer l'image d'immigrants auteurs de troubles, plutôt que victimes de la criminalité/violence raciste aux mains des citoyens espagnols. L'image de l'Espagne en tant que société non raciste n'a pas été redorée, de son côté, par l'attention portée par les médias internationaux à une rencontre de football entre l'Angleterre et l'Espagne, qui a eu lieu à Madrid en novembre 2004 et au cours de laquelle l'entraîneur espagnol a proféré des remarques racistes à propos d'un joueur anglais afro-antillais tandis que la foule scandait des insultes racistes. La fédération espagnole de football a été sanctionnée d'une amende par la FIFA, et le gouvernement espagnol a eu, pour sa part, une réaction proactive en annonçant une campagne contre le racisme dans le football.

⁷⁷ Cea d'Ancona, M. A. (2004), *La activación de la xenofobia en España ¿Qué miden las encuestas?*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas – Le rapport du Centre de recherche sociologique indique que le pourcentage d'Espagnols manifestant de l'aversion envers les étrangers est passé, selon ses analyses, de 8% en 1996 à 32% en 2004.

8.2. PRINCIPAUX MECANISMES DE COLLECTE DE DONNEES SUR LA VIOLENCE RACISTE

Voir le point 2.2 pour une description de la législation nationale.

8.2.1. Données officielles

Aucune information n'est directement accessible au public concernant l'ampleur et de la nature de la violence raciste en Espagne.

- **Garde civile:** le quartier général de la Garde civile a fourni, dans le cadre du rapport RAXEN 3, des informations sur la violence raciale couvrant les années 2000 et 2001 (jusqu'au 19 décembre).
- Les données communiquées concernaient trois domaines: (1) les actes xénophobes contre des biens; (2) les insultes et menaces; et (3) les agressions physiques.
- **Médiateur (Defensor del Pueblo):** ses rapports réguliers comprennent des informations relatives à la discrimination/les abus envers les migrants/minorités, y compris de la part d'acteurs publics.

8.2.2. Données non officielles

- **SOS Racismo:** cette ONG rassemble les comptes rendus de cas de discrimination et d'incidents racistes/xénophobes à l'encontre de migrants étrangers et de minorités ethniques.
- **Movimiento contra la Intolerancia:** cette ONG publie des rapports trimestriels concernant la violence urbaine, le racisme et l'intolérance en Espagne. Les informations sont ventilées sur la base des communautés autonomes. Certains chapitres sont consacrés à des thèmes tels que la violence néonazie (aucune donnée quantitative fournie dans le cadre du RAXEN).

Rapports du CERD, de l'ECRI, de Human Rights Watch, de l'UNICEF et d'Amnesty International

- RAXEN 3, 4 et 5 font référence aux rapports des OIG/ONG ci-dessus en ce qui concerne l'agression physique et les menaces de diverses forces de police envers des étrangers, et la détention d'enfants migrants dans des centres d'accueil espagnols.
- Le rapport 2003 de l'ECRI fait remarquer que les tribunaux espagnols ne font généralement pas référence à la motivation raciste des délits; le rapport

RAXEN 5 signale néanmoins quelques cas dans lesquels la motivation raciste a été prise en compte

Médias espagnols

- Comptes rendus d'affaires dans lesquelles des immigrants/étrangers/minorités ont été auteurs ou victimes de délits. Les expériences de victimisation vécues par les minorités ne sont généralement évoquées que lorsque l'acte criminel visé est particulièrement grave.
- Les rapports RAXEN 3 et 4 contiennent des récits d'incidents de violence raciste parus dans la presse. Ils ne sont pas classés, et vont de conflits intra-ethniques aux agressions commises par des groupes de skinheads sur des minorités.

8.3. NATURE ET AMPLEUR DE LA VIOLENCE RACISTE

8.3.1. Données officielles

Garde civile

- En 2000, un total de 61 actes xénophobes/racistes ont été enregistrés.
- Parmi ceux-ci, 33 étaient des faits de la violence physique, 12 étaient des atteintes aux biens et 16 étaient des insultes et menaces.
- En 2001, un total de 66 actes xénophobes/racistes ont été enregistrés.
- Parmi ceux-ci, 37 étaient des faits de violence physique, 14 étaient des atteintes aux biens et 15 étaient des insultes et menaces.

Médiateur (*Defensor del Pueblo*):

- Rapport 2002: plusieurs incidents racistes sont signalés en rapport avec la création ou l'ouverture de lieux de culte.
- Le rapport exprime sa préoccupation quant à l'augmentation apparente du nombre d'agressions racistes et xénophobes en Espagne.
- Le rapport signale une réticence générale de la part des auteurs d'admettre leur motivation raciste.
- Rapport 2003: il contient des signalements de brutalité policière présumée envers des étrangers.

8.3.2. Données non officielles

SOS Racismo:

Nombre de signalements dans chacune des catégories suivantes:

- Agressions par des skinheads: 3 (2001); 7 (2002); 5 (2003)
- Agressions et comportements abusifs par des forces de sécurité privées: 4 (2001); 8 (2002); 6 (2003).
- Agressions et comportements abusifs par des forces de sécurité publiques: 18 (2001); 35 (2002); 25 (2003).
- Agression et discrimination par des particuliers: 28 (2001); 25 (2002); 19 (2003).

Nombre total d'incidents par an (total des quatre catégories ci-dessus):

2001: 53

2002: 75

2003: 55

8.4. DEVELOPPEMENTS EN TERMES DE POLITIQUE, DE JUSTICE PENALE ET D'ACTIONS

Aucune information n'est directement accessible au public en ce qui concerne la violence raciste en Espagne. Des informations restreintes ont été obtenues dans le cadre de RAXEN 3 auprès de la Garde civile pour les années 2000 et 2001 avec 61 et 66 incidents racistes respectivement enregistrés au cours de ces deux années, mais aucune actualisation de ces chiffres n'est fournie dans le cadre de RAXEN 4 et 5. Cette absence générale de données sur la violence raciste s'explique partiellement par le fait que le code pénal espagnol n'y fait pas spécifiquement référence en tant qu'acte criminel distinct. La motivation raciste d'un délit constitue toutefois une circonstance aggravante aux yeux de la loi. Par ailleurs, le code pénal espagnol qualifie plusieurs comportements de criminels s'ils suscitent une discrimination/haine raciale/xénophobie – mais on ne dispose d'aucune donnée concernant le nombre d'affaires introduites et poursuivies avec succès en vertu de ces dispositions législatives.

Le ministère espagnol de l'Intérieur et la police ont présenté divers chiffres montrant une surreprésentation des étrangers dans les statistiques criminelles et les populations carcérales espagnoles; rien dans les rapports RAXEN 3 et 4 n'indique cependant si ces chiffres incluent les délits et les peines d'emprisonnement découlant d'infractions en matière d'immigration. Bien que leur validité ait été mise en doute par certains partis politiques, ces chiffres ont servi à «criminaliser» les migrants. L'absence d'autres sources d'information concernant la criminalité et la victimisation – avec ventilation selon la nationalité/ethnicité, le sexe, l'âge et le revenu – empêche tout débat dûment étayé concernant les expériences de criminalité/victimisation vécues par les migrants.

On peut citer, pour illustrer la manière dont le gouvernement *précédent* a approché la question de la criminalité et de l'immigration, le programme de lutte contre la criminalité qu'il a lancé en 2002. Il y aborde toute une série de problématiques s'articulant autour de trois grands axes: la sécurité dans les rues, la violence domestique et la promotion de l'intégration des étrangers dans la société espagnole. Le programme a été ultérieurement transposé en droit et constitue désormais la loi organique 11/2003 relative aux citoyens, à la sécurité, à la violence domestique et à l'intégration des étrangers dans la société. Deux points méritent d'être soulignés en ce qui concerne le titre de cet acte législatif: premièrement, le fait que l'accent soit mis sur l'intégration des étrangers mais qu'il soit mis aussi, deuxièmement, sur la sécurité des citoyens – par opposition à la sécurité des non-citoyens/étrangers/immigrants. En dehors de sa préoccupation à l'égard de la violence domestique, cette loi à vocation très large traduit, de manière explicite et implicite, la volonté d'une approche inflexible et rigoureuse des questions d'immigration, d'intégration et de sécurité au nom des *ciudadanos* espagnols. Sur une note plus positive, signalons toutefois qu'en approuvant la nouvelle loi sur les étrangers, le nouveau gouvernement a donné à 800 000 migrants étrangers environ la possibilité de résider et de travailler légalement en Espagne.

Si plusieurs éléments font penser que les médias espagnols tendent à donner une image négative des migrants, certains événements impliquant des étrangers/minorités en tant que victimes ont frappé le public et ont été dûment répercutés dans la presse. L'affaire du ressortissant équatorien Wilson Pacheco, citée dans les rapports RAXEN 3 et 4, en fournit un exemple: après avoir été interdit d'accès dans une boîte de nuit, il a été roué de coups par les videurs, puis jeté à la mer, où il a péri noyé. Ces événements ont été filmés sur vidéo et rendus publics. Lors du procès, toutefois, la motivation raciste ou xénophobe n'a pas été retenue contre les auteurs.

Les médias, premières sources d'information de RAXEN 3, 4 et 5 pour ce qui concerne la violence raciste, font également état de heurts violents impliquant des groupes d'extrême droite et des communautés minoritaires, et, occasionnellement, des protestataires de gauche. On peut citer ici l'exemple d'un débat à propos de la construction d'une mosquée, qui a duré plusieurs années et qui a engendré des heurts violents entre des groupes de droite, sous la bannière de la *Plataforma por Cataluña*, et des groupes de gauche de l'*Acción Antifascista*.

En résumé, il ressort des rapports du RAXEN que le nombre d'agressions racistes organisées par l'extrême droite est en hausse, et qu'elles sont généralement commises dans les grandes agglomérations et dans les villes situées en banlieue de Madrid, Barcelone et Valence. Le RAXEN attire parallèlement l'attention sur le nombre croissant d'agressions racistes «spontanées» ne pouvant être attribuées à des groupes organisés. L'étendue réelle de la violence raciste en Espagne reste néanmoins difficile à évaluer en raison de l'absence de données officielles et non officielles.

9. France

9.1. CONTEXTE

L'idéal républicain français se fonde sur le principe de l'égalité de traitement des citoyens devant la loi – un idéal qui va jusqu'à une réticence vis-à-vis d'une classification des individus en groupes, en ce compris la classification ethnique. Cette approche explique l'absence, jusqu'à une date récente, de la «violence raciale» dans le discours public, et d'une collecte systématique de données sur la «violence raciste» au niveau de la justice pénale.

La France connaît par ailleurs, depuis quelques années, une montée de la violence raciste et un problème plus particulier de criminalité et de violence à caractère antisémite. Ce type de violence a connu une recrudescence en 2000 au début de la deuxième Intifada (Israël/Palestine), et brièvement au lendemain des attentats du 11 septembre.⁷⁸ Selon le rapport de l'EUMC sur l'antisémitisme dans l'UE en 2002-03,⁷⁹ la France a connu une hausse importante de la violence et des menaces antisémites en 2002 par rapport à 2001 avec un pic d'incidents en avril 2002 au moment du regain de tension dans le conflit israélo-palestinien. Si, selon RAXEN 4, le nombre d'incidents racistes, xénophobes et antisémites signalés a fortement diminué en 2003, il a connu une forte recrudescence au cours des six premiers mois de 2004.

Le Front national, parti de droite, est arrivé en seconde position au premier tour des élections présidentielles de 2002 - un résultat qui, attestant d'un soutien populaire à l'égard d'un parti raciste anti-immigration, a immédiatement donné lieu à une mobilisation de la gauche anti-raciste. En juillet 2003, le président français a demandé la création d'une commission chargée de mener une réflexion sur l'application du principe de laïcité dans la République.⁸⁰ Les travaux de cette nouvelle commission ont fortement mobilisé l'attention dans la mesure où ils ont abouti aux débats et, ultérieurement, à la législation interdisant le port du foulard (musulman) et d'autres signes religieux ostensibles dans les écoles. Dans le même temps, et conformément aux décrets du Président et du Premier ministre, une autorité administrative indépendante (AAI) va être mise en place pour lutter contre la discrimination et mettre en œuvre les nouvelles directives européennes en matière d'égalité.

Faisant écho à ces divers événements, toute une série d'ONG et d'intellectuels français ont publié, en 2002-2003, des ouvrages et des articles axés sur l'analyse et la contestation des comportements et des actes de violence racistes et antisémites.

⁷⁸ France – Rapport RAXEN 3 sur la violence raciste, p.10.

⁷⁹ EUMC, *Les manifestations de l'antisémitisme dans l'Union européenne 2002-2003 – Rapport basé sur les données collectées par les points focaux nationaux du réseau d'information RAXEN*, p.115.

⁸⁰ Décret n° 2003-607 du 3 juillet 2003.

On constate néanmoins en France, comme le souligne le rapport RAXEN 4, la persistance d'une carence générale en matière de recherche approfondie et de collecte de données concernant la réalité des incidents racistes et antisémites; le rapport précise également que, selon les résultats du sondage d'opinion réalisé par BVA en 2002,⁸¹ les Français situent le racisme en milieu de classement et l'antisémitisme en dernière position sur la liste de leurs craintes pour la société française.

9.2. PRINCIPAUX MECANISMES DE COLLECTE DE DONNEES SUR LA VIOLENCE RACISTE

Voir le point 2.2 pour une description de la législation nationale.

La liste ci-après comprend les principaux mécanismes de collecte de données qui, institués en France pour recenser les incidents racistes discriminatoires, *incluent* les données relatives à la violence raciste. Ces organes de surveillance ne rendent cependant pas toujours leurs informations publiques.

9.2.1. Données officielles

- **Données statistiques du ministère de l'Intérieur:** les données collectées par le service central de sécurité de la police française sont classées en (1) actes qui ont des conséquences graves (généralement des atteintes physiques) et (2) menaces qui ne sont pas particulièrement préjudiciables (généralement des insultes).
- **Rapport annuel de la Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH):** les données relatives au racisme sont recueillies sur la base de quatre indicateurs: (1) incidents racistes signalés aux instances de justice pénale; (2) statistiques judiciaires relatives aux condamnations pour discrimination raciale; (3) enquête qualitative auprès des victimes de discrimination raciale; (4) rapports concernant les activités des ONG.

⁸¹ Sondage d'opinion réalisé en novembre 2002 par BVA (Institut d'études de marché et d'opinion). Sur une liste de 15 propositions de «craintes pour la société française», le racisme occupait la sixième place derrière le chômage, l'insécurité, la pauvreté, le terrorisme et la drogue; la crainte de l'antisémitisme venait en quinzième position. Voir: France – Rapport RAXEN 4 sur la violence raciste, p. 23.

9.2.2. Données non officielles

- **Ligne d'assistance téléphonique 114:** cette ligne d'accueil téléphonique gratuit, instaurée à l'initiative du GELD (Groupe d'Étude et de Lutte contre les Discriminations) pour recueillir les appels de personnes victimes ou témoins de discriminations raciales, est opérationnelle depuis mai 2000. Entre le 16 mai et le 30 octobre 2001, 9 945 incidents discriminatoires (violence raciste comprise) ont été enregistrés.⁸²
- **Conseil représentatif des institutions juives en France (CRIF) – Conseil juif de France:** il s'agit de la seule ONG française ayant développé son propre système de signalement avec un numéro vert recueillant les témoignages des victimes de menaces et d'actes antisémitiques/racistes.

9.3. NATURE ET AMPLEUR DE LA VIOLENCE RACISTE

Selon le rapport RAXEN 4 sur la violence raciste:

*L'année 2002 a été marquée par une recrudescence des menaces et des violences racistes de toute nature, lesquelles ont atteint les niveaux les plus élevés des dix dernières années.*⁸³

9.3.1. Données officielles

Le ministère de l'Intérieur communique les chiffres suivants:

- **un total de 1 305 actes ou menaces racistes**, xénophobes ou antisémites ont été signalés en **2002**, dont 924 visaient la communauté juive;
- **313 actes racistes, xénophobes et antisémites** ont été signalés, dont 193 visaient la communauté juive (6 fois plus qu'en 2001);
- **992 menaces racistes, xénophobes ou antisémites** ont été signalées, dont 731 visaient la communauté juive;
- 169 actes signalés étaient dirigés contre des Nord-africains.

⁸² France – Rapport RAXEN 3 sur la violence raciste, pp.18-19.

⁸³ France – Rapport RAXEN 4 sur la violence raciste, p.18.

INFORMATIONS ACTUALISÉES PAR LE NOUVEAU PFN FRANÇAIS DU RAXEN (MARS 2005)

- **En 2003, un total de 817 actes et menaces** racistes, xénophobes et antisémites ont été signalés.
- Parmi ceux-ci, 217 concernaient des actes violents à l'encontre de personnes et de biens.
- Sur les 817 incidents, 588 avaient un caractère antisémite.
- Parmi ces incidents antisémites, 125 impliquaient une agression physique.
- **En 2004 un total de 1 565 actes et menaces** racistes, xénophobes et antisémites ont été signalés.
- Parmi ceux-ci, 369 concernaient des actes violents à l'encontre de personnes et de biens.
- Sur les 1 565 incidents, 970 avaient un caractère antisémite – ce qui représente 62% de l'ensemble des actes et menacés signalés.
- Parmi ces incidents antisémites, 117 impliquaient une agression physique (dont 53 sur des mineurs).
- Les autres incidents (non liés à l'antisémitisme) avaient le plus souvent un caractère anti-maghrébin.
- Des lieux de culte/cimetières juifs et musulmans ont été profanés à 65 reprises.
- Le nouveau PFN du RAXEN signale que, depuis 2001, le **ministère de l'Éducation** a systématiquement consigné les actes racistes et antisémites perpétrés dans les écoles – que les victimes aient signalé ou non l'incident à la police.
- En 2004, selon le ministère de l'Éducation, 1 275 actes racistes et antisémites ont été commis en milieu scolaire.
- Le nombre d'incidents signalés en 2004 dépasse celui de 2002 (qui était le plus élevé depuis dix ans).
- Toutefois, comme le constate le PFN, le nombre de signalements a fortement diminué au cours du dernier trimestre de 2004.

Le CNCDH communique les chiffres suivants:

- en 2002, la violence antisémite représentait 62% de l'ensemble des incidents racistes (contre 45% en 2001, mais en recul par rapport au taux de 80% recensé en 2000);
- en 2002, sur les 47 incidents racistes avec violence perpétrés en France – exception faite des incidents à caractère antisémite - 29 étaient dirigés contre des Nord-africains (chiffre en recul par rapport à celui de l'année précédente),

ce qui correspond à 62% de l'ensemble des incidents racistes avec violence sans caractère antisémite;

- en 2002, 9% seulement des incidents de violence raciale ont été attribués à l'extrême droite contre 14% en 2001 et 68% en 1994, selon les estimations du CNCDH.

Ces chiffres tendent à suggérer que la violence raciste et les incidents associés se répandent, voire se «normalisent», parmi des délinquants et des groupes qui ne sont pas affiliés à l'extrême droite. Étant donné que toute recrudescence de la violence raciste est largement liée, ces dernières années, à un phénomène d'antisémitisme, il semblerait que l'attention se polarise sur des activités menées par des jeunes nord-africains, même si aucune information n'est publiquement disponible en ce qui concerne l'ethnicité ou la religion des auteurs de ce type d'actes. Toute analyse de la violence raciste dans la France d'aujourd'hui devrait donc s'intéresser, à la lumière des développements observés sur la scène mondiale et parallèlement aux activités de l'extrême droite, aux activités de la jeunesse nord-africaine qui ont une incidence sur les communautés locales.

9.3.2. Données non officielles

La ligne d'assistance téléphonique 114 communique les informations suivantes:

- Entre le 16 mai et le 30 octobre 2001, 9 945 incidents discriminatoires ont été signalés, dont certains relevaient de la violence raciste. Selon le rapport RAXEN 3 sur la violence raciste, la plupart des appels au 114 concernaient le signalement d'incidents discriminatoires impliquant des institutions.

Le CRIF communique les chiffres suivants:

- En 2002, les incidents antisémites à caractère violent enregistrés par le Conseil se répartissaient en 69 agressions physiques, 59 insultes et 49 menaces.

9.4. DEVELOPPEMENTS EN TERMES DE POLITIQUE, DE JUSTICE PENALE ET D' ACTIONS

RAXEN 4 a recensé une série de problèmes qui empêchent la France de trouver une réponse adéquate et efficace à la violence raciste sur son territoire. L'un des grands obstacles à cet égard réside dans l'absence de mécanismes de collecte de données spécifiquement axés sur l'étendue et la nature de la *violence* raciste, que ce soit au niveau du système de justice pénale ou des chercheurs universitaires/indépendants. Le rapport RAXEN 4 ne fait état d'aucune enquête de criminalité basée sur les victimes qui permettrait de mieux cerner les expériences de criminalité et de violence racistes. Le système français ne peut compter, à cette fin, que sur les statistiques du ministère de l'Intérieur et de la ligne d'assistance téléphonique 114, aujourd'hui hors service. Le rapport RAXEN 4 attire par ailleurs l'attention sur le frein majeur au bon aboutissement des poursuites que constitue la charge de la preuve en ce qui concerne l'intention raciste de l'auteur présumé des faits.

La plupart des condamnations pour délits en «matière raciale» concernent uniquement le non respect d'une loi datant de 1881, qui porte sur les limites de la liberté d'expression, en relation avec la presse plus particulièrement, et qui a été modifiée en 1972 pour prévoir une aggravation des peines en cas de discours/d'écrits racistes. En 2001, sur les 146 condamnations prononcées en «matière raciale», 132 étaient liées à des transgressions de cette loi de 1881.

Aucune législation exhaustive n'a par ailleurs été adoptée pour sanctionner les délits racistes, en ce compris la violence. En son lieu et place, c'est le code pénal qui qualifie d'acte punissable, dans le cadre de nombreux délits, l'intention raciste de l'auteur: l'article 225-18 relatif aux atteintes à caractère raciste au respect dû aux morts en fournit un exemple.

Une nouvelle loi a néanmoins été introduite le 3 février 2003 en vue d'accroître les possibilités de condamnation (emprisonnement et amendes) pour toute une série de délits s'il est établi qu'ils ont été commis avec un motif racial ou religieux. Cette aggravation des peines se traduit comme suit: meurtre - de 15 à 20 ans; tortures et barbarie ayant entraîné une mutilation ou une infirmité permanente – de 10 à 15 ans; dégradations causées par l'effet d'une explosion, d'un incendie ou autre moyen dangereux pour la vie humaine – de 10 à 20 ans. La nouvelle loi de février 2003 instaure également un nouveau délit, à savoir la destruction à motivation raciste d'un bien appartenant à autrui, ce dernier allant d'un lieu de culte au véhicule transportant des enfants, pour lequel la peine encourue est portée à cinq ans d'emprisonnement et une amende correspondante.

Le rapport RAXEN 4 situe ces développements dans une tendance générale à l'alourdissement des sanctions, mais constate également que les rares peines d'emprisonnement prononcées sont le plus souvent de courte durée, voire assorties de sursis.

On ne relève, malgré la mise en place de la ligne d'appel gratuit 114, qui se voulait un mécanisme exhaustif de signalement et d'enregistrement des incidents discriminatoires, y compris les cas de violence raciste, aucune augmentation sensible des actions en justice pour racisme et violence. Des problèmes majeurs sont apparus au niveau même de la ligne d'assistance téléphonique, dans la mesure surtout où aucune suite systématique n'était donnée aux appels, hormis dans quelques localités⁸⁴; cette situation s'explique largement par la difficulté quasiment insurmontable de prouver les motifs de l'auteur des faits, la charge de la preuve constituant à la fois, comme nous l'avons précisé au début de cette quatrième section, un principe fondamental et la pierre d'achoppement du droit français en matière de criminalité et de violence racistes. Pour pallier les carences de la ligne téléphonique d'assistance, l'autorité administrative indépendante récemment proposée pour lutter contre la discrimination aura notamment pour mission d'instaurer des mécanismes de collecte de données capables de conjuguer le rassemblement d'informations et le combat contre la discrimination.

L'exception française - évoquée par le rapport RAXEN 4 en référence à un idéal républicain qui refuse d'admettre l'existence de différences entre groupes - pourrait être mise à mal à l'heure où la France doit faire face aux manifestations contemporaines de la criminalité et de la violence racistes. Il sera intéressant d'observer la position politique et les réponses stratégiques que la France va adopter vis-à-vis de la violence raciste suite à la relance des débats sur la nouvelle loi interdisant le port du foulard, et au large soutien dont le Front national a bénéficié lors des élections de 2002. La publication par le ministre de la Justice, en avril 2004, d'un guide décrivant les divers délits et sanctions en matière de racisme, de discrimination et d'antisémitisme, de même que l'ensemble des actions engagées par la chancellerie dans ce domaine, est une démarche encourageante. Le ministre de l'Intérieur et le Président français ont en outre condamné, sur fond de débat sur le port du foulard, la profanation de tombes musulmanes à Strasbourg en juin 2004.

Le rapport RAXEN 4 constate également, de manière plus générale, que la France compte depuis longtemps toute une série d'ONG et d'associations locales bien établies dont les programmes d'action sont axés sur la défense des droits fondamentaux, et notamment sur la lutte contre le racisme. Les grandes manifestations publiques du 1^{er} mai 2002 en réaction au succès du Front National au premier tour des élections présidentielles témoignent d'un vaste soutien à l'égard d'un idéal républicain non raciste.

⁸⁴ France – Le rapport RAXEN 4 sur la violence raciste fait de Dijon, Châteauroux, Metz et Paris des exceptions manifestes à cet égard (p.14).

10. Irlande

10.1. CONTEXTE

L'Irlande est restée jusqu'à très récemment un pays d'émigration, mais la forte croissance de son économie au cours des années 1990 s'est accompagnée de l'arrivée des premiers groupes importants d'immigrants sur son territoire, où de très nombreuses nationalités sont aujourd'hui représentées.

Selon le recensement de 2002, les habitants peuvent être répartis entre les principales origines géographiques suivantes: Irlande: 3 584 975; UE-15: 133 436; reste de l'Europe: 23 105; Afrique: 20 981; Asie: 21 779; Amérique (du Nord et du Sud): 15 383. L'Irlande compte, en outre, 23 681 *travellers* (gens du voyage). L'écrasante majorité de la population est catholique romaine (3 462 606), mais le pays compte désormais une minorité musulmane assez importante (19 147). La population juive est, en revanche, l'une des communautés religieuses les moins représentées dans le pays (1 790).

Même si elle n'a découvert que récemment la diversité culturelle et religieuse, l'Irlande connaît depuis très longtemps les conflits et l'intolérance religieuse en raison de la division nord-sud de son territoire. Les «troubles» en Irlande du Nord ont eu, à différents niveaux, des répercussions sur l'Irlande elle-même, et la situation n'est plus ou moins stabilisée que depuis peu.

Avec un peu moins de quatre millions d'habitants, l'Irlande a bénéficié, dans ce contexte, d'un taux de criminalité relativement faible - même s'il convient d'interpréter avec prudence les chiffres officiels en la matière. L'arrivée d'une nouvelle vague de travailleurs migrants et de réfugiés/demandeurs d'asile met toutefois la société irlandaise face à des défis auxquels elle n'a encore jamais été confrontée: désormais pays d'immigration, l'Irlande est notamment appelée à gérer le racisme et ses manifestations éventuelles.

La violence raciste semble relativement peu répandue en Irlande. Des rapports officiels et non officiels font néanmoins état d'une hausse du phénomène, mais cette progression apparente pourrait tout simplement refléter l'amélioration des techniques d'enregistrement de la part de la police. Résolue à faire face à tout problème éventuel, et s'inspirant de la démarche britannique en matière de surveillance policière de la violence raciste, la police irlandaise (la *Gardaí*) n'a pas ménagé ses efforts pour répondre efficacement à ce phénomène. Son action a été étayée par des programmes proactifs en faveur de la diversité culturelle, initiés à la fois par la police et par la société civile.

10.2. PRINCIPAUX MECANISMES DE COLLECTE DE DONNEES SUR LA VIOLENCE RACISTE

Voir le point 2.2 pour une description de la législation nationale.

Des mécanismes d'enregistrement de la violence raciste ont été mis en place en Irlande au cours de la période 1999-2001.

10.2.1. Données officielles

Les statistiques policières en matière de criminalité ne pouvaient, jusqu'en 1999, être ventilées de manière à fournir des informations concernant les incidents à caractère raciste.

- **PULSE**: la police a introduit en 1999 un nouveau système de collecte de données en matière de criminalité, baptisé PULSE, qui permet de répertorier les délits à motivation raciale et inclut des informations concernant les poursuites et condamnations judiciaires pour les incidents répondant à cette motivation.
- Les incidents à motivation raciale sont ventilés en fonction de la nationalité, du sexe et de l'âge de la victime.
- Les incidents à motivation raciale sont ventilés en fonction du sexe et de l'âge de l'auteur.
- En mars 2002, la *Gardaí* a approuvé la définition d'un «incident raciste»; l'enregistrement de ce type d'incidents devrait, dès lors, gagner en cohérence.

10.2.2. Données semi-officielles

- **NCCRI**: la Commission nationale consultative sur le racisme et les questions interculturelles a été créée en 1998 en tant qu'organisme indépendant financé par le gouvernement. La NCCRI a initié en 2001 un système de surveillance informelle des incidents racistes, en ce compris la violence raciste. La NCCRI reçoit des informations concernant les incidents racistes de la part d'ONG et directement de la part des victimes. La consignation de ces incidents est largement qualitative, et paraît dans les publications semestrielles de la NCCRI.

10.3. NATURE ET AMPLEUR DE LA VIOLENCE RACISTE

10.3.1. Données officielles

Police/PULSE

Selon les données de la police et les premières données PULSE, les délits officiellement enregistrés avec un motif raciste s'établissent comme suit pour la période 2000-2003:

- **2000**: 65 incidents; **2001**: 43 incidents; **2002**: 102 incidents; **2003**: 81 incidents

Parmi ces incidents, on dénombre les délits à caractère violent suivants (plus spécifiquement les atteintes à l'intégrité physique, les agressions communes, les actes de vandalisme (hormis l'incendie volontaire) et le vol sur personne):

- **2000**: 55 incidents; **2001**: 27 incidents; **2002**: 80 incidents; **2003**: 53 incidents.

Ces chiffres excluent deux incidents importants enregistrés en 2002, à savoir un homicide involontaire et une agression sexuelle ayant l'un et l'autre une motivation raciale.

Ces chiffres ne reflètent pas fidèlement l'étendue réelle de la violence raciste, étant donné entre autres que la police n'a adopté de définition d'un «incident raciste» qu'en 2002. Selon RAXEN 4, toutefois, la police n'a pas enregistré plus de 12 incidents (avec ou sans violence) à motivation raciste en 1999. Les chiffres susmentionnés constituent donc un progrès par rapport aux pratiques antérieures d'enregistrement, qui ne permettaient pas de consigner de manière distincte les actes criminels motivés par le racisme.

Sur l'ensemble des actes criminels violents et non violents auxquels un «motif raciste» a été attribué, les cas suivants ont donné lieu (a) à une action en justice et (b) à une condamnation:

- a) **2000**: 17 cas (plus 4 cas supplémentaires classés comme «xénophobes»); **2001**: 22 cas; **2002**: 107 cas; **2003**: 25 cas
- b) **2000**: 8 condamnations; **2001**: 3 condamnations; **2002**: 21 condamnations; **2003**: 0 condamnation.⁸⁵

⁸⁵ Les données ayant servi au calcul de ces chiffres ont été communiquées par le PFN irlandais du RAXEN à la fin de 2003. Les chiffres relatifs à 2003 pourraient donc ne pas refléter le nombre définitif de condamnations prononcées.

10.3.2. Données semi-officielles

NCCRI

Dans son rapport couvrant la période novembre 2002 – avril 2003, la NCCRI déclare avoir reçu le signalement de 48 incidents à motif raciste (pouvant inclure des actes de violence raciste).

- 75% de ces incidents ont été signalés dans le Grand Dublin.
- 12% des victimes identifiées en termes de sexe étaient des femmes, et 58% étaient des hommes.
- La majorité des incidents étaient dirigés contre des victimes adultes.
- 20 nationalités différentes ont été enregistrées comme ayant fait l'expérience du racisme au cours de cette période de six mois.
- Les insultes et harcèlements à caractère raciste ont été le type d'incident le plus fréquemment signalé.

Mai 2003 – octobre 2003:	46 incidents
Novembre 2003 – avril 2004:	42 incidents
Mai 2004 – août 2004 (4 mois):	50 incidents

10.4. DEVELOPPEMENTS EN TERMES DE POLITIQUE, DE JUSTICE PENALE ET D' ACTIONS

Le système irlandais de justice pénale a institué en 1999 un nouveau mécanisme de comptage des délits qui, baptisé PULSE, permet également de classer de manière distincte les actes commis avec un mobile raciste. Ce n'est cependant qu'en 2003 que les incidents à motivation raciste ont été clairement définis à l'intention des forces de police, et enregistrés comme tels dans le système PULSE. Le rapport RAXEN 4 attribue ces développements à divers facteurs, et principalement à l'influence des débats et à la réorientation des pratiques britanniques en matière d'enregistrement et de traitement des incidents racistes commis avec violence.

Parallèlement au nouveau système de monitoring PULSE, la police a lancé une série d'initiatives et de programmes de formation, afin de mettre en évidence et de mieux gérer le problème de la criminalité et de la violence racistes. La plupart des initiatives émanent du *Gardaí Racial and Intercultural Office* (bureau multiculturel et anti-racisme de la police), institué en juillet 2000. Ce bureau a été chargé de nommer 145 policiers de liaison ethnique, dont la mission consiste notamment à travailler avec les victimes d'actes criminels. Il organise également des programmes de formation anti-raciste à l'intention des forces de police et des agents d'immigration.

Le droit pénal est à la traîne au regard de ces initiatives pragmatiques de la justice répressive visant à lutter contre la criminalité et la violence racistes. Il n'existe actuellement en Irlande, selon le rapport RAXEN 4, aucune législation distincte en

matière de violence raciste. Comme dans toute autre juridiction, le droit pénal comporte des lois interdisant divers délits commis avec violence, mais aucune disposition supplémentaire ne vise les peines pour les délits motivés/aggravés par le racisme.

Plusieurs démarches sont en cours en vue de remédier à l'inefficacité de la législation actuelle; à condition d'être bien formulées et appliquées, les nouvelles dispositions pourraient viser plus spécifiquement certains aspects du racisme. Ainsi la loi sur l'interdiction de l'incitation à la haine fait actuellement, selon le rapport RAXEN 4, l'objet d'une révision en raison des préoccupations suscitées par son inefficacité en tant qu'instrument juridique. Il n'en reste pas moins que la plupart des crimes racistes relèvent encore de la législation existante, qui ne vise pas spécifiquement la criminalité et la violence racistes. Des signes encourageants attestent toutefois de la volonté individuelle de certains juges de considérer que les actes criminels motivés par le racisme doivent être sanctionnés par des peines plus lourdes. Par exemple: en 2003, un juge a condamné un homme à deux mois d'emprisonnement pour avoir lancé des insultes racistes à un Roumain, et a indiqué son intention de prononcer des peines d'emprisonnement chaque fois qu'il serait saisi d'affaires analogues.

En résumé, selon le rapport RAXEN 4, les éléments tendant à prouver l'existence d'une violence raciste systématique ou organisée en Irlande restent rares – étant entendu que cette conclusion pourrait également refléter l'inadéquation des mécanismes de signalement et d'enregistrement, lesquels ne suscitent, selon le même rapport, qu'un intérêt très récent.

Si les données en provenance du système PULSE et de la NCCRI ne font pas état de niveaux élevés de criminalité et de violence racistes dans le pays, le rapport annuel 2003 d'Amnesty International sur l'Irlande, cité par RAXEN 4, exprime certaines préoccupations concernant la violence et le harcèlement à caractère raciste, et l'incapacité de la législation de lutter efficacement contre ce type de délits. Ces préoccupations figuraient déjà dans un rapport antérieur d'Amnesty, datant de 2001, de même que dans les rapports d'ONG telles que le *African Refugee Network* (cité dans RAXEN 4), qui indiquent que la plupart des minorités ont fait l'expérience du racisme en Irlande.

Si l'étendue réelle de la violence raciste en Irlande reste mal définie, il convient de souligner les efforts déployés par le gouvernement pour trouver des réponses à la criminalité et à la violence raciste au niveau de la justice pénale, et plus particulièrement encore au niveau de la police. Le gouvernement aborde ces questions dans le cadre plus large de la lutte contre le racisme et de la promotion du multiculturalisme. Sa démarche a notamment été illustrée par la campagne d'information *Known Racism*, officiellement venue à échéance en 2004, et par la signature par tous les partis politiques d'un protocole antiraciste régissant les campagnes électorales. Elle a surtout été concrétisée par la création de la Commission nationale consultative sur le racisme et les questions interculturelles (NCCRI) qui, financée par le gouvernement, atteste de la volonté de celui-ci de combattre le racisme et de faire évoluer le pays vers une société multiculturelle.

Enfin, le rapport RAXEN 4 met en évidence les gens du voyage en tant que communauté particulièrement exposée à l'expérience du racisme, les autres groupes étant les réfugiés et les demandeurs d'asile; les groupes noirs et autres minorités ethniques; les travailleurs migrants; et, sous des formes de racisme particulières, les femmes des groupes minoritaires. Le gouvernement semble focaliser actuellement son attention sur les problèmes rencontrés par les nouveaux immigrants. Il convient évidemment de se réjouir de cette priorité, tout en veillant à ce qu'elle n'éclipse pas le racisme manifesté envers les minorités déjà installées.

11. Italie

11.1. CONTEXTE

La droite et l'extrême droite ont fortement progressé en Italie, tant sur le plan électoral que social, depuis la fin des années 1980 et au cours des années 1990, et l'écart entre la droite modérée et l'extrême droite s'est réduit ces dernières années.

L'Italie compte actuellement un large éventail de partis politiques et d'organisations d'extrême droite et de droite, qui mènent principalement leurs activités dans le nord du pays - là où sont également concentrés les groupes d'immigrants. Le nord-ouest a été tout particulièrement influencé par la propagande et les campagnes anti-immigration de certains membres de la Ligue du Nord et de ses organisations affiliées. Formant actuellement la coalition gouvernementale avec Forza Italia et l'Alliance nationale, la Ligue du Nord a délibérément mis en sourdine ses liens les plus flagrants avec la droite pour s'orienter vers une expression plus populiste du nationalisme intégrant des éléments de politique anti-immigration.

On relève, au sein de la droite italienne, une série d'attitudes xénophobes: selon le rapport RAXEN 4, trois groupes semblent exprimer des tendances néofascistes ou néonazies, à savoir MSI-Fiamma Tricolore, Forza Nuova et Fronte Sociale Nazionale. Toujours selon RAXEN 4, Forza Nuova – aux accents racistes, antisémites et islamophobes particulièrement marqués – est aujourd'hui la formation néofasciste italienne qui connaît l'activité la plus intense et la progression la plus forte. En janvier 2003, des membres de Forza Nuova ont participé à une descente en force dans une émission de télévision organisée en direct avec le leader de l'Union musulmane d'Italie. Quinze jeunes participants à cette descente, de même que le secrétaire de Forza Nuova en Vénétie, ont été arrêtés et inculpés d'incitation à la haine raciale.

Quelques groupes d'extrême droite reprennent également certains éléments du discours anti-mondialiste et anti-américain, tout en adoptant dans la foulée une position pro-palestinienne dans certains cas, et une position anti-islamiste dans d'autres. L'éventail des opinions exprimées tant à l'intérieur qu'entre les différents

mouvements xénophobes de droite peut donc paraître à la fois contradictoire et confus, mais une certitude subsiste: le ciment qui lie ces divers partis et organisations est une position xénophobe fermement ancrée.

L'Italie compte également plusieurs groupes de skinheads, parmi lesquels les *Veneto Fronte Skinheads* et les *Azione Skinheads*. Selon le rapport RAXEN 4, ces groupes sont les auteurs de bon nombre d'agressions et de violences racistes, ainsi que d'actes d'intimidation à caractère spécifiquement antisémites.

Les membres des groupes d'extrême droite ne sont pas les seuls, en Italie, à manifester des sentiments racistes et anti-immigrants. Des études réalisées par plusieurs institutions, citées dans le rapport RAXEN 4, révèlent que des segments importants de la population italienne ont une attitude négative à l'égard des migrants et d'autres minorités. Ce type de comportement est largement soutenu et relayé par les médias italiens qui, comme le souligne le rapport RAXEN 4, perpétuent l'image négative des migrants et des minorités.

11.2. PRINCIPAUX MECANISMES DE COLLECTE DE DONNEES SUR LA VIOLENCE RACISTE

Voir le point 2.2 pour une description de la législation nationale.

Les rapports RAXEN contiennent très peu d'information concernant la nature et l'ampleur de la violence raciste en Italie. RAXEN 4 constate une baisse des activités de surveillance des pratiques discriminatoires et racistes au cours de la période septembre 2002 – septembre 2003 par rapport à la période couverte par RAXEN 3. Ce recul est largement attribué au manque ou à la suspension du financement de projets dans ce domaine.

11.2.1. Données officielles

Il ressort des rapports RAXEN 3, 4 et 5 qu'il n'existe en Italie aucune structure officielle chargée de collecter des données sur la criminalité et la violence racistes, et de les rendre publiques.

À la demande du PFN italien, le ministère de l'Intérieur a communiqué des informations limitées à propos de la criminalité raciste et antisémite en 2001-2002.

Le Président du Conseil des ministres a publié son 50^{ème} rapport sur la «Politique d'information et de sécurité» (2002). Quelques lignes de ce document de 23 pages évoquent la propagande et la violence racistes émanant de l'extrême droite.

11.2.2. Données non officielles

Les sources non officielles de données concernant la criminalité et la violence racistes sont, selon le RAXEN, peu nombreuses en Italie.

RAXEN 3 mentionne les sources suivantes:

- Faculté des Sciences de la Communication de l'Université *La Sapienza* de Rome (2000): rapport consignait les actes d'agression/de violence xénophobe envers des étrangers commis en Italie entre janvier et octobre 2000. Les incidents ont été recensés à partir de revues de la presse quotidienne couvrant 19 journaux nationaux et locaux.
- Centre européen pour les droits des Roms: rapport «*The country of Gypsy camps: the racial segregation of Romanies in Italy*» (2000). Ce document documente brièvement les incidents discriminatoires et violents envers des communautés de Roms et de Sinti, enregistrés sur plusieurs années par le Centre. Certains de ces actes ont été commis par des officiers de police.
- Commission italienne pour les politiques d'intégration des immigrants (2001): deuxième rapport sur l'intégration des immigrants en Italie. Les chapitres 3.2 et 3.4 font notamment référence à des incidents liés à la discrimination et au racisme.
- Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI) (2001): second rapport sur l'Italie.

RAXEN 4 mentionne les sources suivantes:

- Rivera, A. (2003) «*Estranei e nemici*» (Étrangers et ennemis): cette étude contient, en annexe, une liste de cas de discrimination et de violence raciales rapportés dans les journaux et par les agences de presse nationales entre janvier 2000 et mars 2003.
- L'Observatoire du racisme a rassemblé des informations sur les rapports de presse concernant les immigrants et portant notamment sur des incidents violents: <http://www.osservatorio-razzismo.it/>

RAXEN 5 mentionne les sources suivantes:

- Abruzzese A., Manconi L., Sorice M., (2003) *Questione di pelle. La rappresentazione giornalistica dell'intolleranza*, (Question de peau. Représentation journalistique de l'intolérance) Rome, Centro Recherche Studi Culturali, (PUBIT1449): http://www.abuondiritto.it/liberta/personale/stranieri/pdf/questione_di_pelle.pdf :
- le rapport s'intéresse à la couverture médiatique en se focalisant plus particulièrement sur la violence et la criminalité racistes. Il a été réalisé par la Faculté des Sciences de la communication de l'Université *La Sapienza* de Rome en collaboration avec les ONG *Save the Children* et *A buon diritto*.

11.3. NATURE ET AMPLEUR DE LA VIOLENCE RACISTE

Faute de données concernant la violence raciste en provenance de sources officielles et non officielles, RAXEN 4 a rassemblé des informations à partir d'articles parus dans les journaux italiens, analysés quotidiennement entre septembre 2002 et septembre 2003. Une vérification croisée de cette recherche a été effectuée avec l'étude de Rivera (citée plus haut).

Les cas suivants ont été recensés dans la presse quotidienne dans le cadre de la recherche RAXEN 4 couvrant la période:

Septembre 2002 – août 2003:

Violence raciste

- 88 cas de «violence raciste» – dont 40 incidents verbaux et 48 cas de violence physique.
- Sur ces 48 cas de violence physique, 43 cas relevaient de l'agression et de sévices dont 17 perpétrés par les forces de police et autres acteurs institutionnels; 15 par des acteurs non institutionnels; 8 par des organisations d'extrême droite; 3 par des acteurs non institutionnels avec l'aide d'acteurs institutionnels.
- Sur ces 48 cas de violence physique, 5 étaient des décès par suite de violence/sévices/comportements abusifs/négligence dont 3 par la police et autres acteurs institutionnels et 2 par des acteurs non identifiés.

Auteurs des crimes

- 88 cas de «violence» verbale et physique.
- La classification des cas dont les auteurs ont été identifiés s'établit comme suit: individus ou groupes d'extrême droite, 23 cas; citoyens «ordinaires» ou individus/groupes non identifiés, 21 cas; membres des forces de police, 17 cas; membres de la Ligue du Nord, 15 cas.

Victimes

- Les victimes des 88 cas de «violence» verbale et physique ont été identifiées comme suit: immigrants et réfugiés, 64 cas; «Tziganes», 15 cas; Juifs, 12 cas (le total de 91 cas peut s'expliquer par le double comptage d'une même victime en tant que «immigrant» et que «Tzigane», par exemple).
- Les victimes des 88 cas de «violence» verbale et physique ont été identifiées comme suit: hommes, 48 cas; femmes, 17 cas; mineurs, 4 cas (le total de 69 cas peut s'expliquer par le fait que le sexe/statut de mineur n'ait pas été identifié dans la plupart des cas).

- La nationalité des victimes est généralement signalée dans les cas impliquant une violence physique. Les nationalités les plus fréquemment citées dans les rapports sont la nationalité marocaine (7), tunisienne (3), indienne (3) et nigériane (2).
- Deux articles de journaux au moins parlent d'incidents à l'encontre de groupes de Tziganes.

Septembre 2003 – Août 2004

Violence raciste

- 91 cas de «violence raciste» – dont 57 incidents verbaux et 34 cas de violence physique.
- Sur ces 34 cas de violence physique, 31 cas relevaient de l'agression et de sévices dont 15 perpétrés par les forces de police et autres acteurs institutionnels; 15 par des acteurs non institutionnels; 1 par des organisations d'extrême droite.

Auteurs des crimes

- En ce qui concerne le 91 cas de «violence» verbale et physique, les auteurs ont été identifiés comme suit:
- citoyens «ordinaires» ou individus/groupes non identifiés, 33 cas; individus ou groupes d'extrême droite, 17 cas; supporters sportifs, 15 cas; membres des forces de police, 11 cas; membres de la Ligue du Nord, 11 cas; institutions locales ou nationales, 4 cas.

Victimes

- Les victimes des 91 cas de «violence» verbale et physique ont été identifiées comme suit:
- Immigrants et réfugiés, 58 cas; Juifs, 15 cas; Musulmans, 12 cas; Roms, 6 cas.
- Hommes, 35 cas; femmes, 9 cas; mineurs, 6 cas (soit un total de 50 cas qui peut s'expliquer par le fait que le sexe/statut de mineur n'ait pas été identifié dans la plupart des cas).
- La nationalité des victimes est généralement signalée dans les cas impliquant une violence physique. Les nationalités les plus fréquemment citées dans les rapports sont la nationalité marocaine (6), roumaine (3), polonaise (2) – et une série d'autres nationalités.

En outre:

Le département central de la police de prévention, qui relève du ministère de l'Intérieur, a fourni au PFN italien les informations suivantes, signalées dans le rapport RAXEN 4:

- Au cours de la période 2001-2002, la «criminalité raciste» a enregistré un recul de 12% et la criminalité antisémite une progression de 10%.
- Cette information n'est pas développée davantage.

RAXEN 5

Contient les informations suivantes, tirées d'un rapport de Abruzzese, Manconi et Sorice (2003) (Faculté des Sciences de la communication de l'Université *La Sapienza* de Rome) – cité plus haut:

- **En 2001**, sur les 253 cas de violence envers des migrants qui ont été signalés dans la presse, 19 ont causé un préjudice irréversible et 48 ont entraîné la mort (soit 19% des cas couverts). La violence à motivation raciale représentait 32,9% du total.
- **En 2002**, sur les 266 cas enregistrés, 16 ont causé un préjudice irréversible et 50 ont entraîné la mort (soit 21% des cas couverts).
- Le rapport signale que les agressions racistes ont surtout été physiques (54% en 2001 et 54,2% en 2002), mais constate une hausse de la discrimination et des agressions «verbales» par rapport aux années précédentes (28% en 2001 et 28,1% en 2002), de même que des cas d'exploitation et de harcèlement psychologique (9,6% en 2001 et 9,9% en 2002).
- Selon le rapport, les victimes ont le plus souvent été des femmes et des enfants: 10 des 38 cas de violence enregistrés à l'encontre de mineurs en 2001, et 12 sur 41 en 2002, étaient motivés par le racisme. C'est dans le sud de l'Italie que le taux de violence raciste est le plus élevé.

11.4. DEVELOPPEMENTS EN TERMES DE POLITIQUE, DE JUSTICE PENALE ET D' ACTIONS

Le fait que le PFN italien ait dû recourir à des articles de presse pour tenter d'apprécier l'ampleur et la nature de la violence raciste dans le pays atteste à suffisance de la pénurie de données officielles et non officielles en la matière. La loi 286/98 prévoit bien la création de centres régionaux en vue d'assurer «une observation, un suivi et une information» dans le domaine de la discrimination et du racisme, mais aucun n'a encore été mis en place à ce jour. Faute de sources nationales, les ONG et les instituts de recherche collectent généralement des données sur une base locale ou régionale.

Tout en étant nécessairement limitées et sujettes à la critique parce qu'elles se fondent de manière pratiquement exclusive sur des articles de presse, les conclusions générales de RAXEN 4 sont confirmées par des rapports en provenance d'autres sources. Il est préoccupant de constater qu'une part importante de la violence raciste semble perpétrée par des membres d'organisations d'extrême droite. Selon RAXEN 4, la magistrature italienne et les divisions d'enquêtes générales et d'opérations spéciales (DIGOS) mènent des investigations sur les activités de ces organisations. L'absence de mécanismes officiels de collecte de

données et de commentaires concernant la violence raciste de la part du gouvernement central conduit néanmoins à penser, comme le souligne le rapport RAXEN 4, que l'État ne prend pas suffisamment de dispositions pour surveiller et lutter contre les activités de violence raciste émanant de l'extrême droite, ainsi que d'autres individus et organisations. Les actions et la propagande racistes menées par certains membres de la Ligue du Nord – laquelle continue de jouer un rôle de premier plan sur la scène politique locale et nationale – attestent, selon le rapport RAXEN 4, de l'absence de contrôle exercé dans ce domaine par l'État italien.

RAXEN 3 et 4 font également état de rapports selon lesquels la police – police de la route, police nationale et *Carabinieri* – ont été impliqués en tant qu'auteurs dans différentes affaires de sévices, de comportements abusifs et de violences envers des migrants et des minorités. Plusieurs de ces abus auraient été commis dans l'enceinte de centres de détention d'immigrants, d'après les informations communiquées par Médecins sans Frontières et par Amnesty International en 2004. RAXEN 4 contient néanmoins une mention brève mais encourageante, selon laquelle les magistrats italiens mènent «plusieurs enquêtes» à propos de ces présomptions de mauvais traitements. Des comportements abusifs à l'encontre de la communauté Rom ont par ailleurs été signalés, dans certains cas d'expulsion notamment.

Quelques avancées méritent cependant d'être signalées qui, sans être directement liées à la criminalité raciste, adressent un message positif aux immigrants – tel l'octroi aux immigrants du droit de vote lors des élections locales. Ceci étant dit, si RAXEN 4 et 5 contiennent une liste de «bonnes pratiques» envers les migrants et les minorités, aucune de celles-ci ne vise *spécifiquement* des initiatives axées sur la prévention de la criminalité raciste, et la réponse à y apporter.

12. Luxembourg

12.1. CONTEXTE

Le Luxembourg est le plus petit État membre de l'UE, tant en termes de superficie (2 586 km²) qu'en termes de population (439 539 habitants). Sa taille et ses frontières communes avec la Belgique, la France et l'Allemagne expliquent la forte influence de ces différents pays sur le Grand Duché; c'est ainsi que la langue officielle est le luxembourgeois, mais que le français et l'allemand y sont largement parlés.

Sa population peu nombreuse, ses frontières communes avec trois pays et sa relative prospérité sont à l'origine d'un afflux considérable de travailleurs migrants au Luxembourg. Chaque jour ouvrable, durant les heures de travail, le nombre des travailleurs migrants en provenance des pays voisins dépasse celui des ressortissants nationaux. La population étrangère est constituée à hauteur de 86%

de citoyens de l'UE et inclut une importante minorité portugaise, installée de longue date dans le pays.

Les variations quotidiennes de la population, conjuguées à l'existence de populations minoritaires et étrangères résidentes, ont mis la question de la migration et de la mise en péril de la culture luxembourgeoise à l'ordre du jour à différents niveaux politiques. Le Luxembourg ne compte toutefois, à l'heure actuelle, aucun parti raciste extrémiste. Le dernier parti d'extrême droite, à savoir le Mouvement national, a été fondé en 1989, mais dissous en 1996. D'autres mouvements d'extrême droite se sont installés dans des pays voisins.

Les principaux partis politiques du pays ont signé en 1998 la Charte des partis politiques européens pour une société non raciste. Selon le rapport RAXEN 4, le gouvernement a adopté une approche positive de l'immigration, l'associant à la prospérité économique du pays tout en cherchant à promouvoir l'identité luxembourgeoise. Contrastant avec cet anti-racisme affiché, une enquête effectuée en septembre 2000 par l'ILR et citée dans RAXEN 4, révèle cependant que 53% des personnes interrogées considèrent que la criminalité a augmenté au Luxembourg depuis l'arrivée de réfugiés en provenance de l'ex-Yougoslavie. Mais si le lien entre la présence d'étrangers et le taux de criminalité est aujourd'hui un enjeu politique au Luxembourg, il convient de faire également état de la tolérance générale des habitants, et des jeunes en particulier, à l'égard des étrangers.

L'enquête sur les valeurs des Européens (EVS - European Values Study), dont les résultats concernant le Luxembourg ont été publiés en 2003, portait sur 1 211 personnes résidant dans le pays. L'enquête fait apparaître que les gens sont généralement moins «tolérants» à l'égard de personnalités «socialement déviantes» qu'à l'égard de groupes ethniques, d'immigrants ou de réfugiés. Toutefois, comme le signale RAXEN 4, l'enquête EVS révèle également certaines inquiétudes quant à l'impact des étrangers sur la société luxembourgeoise. Ces préoccupations portent plus particulièrement sur la langue luxembourgeoise, et sur le risque de chômage au cas où la situation économique devait se détériorer. Une autre étude, réalisée par le Bureau International du Travail (BIT) à la demande du gouvernement, estime que la population atteindra 700 000 habitants en 2050. Ce chiffre a suscité un débat animé au Luxembourg, et des craintes qui font écho à celles exprimées dans l'enquête EVS.

12.2. PRINCIPAUX MECANISMES DE COLLECTE DE DONNEES SUR LA VIOLENCE RACISTE

Voir le point 2.2 pour une description de la législation nationale.

Les données de sources officielles, semi-officielles et non officielles font défaut en ce matière d'incidents de violence raciste.

12.2.1. Données officielles

Police

La police peut enregistrer des plaintes pour discrimination raciale, y compris la violence raciste, en vertu de la législation nationale de lutte contre le racisme - article 454 et suivants du code pénal (tel que modifié par la loi du 19 juillet 1997).

12.2.2. Données semi-officielles

Commission spéciale permanente contre la discrimination raciale

Instituée en 1996 par le Conseil national pour les étrangers, la Commission spéciale n'a été saisie, selon RAXEN 4, que d'un nombre limité de dossiers. Aucune suite n'a été donnée aux affaires, soit parce que les plaintes ne relevaient pas de la compétence du bureau désigné en la matière, soit parce qu'elles n'étaient pas considérées comme des plaintes aux yeux de la loi.

Ministère de la famille

Le ministère a publié une adresse électronique à laquelle peuvent être transmises les plaintes et les demandes d'information concernant les directives 2000/43/CE et 2000/78/CE de la Commission respectivement relatives à l'égalité raciale et à l'égalité de traitement en matière d'emploi. Le rapport RAXEN 4 ne contient aucune information quant aux plaintes reçues.

Le médiateur

En 2003, la Chambre des Députés luxembourgeoise a adopté un texte de loi en vue de la mise en place d'un médiateur. Celui-ci est en fonction depuis mai 2004, et arbitre les plaintes déposées par des citoyens à l'encontre de l'administration publique. Théoriquement, le médiateur être saisi de cas de discrimination, de racisme et de xénophobie. RAXEN 4 et 5 ne mentionnent aucune information concernant des cas de violence raciste/comportement abusif de la part d'agents de l'État.

12.2.3. Données non officielles

RAXEN 4 ne contient aucune donnée de source non officielle concernant la nature et l'ampleur de la violence raciste au Luxembourg.

12.2.4. Nature et ampleur de la violence raciste

Police

RAXEN 4 fait état des plaintes de discrimination ci-après, enregistrées par la police en vertu de la législation nationale de lutte contre le racisme. Ce même rapport n'indique cependant pas si toutes ces plaintes concernaient des faits de violence raciste.

- En 2000, 12 plaintes ont été enregistrées.
- En 2001, 16 plaintes ont été enregistrées.
- En 2002, 11 plaintes ont été enregistrées.

Aucune donnée n'est disponible en ce qui concerne l'état d'avancement des actions en justice auxquelles ces plaintes auraient donné lieu.

12.3. DEVELOPPEMENTS EN TERMES DE POLITIQUE, DE JUSTICE PENALE ET D' ACTIONS

Selon RAXEN 4, les actes «visibles» de violence raciste sont, de manière générale, assez rares, voire inexistant, au Luxembourg par comparaison aux pays voisins. Le racisme tend plutôt à s'y manifester sous des formes plus discrètes, comme en attestent les opinions exprimées par les résidents à l'occasion de diverses enquêtes sociales. L'absence de données concernant la violence raciste ne permet cependant pas de se faire une idée précise de la situation dans ce pays.

En ce qui concerne les relations entre les autorités et les membres de communautés minoritaires, RAXEN 4 signale que des «incidents» ont eu lieu en 2003 entre les forces de police luxembourgeoises et la communauté musulmane.

Les «incidents» en question étaient des descentes de police effectuées le 31 mars 2003 dans le cadre d'une enquête judiciaire sur les activités de personnes suspectées de participation à un réseau islamiste international. Selon des rapports de presse repris dans RAXEN 4, l'une des descentes a eu lieu au domicile d'une famille de demandeurs d'asile originaire du Monténégro, dont la mère et plusieurs enfants ont été retenus par la force. Selon le rapport RAXEN 4, on ne connaît pas le nombre de «victimes» de ces opérations, à l'issue desquelles elles n'ont été inculpées d'aucun délit. Le recours à la force lors de ces descentes de police a été critiqué par Amnesty International et les incidents ont suscité, selon le rapport RAXEN 4, un vaste débat au sein de la population, du gouvernement et des ONG – bien qu'aucune suite ne soit signalée.

L'opinion publique a également été mobilisée au lendemain de deux actes criminels violents respectivement commis en 2000 et 2002, qui n'avaient pas de lien mais faisaient tous deux intervenir des minorités. L'un et l'autre ont donné lieu à une action concertée de la part des parties directement et indirectement

concernées, et ont été l'occasion pour différentes communautés de montrer leur volonté de lutter contre les manifestations de violence et de violence intercommunautaire. De manière plus spécifique, suite au meurtre commis en 2000, dans lequel était impliqué un délinquant yougoslave, les parents de la victime ont rassemblé 15 000 signatures dans le cadre d'un appel contre l'escalade de la violence. Sans qu'il ait été établi qu'il s'agisse d'un acte raciste, l'incident survenu en 2002 concernait le meurtre d'un jeune noir, Spencer, lors d'une dispute devant un club. Suite à ce décès, la Fédération des Associations du Cap-Vert a créé le Comité Spencer pour faciliter l'intégration des jeunes capverdiens dans la société luxembourgeoise, et promouvoir la non violence auprès de la jeunesse.

Sans citer d'initiatives directement axées sur la violence raciste, le rapport RAXEN 4 évoque plusieurs actions visant divers aspects du multiculturalisme, de même que les besoins et les droits des migrants/demandeurs d'asile. Certaines de ces initiatives s'adressent plus spécifiquement aux jeunes. L'un des projet - Quinzaine Caritas contre la Violence – aborde le thème de la violence dans une série de contextes différents et sortant de l'ordinaire, et propose un matériel pédagogique portant sur les préjugés, la discrimination et le recours au mécanisme du bouc émissaire.

13. Pays-Bas

13.1. CONTEXTE

En 2002, pour la première fois en vingt-cinq ans, aucun parti d'extrême droite n'a participé aux élections parlementaires néerlandaises. Seul le NNP (nouveau parti national) mérite d'être signalé pour avoir remporté deux sièges dans un conseil local de la municipalité de Rotterdam. Selon RAXEN 4 et par rapport à la situation observée au milieu des années 1990, l'extrême droite ne peut être considérée, en 2002, comme une force politique organisée et crédible aux Pays-Bas. C'est cependant la même année que le pays a connu la montée, aussi brève qu'elle ait pu être, du soutien populaire en faveur de la politique lancée par Pim Fortuyn, diversement qualifiée de «raciste» et accusée de liens avec l'extrême droite.

Fortuyn a été assassiné le 6 mai 2002⁸⁶, à quelques jours des élections législatives. Bien qu'il se défendait d'avoir un programme raciste, et qu'il s'est attaché à prendre de la distance par rapport à ce type d'accusations, tant personnellement

⁸⁶ En novembre 2004, le réalisateur très controversé Theo van Gogh a été assassiné aux Pays-Bas par un Musulman. Van Gogh tournait un film consacré à la violence contre les femmes au sein de la communauté musulmane, lequel contenait notamment des images de versets du Coran projetés sur le corps de femmes nues. L'assassinat de Van Gogh a suscité une vague d'attaques contre des mosquées et des écoles musulmanes aux Pays-Bas; ces incidents ont été largement rapportés dans la presse nationale et internationale.

qu'au niveau de son parti – le *Leefbaar Nederland* (Pays-Bas vivables) puis sa propre Liste Pim Fortuyn (LPF) – sa politique a suscité la polémique. Avant que la police ait annoncé que son assassin était un ressortissant néerlandais «blanc» de souche, les conjectures allaient largement dans le sens d'un acte commis par un auteur musulman et/ou appartenant à une minorité ethnique. Les partisans de Pim Fortuyn ont remporté 26 sièges lors des élections parlementaires du 15 mai 2002, ce qui a permis au LPF de participer à la coalition gouvernementale formée le mois suivant. Mais le succès de ce parti fut de courte durée: dès la fin du mois d'octobre 2002, le cabinet démissionnait et la viabilité politique du LPF disparaissait avec son électorat.

En dehors de Pim Fortuyn et de ses partisans, et du NNP qui occupe quelques sièges locaux à Rotterdam, les Pays-Bas comptent plusieurs groupes d'extrême droite/néonazis qui rassemblent des activistes dans un cadre assez peu structuré. On peut citer à cet égard la NVU (*Nederlandse Volksunie*) et le SFN (*Stormfront Netherlands*). D'autres groupes se rassemblent sous l'étiquette générique de «Mouvement national» pour participer à des manifs locales et à des mouvements de jeunesse sous-culturels. Selon RAXEN 4, le nombre d'activistes est en régression au sein des mouvements néonazis, tandis que le NNP tend à bénéficier d'un soutien accru – sans atteindre pour autant, toujours selon la même source, le niveau de popularité de ses prédécesseurs, à savoir les centre-démocrates.

Le succès remporté par Pim Fortuyn trouve un écho dans le rapport sur la politique d'intégration des minorités ethniques (2003), publié par la chambre basse du parlement néerlandais et signalé par RAXEN 4. Il ressort en effet de cette enquête qu'une proportion importante de ressortissants néerlandais de souche ont une perception négative de la société multiculturelle aux Pays-Bas. Analysant l'évaluation des attitudes négatives à l'égard des minorités ethniques au cours de la période 1991-2002, proposée par le même rapport, RAXEN 4 affirme qu'elle révèle une détérioration progressive des comportements de la population majoritaire vis-à-vis des minorités ethniques aux Pays-Bas (il convient toutefois d'interpréter ces observations avec prudence dans la mesure où elles se fondent, en ce qui concerne la violence raciste, sur ce que les gens pensent, et non sur ce qu'ils font).

La montée de violence et de sentiments racistes engendrée par l'assassinat du réalisateur controversé Theo van Gogh par un agresseur musulman en novembre 2004 (voir note en bas de page précédente) démontre clairement qu'un incident local reflétant des conflits plus globaux peut être l'étincelle qui met le feu aux violences racistes. Selon RAXEN 5, la plupart des incidents violents provoqués par le meurtre de van Gogh visaient des cibles «musulmanes» (106 cas ont été recensés comme anti-musulmans) – y compris des écoles et des mosquées – mais on relève également plusieurs incidents dirigés contre des cibles «néerlandaises de souche» (34 cas), principalement des églises. Le meurtre de van Gogh et la réaction qu'il a suscitée, tant en termes d'attitudes qu'en termes d'actions, ont profondément choqué la société néerlandaise, traditionnellement considérée comme un modèle de multiculturalisme réussi.

13.2. PRINCIPAUX MECANISMES DE COLLECTE DE DONNEES SUR LA VIOLENCE RACISTE

Voir le point 2.2 pour une description de la législation nationale.

13.2.1. Législation

- Aucune disposition légale spécifique n'a été adoptée en matière de violence raciale. Les actes racistes avec violence sont punissables en tant que délits violents aux termes du droit pénal néerlandais.
- Le code pénal contient plusieurs articles qui interdisent différentes formes de discrimination; ainsi l'article 137d sanctionne l'incitation à la haine; et l'article 137^e, qui interdit la diffusion de propos discriminatoires, couvre également, depuis 1992, la réception non sollicitée de publications à caractère discriminatoire.

13.2.2. Données officielles

Conseil des procureurs généraux

- Le Conseil publie des instructions et des lignes directrices visant à améliorer les enquêtes et les poursuites dans les affaires de discrimination.
- Les dernières instructions en date sont entrées en vigueur le 1^{er} avril 2003.
- Les instructions stipulent que tous les signalements et plaintes en matière de discrimination doivent être enregistrés par la police, laquelle doit régulièrement faire rapport au procureur général des cas de discrimination portés à son attention.

Service néerlandais de renseignement/Police

- Le Service de renseignement des Pays-Bas demande aux 25 districts de police du pays de collecter des données sur la violence raciale et la violence commise à l'incitation de l'extrême droite.
- Les données sont collectées dans un format spécifique standardisé.
- Les données sont transmises pour analyse à l'Observatoire néerlandais des phénomènes racistes et xénophobes (DUMC).

Centre national d'expertise sur la discrimination (LECD)

- Rattaché au Parquet.
- Le Centre a notamment pour mission de créer un registre central des cas de discrimination, en ce compris la criminalité raciste.
- Le Centre produit des rapports sur la base des chiffres relatifs à l'application locale du droit pénal dans les affaires de discrimination.

- Les informations sont tirées des deux sources suivantes: (1) COMPAS (système néerlandais d'enregistrement des affaires judiciaires) et (2) les dossiers des affaires, demandés au Parquet.

13.2.3. Données semi-officielles

L'Observatoire néerlandais des phénomènes racistes et xénophobes (DUMC)

- L'Observatoire est conjointement géré par quatre institutions: (1) la Maison Anne Frank; (2) le Bureau national contre le racisme (LBR); (3) l'Association nationale des bureaux et agences contre la discrimination; (4) l'Université de Leiden.
- Le DUMC a entamé en 1996 un projet de recherche et la publication de rapports sur le suivi du racisme et de l'extrême droite (*Monitoring Racism and the Extreme Right*). Les rapports contiennent des informations, fondées sur les données du Service de renseignement et de la police, concernant la nature et l'ampleur du phénomène de la violence raciste et de la violence perpétrée par l'extrême droite aux Pays-Bas.

13.2.4. Données non officielles

Maison Anne Frank

Cette fondation rassemble des informations, et plus particulièrement des rapports de presse, à propos de la violence raciale et de la violence perpétrée par l'extrême droite. Les informations les plus récentes concernent l'année 2002.

Centre d'information et de documentation sur Israël (CIDI)

Le CIDI dresse un bilan général annuel des incidents antisémites. Son dernier rapport date de 2002.

Groupe d'étude antifasciste Kafka

Ce groupe produit des chiffres concernant la violence raciale et la violence commise à l'incitation de l'extrême droite. Le dernier rapport date de 2002.

13.3. NATURE ET AMPLEUR DE LA VIOLENCE RACISTE

13.3.1. Données officielles

Centre national d'expertise sur la discrimination (LECD)

Les constatations suivantes peuvent être formulées sur la base de différents articles de la législation néerlandaise interdisant la «discrimination» en vertu de la

Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (CERD):

- **En 2001**, un total de 198 délits discriminatoires ont été enregistrés.
- Sur ce total, 167 concernaient des agressions verbales à caractère discriminatoire/raciste (article 137c du code pénal néerlandais).
- Selon les estimations, 161 ont été commis par des «particuliers» et 20 par des groupes d'extrême droite.
- Parmi les 161 suspects individuels, 112 étaient classés comme «blancs».

- **En 2002**, un total de 242 délits discriminatoires ont été enregistrés.
- Sur ce total, 191 concernaient des agressions verbales à caractère discriminatoire/raciste.
- Selon les estimations, 201 ont été commis par des «particuliers» et 8 par des groupes d'extrême droite.
- Parmi les 201 suspects individuels, 178 étaient classés comme «blancs».
- En 2002, RAXEN 4 estime que la plupart des incidents discriminatoires relèvent d'une discrimination fondée sur l'origine ethnique.
- En 2002, 26% des affaires de discrimination ont été classées sans suite. À titre de comparaison, le pourcentage national d'affaires classées sans suite sur l'ensemble des délits donnant lieu à une action judiciaire s'établissait, la même année, à 11%.

- **En 2003**, un total de 204 délits discriminatoires ont été enregistrés.
- Sur ce total, 154 concernaient des agressions verbales à caractère discriminatoire/raciste (article 137c du code pénal néerlandais).

13.3.2. Données semi-officielles

Rapport du DUMC «*Monitoring Racism and the Extreme Right*»

Le rapport distingue les catégories suivantes de violence raciale et d'actes de violence commis par l'extrême droite: graffiti racistes ciblés, menaces, agressions/alertes à la bombe, affrontements, vandalisme, incendie volontaire, voies de fait, homicide involontaire.

Pour l'ensemble des catégories ci-dessus:

- **En 2001**, un total de 317 actes ont été consignés.
- Dont 88 menaces, 52 actes de vandalisme, 46 voies de fait, 37 incendies volontaires et 1 homicide involontaire.

- En 2002, un total de 264 actes ont été consignés.
- Dont 83 menaces, 38 actes de vandalisme, 75 voies de fait et 10 incendies volontaires.

- Dont 139 dirigés contre des personnes et 91 contre des biens (le solde étant constitué de cas mixtes ou peu clairs). Les années précédentes, les actes visaient principalement des biens.
- Dont 12 ont été commis ou suspectés d'avoir été commis à l'instigation de l'extrême droite. À titre de comparaison, la proportion d'incidents commis par l'extrême droite était plus élevée les années précédentes.
- Considérant conjointement toutes les catégories d'actes de violence raciale et d'actes de violence commis à l'incitation de l'extrême droite, 68 avaient un caractère anti-islamique, 46 un caractère antisémite et 31 un caractère anti-réfugiés. À titre de comparaison, 18 actes antisémites seulement avaient été consignés en 2001.
- En 2001 et 2002, aucun acte de violence raciste n'a été recensé à l'encontre des Roms et des Sinti.

- **En 2003**, un total de 260 actes ont été consignés (ultérieurement ramenés à 252)
- Dont 73 menaces, 35 actes de vandalisme, 60 voies de fait, 10 incendies volontaires et 1 alerte à la bombe.
- Considérant conjointement toutes les catégories d'actes de violence raciale et d'actes de violence commis à l'incitation de l'extrême droite, 59 avaient un caractère anti-islamique, 39 un caractère antisémite et 15 un caractère anti-réfugiés.

13.4. DEVELOPPEMENTS EN TERMES DE POLITIQUE, DE JUSTICE PENALE ET D' ACTIONS

Certains signes témoignent que la société néerlandaise fait preuve, comme celle de nombreux autres États membres de l'UE, d'une intolérance croissante à l'égard de l'idée – et de la réalité – de l'immigration, et que cette attitude s'étend désormais aux demandeurs d'asile. Le populisme du parti de Pim Fortuyn pourrait témoigner de ce changement de comportement de certains segments de la société néerlandaise à l'égard des minorités. Même si les partisans de Fortuyn n'ont connu qu'un succès parlementaire de courte durée au lendemain de son assassinat, la popularité des sentiments anti-immigrants/minorités mérite apparemment une certaine attention aux Pays-Bas – car, bien qu'aucun lien direct ne puisse être établi avec la violence raciste, ce soutien populaire permet de mieux situer les signalements de violence et de criminalité racistes dans leur contexte, après l'assassinat de Van Gogh en particulier.

Le rapport du DUMC «*Monitoring Racism and the Extreme Right*» signale une progression régulière du nombre d'actes de violence raciale et de violence enregistrés jusqu'à la fin des années 1990, et une diminution progressive à partir de 2000. On constate, au cours des mois qui ont suivi les attentats du 11 septembre aux États-Unis, une forte hausse du nombre d'incidents visant des biens et des personnes islamiques. En 2002, en revanche, ce sont les incidents antisémites qui ont connu une recrudescence importante. Suite à l'assassinat de van Gogh en

novembre 2004, c'est une montée des agressions visant des personnes et des biens musulmans qui a été signalée.

Le rapport RAXEN 4 se demande dans quelle mesure les incidents antisémites peuvent être attribués au «nouvel antisémitisme» - autrement dit, dans quelle mesure il s'agit d'actions liées au conflit israëlo-palestinien et suspectées d'être commis par des minorités ethniques musulmanes. Les chiffres fournis par le LECD indiquent qu'une minorité seulement des auteurs de délits discriminatoires, y compris les insultes et les incitations à la haine raciale, appartiennent à des minorités ethniques. Tout en considérant qu'il convient de suivre ces développements avec attention, RAXEN 4 nous rappelle que les auteurs de la plupart des actes de violence raciste sont des «Néerlandais de souche» qui ne sont pas issus de minorités. Dans la même veine, RAXEN 5 signale que la majorité des incidents racistes violents engendrés par l'assassinat de Theo van Gogh ont été perpétrés à l'encontre de Musulmans (une minorité d'incidents visant des Néerlandais «de souche» et leurs biens, notamment des églises chrétiennes).

Étant donné par ailleurs qu'un lien avec l'extrême droite a été établi dans 12 cas seulement sur les 264 actes of violence enregistrés par le DUMC en 2002 (5%), RAXEN 4 suppose qu'en ce qui concerne les Pays-Bas, soit les extrémistes de droite gardent un profil bas, soit la majorité des actes de violence raciste et apparentés sont commis par des gens «ordinaires» n'appartenant pas à des groupes extrémistes. À titre de comparaison, 20% et 19% des actes de violence raciste et apparentés avaient été commis par des groupes d'extrême droite en 1997 et 1998 respectivement – ces chiffres ne représentant encore qu'une minorité de l'ensemble des actes de violence raciste et associés.

Le gouvernement néerlandais s'efforce manifestement de réformer et d'améliorer le fonctionnement de la justice pénale en ce qui concerne les affaires de discrimination. C'est ainsi que diverses instances répressives doivent respecter les instructions publiées par le Conseil des procureurs généraux en matière d'application des procédures pénales dans les affaires de discrimination, y compris les cas de harcèlement et de violence racistes. Le Centre national d'expertise sur la discrimination (LECD) a été chargé d'évaluer l'efficacité des instructions données par le Conseil en matière de discrimination depuis 1999. Cette évaluation, complétée de recommandations émanant de la Fédération nationale des agences et points de contact anti-discrimination et du Bureau national contre le racisme, a donné lieu à un réaménagement des dernières instructions. Les critiques formulées par ces organismes visaient la difficulté d'application des instructions, et les forces de police. La version révisée des instructions, qui contient une série de règles en matière d'enquête et de poursuites, devrait améliorer l'instruction et le traitement des affaires de discrimination.

14. Autriche

14.1. CONTEXTE

Il convient, en ce qui concerne l'Autriche, de situer la violence raciste – sa nature et son étendue, et les réponses politiques qui y sont apportées – dans le contexte des antécédents nationaux socialistes du pays et, plus récemment, de la coalition gouvernementale entre l'ÖVP (Parti populaire) et le FPÖ (Parti de la liberté).

Le FPÖ a obtenu 26,91% des voix lors de l'élection générale de 1999. Les quatorze autres membres de l'Union européenne ont suivi de près la création de la coalition ÖVP-FPÖ, et fait le point de la situation politique en Autriche dans le «rapport des trois sages». Lors des élections suivantes, tenues en 2002, le FPÖ n'a obtenu que 10,01% des voix – affichant ainsi un recul de 16,9% entre les deux scrutins. En dépit des problèmes auxquels il a dû faire face – soutien électoral, mais également conflits internes - le FPÖ est parvenu à réitérer sa coalition avec l'ÖVP pour former un nouveau gouvernement en 2003.

L'impact de la coalition ÖVP-FPÖ se traduirait notamment par un climat politique généralement défavorable aux immigrants et aux demandeurs d'asile. Cette affirmation est sans doute illustrée par l'entrée en vigueur, le 1^{er} mai 2003, de la nouvelle loi sur l'asile, qui instaure, à l'égard des demandeurs, des critères particulièrement rigoureux – sans qu'ils soient exceptionnels dans le contexte global de l'UE, ni l'apanage exclusif de coalitions de centre-droite.

Dans ce climat politique caractérisé par la généralisation des mesures anti-immigration/asile, le gouvernement s'attache à surveiller étroitement les activités des mouvements révisionnistes et d'extrême droite. Ancrées dans le passé national socialiste de l'Autriche, ces activités de droite, en ce compris l'antisémitisme, sont perçues comme une menace pour la sécurité nationale et font l'objet d'une obligation légale de surveillance de la part de l'administration. Celle-ci consacre donc, au travers du ministère de l'Intérieur, d'importantes ressources au suivi des activités de ces groupes *organisés*, mais on constate une focalisation beaucoup moins grande sur le racisme et la violence raciste «au quotidien».

Sur une note plus inquiétante, la brutalité policière à l'encontre d'immigrants et de demandeurs d'asile, signalée à maintes reprises, n'a pas fait l'objet d'une condamnation concertée de la part de la police ou du gouvernement.⁸⁷ L'affaire la plus récente concerne le décès de Cheibani Wague le 15 juillet 2003 – une vidéo amateur des événements ayant entraîné la mort montre un policier et un ambulancier debout sur M. Wague alors que celui-ci est immobilisé sur le sol. Cette affaire n'est toujours pas clôturée, mais il est encourageant de noter (RAXEN 5) qu'un policier a été condamné en août 2004, dans le cadre d'une autre affaire concernant un demandeur d'asile originaire de Mongolie, à une peine de six

⁸⁷ Autriche – Rapport RAXEN 4 sur la violence raciste, p. 45.

mois avec sursis pour abus de pouvoir (voies de fait et des menaces dangereuses) par un fonctionnaire⁸⁸.

Des ONG nationales et internationales, parmi lesquelles Amnesty International, ont vivement réagi aux signalements de ces brutalités en critiquant les pratiques de la police autrichienne.

14.2. PRINCIPAUX MECANISMES DE COLLECTE DE DONNEES SUR LA VIOLENCE RACISTE

Voir le point 2.2 pour une description de la législation nationale.

L'Autriche n'a pas mis en place à ce jour de mécanisme exhaustif de suivi capable de collecter des données sur tous les incidents de violence raciste. Les autorités disposent, en revanche, d'un mécanisme bien rôdé de collecte de données concernant la violence raciste liée aux activités des groupes d'extrême droite.

14.2.1. Données officielles

Ministère de l'intérieur

- Publie un rapport annuel sur la sécurité nationale, axé sur les **auteurs**.
- L'Office fédéral pour la protection de l'État et la lutte contre le terrorisme (BVT - Bundesamt für Verfassungsschutz und Terrorismusbekämpfung): cette instance, qui fait partie du ministère de l'Intérieur, publie un rapport annuel sur la protection de la constitution. Un chapitre est consacré aux organisations d'extrême droite et à leurs activités, et contient des statistiques utiles en matière de criminalité.
- Le Bureau d'enregistrement spécialisé dans les questions de réactivation de l'idéologie néonazie, intégré au ministère de l'Intérieur, collecte des informations concernant les sites Web illégaux ayant un contenu d'extrême droite.
- Le ministère de l'Intérieur s'est doté en outre de deux instances chargées de surveiller les actions et les comportements des services de police et de sécurité publique, y compris toute action à caractère discriminatoire:
- Le Conseil consultatif des droits de l'homme (Menschenrechtsbeirat - MRB), institué en 1999 au sein du ministère de l'Intérieur.
- Office des Affaires intérieures: département du ministère de l'Intérieur, opérationnel depuis 2001. Principalement chargé des enquêtes sur les infractions pénales commises par un fonctionnaire dans l'exercice de ses fonctions.

⁸⁸ Autriche/LG Salzburg/ GZ 37 HV 96/ 04a, (16.08.2004) [PUBAT0895]

Ministère de la Justice

- Publie des données relatives à la criminalité raciste et xénophobe, axées sur les affaires judiciaires.
- Comptabilise les données relatives à la criminalité sur la base de la peine la plus lourde prononcée pour la (les) personne(s) impliquée(s) dans chacun des incidents.
- Selon le rapport RAXEN 3, le ministère de la Justice oblige les procureurs publics à signaler les affaires à caractère raciste au Procureur général.

14.2.2. Données non officielles

- **ZARA**: ONG établie à Vienne qui conseille les victimes et les témoins d'actes racistes.
- Seule ONG autrichienne à publier un rapport complet sur les phénomènes racistes et xénophobes; elle en a produit trois à ce jour.
- **Forum contre l'antisémitisme** (*Forum gegen Antisemitismus*): consigne les incidents antisémites, y compris la violence.
- **Helping Hands Graz**: le rapport annuel donne un aperçu général des plaintes déposées auprès de cet organisme concernant des actes de violence raciale, y compris les voies de fait.

14.3. NATURE ET AMPLEUR DE LA VIOLENCE RACISTE

14.3.1. Données officielles

Si l'État autrichien est en mesure de fournir des informations détaillées concernant les auteurs et les auteurs potentiels d'actes d'extrême droite, y compris les actes de violence, il ne collecte aucune information concernant des auteurs *non* affiliés à des groupes d'extrême droite. Le gouvernement ne recueille pas non plus de données concernant les victimes de la «violence raciste» en général. Il en résulte que les statistiques autrichiennes sont faussées en raison de leur focalisation sur les activités d'un petit segment d'**auteurs**.

Les données collectées par le **ministère de l'Intérieur** et le **ministère de la Justice** concernant les délits racistes, xénophobes et antisémites liés aux groupes d'extrême droite permettent d'établir ce qui suit:

Plaintes contre des personnes individuelles portant sur divers actes racistes/xénophobes interdits⁸⁹:

2001: 528 **2002:** 465 **2003:** 436

- Ces chiffres sont largement inférieurs aux 717 plaintes enregistrées en 1999.
- En 2002, la police a consigné 261 infractions au code pénal et à la loi d'interdiction (relative au bannissement du national-socialisme). Ce chiffre constitue un recul de 21,7% par rapport aux 335 incidents enregistrés en 2001.
- En 2001-2002, les actes graves suivants ont été signalés à la police: en 2001, trois tentatives d'incendie volontaire; la profanation d'un cimetière musulman et de deux cimetières juifs; l'agression violente de deux citoyens Koweïtiens; en 2002, incendies volontaires de deux stands de vente de kebabs; profanation d'un cimetière juif; dégradation d'un bâtiment abritant un lieu de prière islamique; découverte d'un important dépôt d'armes clandestin néonazi.

Actes criminels à caractère d'extrême droite, xénophobe ou antisémite:

2001: 335 **2002:** 326 **2003:** 299

Condamnations pour «incitation hostile» (article 283 du code pénal) et «réactivation de l'idéologie nationale socialiste» (article 3, alinéas a-g, de la loi d'interdiction):

2001: 35 **2002:** 29 **2003:** 44

Délits à motivation antisémite

2003: 3 **2004** (premier semestre): 13

Les statistiques officielles n'établissent pas toujours de distinction entre les délits antisémites, xénophobes et d'extrême droite, mais tendent plutôt à répartir les signalements faits à la police en fonction des dispositions du droit pénal qui leur sont applicables.

Le ministère de l'Intérieur a constaté une intensification de l'activité d'extrême droite via le réseau Internet: en 2001, un délit sur trois à connotation d'extrême droite a été perpétré par ce mode de diffusion. Le ministère a également signalé des liens de plus en plus étroits entre la mouvance de droite des skinheads et les néonazis allemands et suisses. Ces activités sont principalement observées dans le Vorarlberg et en Haute-Autriche. Le ministère de l'Intérieur assure dès lors une surveillance particulièrement étroite de l'activité extrémiste dans ces régions, en ce compris la violence raciste.

⁸⁹ Article 3 de la loi d'interdiction, article 283 du code pénal (incitation hostile), autres dispositions connexes du code pénal, loi sur les emblèmes, article IX.1 n°4 du préambule au code de procédure administrative (EGVG), loi sur les médias.

Il n'existe aucune donnée statistique concernant les victimes de la violence raciste. Dans son rapport 2001 sur la sécurité, le ministère de l'Intérieur indiquait bien que les statistiques de la criminalité comprendraient dorénavant des informations sur la nationalité des victimes, mais cet engagement ne s'est pas encore concrétisé.

14.3.2. Données non officielles

Des ONG et des instituts de recherche ont consacré plusieurs publications aux victimes du racisme, mais ces études s'intéressent, de manière générale, à *tous* les aspects de la discrimination raciste, et non spécifiquement à victimisation raciste violente.

S'appuyant sur les analyses qualitatives publiées par les ONG et la presse, le rapport RAXEN 4 sur la violence raciste signale que toute une série de minorités sont exposées à des pratiques discriminatoires en Autriche. Les Noirs africains sont tout particulièrement visés par les actes de criminalité raciste, en ce compris les brutalités policières.

Enfin, en ce qui concerne les activités antisémites, un rapport du «Forum contre l'antisémitisme» signale que 108 incidents lui ont été rapportés entre le 1^{er} janvier et le 31 août 2003, ce qui représente une hausse de 71,4% par rapport à l'année précédente.

14.4. DEVELOPPEMENTS EN TERMES DE POLITIQUE, DE JUSTICE PENALE ET D' ACTIONS

L'Autriche s'est dotée de toute une série de dispositions législatives visant à sanctionner les activités des groupes d'extrême droite. La loi ne semble pas répondre, en revanche, aux besoins des immigrants, des demandeurs d'asile et d'autres groupes visés au quotidien par la violence raciste ou les propos haineux qui peuvent y être assimilés.

Par exemple:

- L'article 33, paragraphe 5, du code pénal permet de sanctionner la motivation xénophobe et raciste en tant que facteur aggravant lors de la détermination de la peine. Or, en 2002, selon le rapport RAXEN 4 sur la violence raciste, pas un seul acte n'a été signalé en référence à cette disposition.
- L'article 283 du code pénal permet de sanctionner le discours haineux non lié à l'idéologie national-socialiste. Cette disposition a toutefois un champ d'application strictement limité à la protection de certains *groupes* et à la sauvegarde de l'*ordre public*, et elle ne s'étend pas plus généreusement aux diverses victimes du discours haineux que seraient les étrangers, les migrants ou les demandeurs d'asile.

- L'article 117, paragraphe 3, du code pénal permet de sanctionner les agressions verbales envers des individus. Cette disposition législative a cependant été interprétée, sur le terrain, de manière à la fois étroite et inefficace.

Ces constatations illustrent l'incapacité de la loi d'être concrètement appliquée à la lutte contre les agissements racistes en tant qu'actions génériques causant un préjudice à des individus et, par association, à des groupes et des communautés. La violence raciste non liée à l'extrême droite reste le «parent pauvre» des mesures adoptées par la justice pénale pour combattre le racisme.

Dans ce contexte, et en vue de la transposition des deux directives européennes anti-discrimination, le gouvernement autrichien a institué, selon RAXEN 5, deux instances en matière d'égalité de traitement en vertu de la loi sur la Commission pour l'égalité de traitement (CET) et l'Office pour l'égalité de traitement (OET). Elles examineront toutes deux les questions de discrimination fondée sur le sexe, l'appartenance ethnique, la religion ou les convictions, l'âge et l'orientation sexuelle, mais ne seront pas compétentes pour imposer des sanctions ou prendre des décisions contraignantes. L'ETC et l'OET ne devraient pas être opérationnels avant le début de l'année 2005.

Si ce qui précède atteste de sa volonté de remplir les obligations qui lui incombent en vertu des deux nouvelles directives communautaires, l'État autrichien n'aborde toujours pas pour autant les aspects de la criminalité et de la violence racistes qui ne relèvent pas des activités étroitement liées à l'extrême droite. Face à cette situation, toute une série de projets intéressants de lutte contre le racisme ont été lancés ces dernières années en Autriche dans le cadre d'initiatives émanant principalement d'ONG. Par ailleurs, selon le RAXEN, des universitaires autrichiens ont, eux aussi, récemment entrepris des recherches sur la discrimination fondée sur la race/l'appartenance ethnique. De manière générale, toutefois, ces travaux ne portent pas directement sur la problématique urgente de la violence raciste – hormis deux projets universitaires consacrés à la «justice réparatrice».

L'une de ces initiatives prometteuses, qui semble d'ailleurs répondre aux attentes, est un projet permanent de «justice réparatrice» qui s'adresse aux jeunes délinquants racistes. Fruit de la collaboration de deux départements universitaires respectivement situés au Tyrol et en Haute-Autriche, le projet s'articule autour de séminaires sur l'histoire et la démocratie organisés à l'intention de ce type de délinquants. La participation aux séminaires, proposée en alternative aux sanctions pénales normales, semble se traduire par un abaissement du taux de récidive.

15. Portugal

15.1. CONTEXTE

Le Portugal est devenu récemment un pays d'immigration. Selon RAXEN 4, le nombre d'immigrants légaux a doublé au cours des trois dernières années, tout en restant encore largement inférieur à celui des illégaux. Beaucoup d'immigrants sont originaires des anciennes colonies portugaises d'Afrique et d'Amérique du Sud, et le pays connaît depuis peu des afflux importants en provenance de Moldova, de Russie et d'Ukraine. Confirmant cette évolution, la nouvelle coalition gouvernementale en place depuis 2002 a reconnu que le Portugal ne pouvait plus être considéré comme un pays d'émigration.

On observe, à l'heure où le Portugal connaît à la fois un accroissement du nombre de ses immigrants légaux et illégaux et un ralentissement de son économie, une poussée du soutien aux partis politiques xénophobes d'extrême droite. Principal promoteur des attitudes xénophobes et anti-immigrants, le PNR (Parti national rénovateur) s'est présenté aux élections nationales et locales en 2002, mais n'a encore obtenu aucun siège, ni au Parlement ni dans aucune autre instance politique. Le gouvernement de coalition de centre-droite/droite, élu en 2002, a développé pour sa part des politiques visant à lutter contre l'immigration clandestine tout en encourageant l'intégration des résidents étrangers. Un nouveau gouvernement socialiste a été élu en février 2005, mais ses politiques en matière d'immigration et de racisme ne sont pas encore définies.

L'accroissement de l'immigration ne s'est pas accompagné, au Portugal, d'une adaptation des mécanismes nationaux de collecte de données sur des questions liées à la race/l'origine ethnique et au racisme, en ce compris la violence raciste. La loi n'autorise pas la collecte de données concernant la race/l'origine ethnique, considérant qu'elle serait anticonstitutionnelle, mais elle permet la consignation de données sur la nationalité et d'autres variables démographiques, parmi lesquelles le sexe, que l'on pourrait considérer comme des facteurs de traitement discriminatoire. Par ailleurs, selon RAXEN 4, les sources officielles existantes d'informations concernant les enregistrements d'actes criminels raciaux ou religieux se caractérisent par une pénurie de données qui, conjuguée à la protection dont celles-ci font l'objet, fait obstacle à un véritable suivi des phénomènes discriminatoires et racistes en termes d'impact sur une population nationale en profonde mutation.

Il n'existe par ailleurs au Portugal aucune tradition de recherche universitaire dans le domaine de la violence raciste. Aussi les rapports RAXEN ne peuvent-ils fournir qu'une description limitée des manifestations de la violence raciste dans ce pays.

15.2. PRINCIPAUX MECANISMES DE COLLECTE DE DONNEES SUR LA VIOLENCE RACISTE

Voir le point 2.2 pour une description de la législation nationale.

15.2.1. Données officielles

- **Le Cabinet de politique législative et de planification (GPLP)**, qui fait partie du ministère de la Justice, publie un rapport annuel (Statistiques de la Justice) basé sur les registres officiels des trois principales forces de police portugaises: la police judiciaire, la force de la sécurité publique et la garde nationale républicaine. Le rapport contient des données officielles concernant les délits pénaux, y compris les chiffres combinés de la discrimination/criminalité raciale et religieuse visée à l'article 240 du code pénal. La publication n'est pas un exercice de communication de données, mais le «rapport annuel» couvrant les activités du système judiciaire portugais.
- **La Commission pour l'égalité et contre la discrimination raciale (CICDR)** est chargée, sous la tutelle de l'ACIME, de surveiller l'application de la loi en matière de comportement raciste. Lorsque la Commission estime qu'il y a eu infraction compétent pour chaque domaine particulier. La Commission se concentre sur les infractions administratives, mais elle peut également agir en cas de violence raciste.
- Selon RAXEN 4, la Commission à caractère raciste, elle transfère le dossier au service d'inspection n'a pas déployé de réelle activité entre l'élection du nouveau gouvernement de coalition au milieu de l'année 2002 et la fin de l'année 2003, alors que plusieurs affaires étaient en instance.
- **Le Service chargé des instructions et des poursuites pénales**, qui dépend du ministère public, traite les affaires de discrimination raciale.

15.2.2. Données non officielles

Les sources suivantes, comprenant les données en provenance d'organisations gouvernementales internationales, peuvent être citées:

- **ECRI** – Commission européenne contre le racisme et l'intolérance, second rapport sur le Portugal (2001): le rapport mentionne la violence raciste à deux reprises en référence (1) à l'absence de données fiables et (2) à un usage excessif de la force contre des Roms/Tsiganes en garde à vue.
- **Amnesty International** – Publication en août 2003 d'un rapport sur le Portugal, qui s'intéresse plus particulièrement aux sévices infligés par la police et au système pénitentiaire, et fait référence au racisme à plusieurs reprises.

- **SOS Racismo** – ONG portugaise qui signale les cas de violence raciste, de même que d'autres incidents liés au racisme.
- **Les médias**: des incidents de violence raciste sont rapportés dans la presse.

15.3. NATURE ET AMPLEUR DE LA VIOLENCE RACISTE

Selon RAXEN 4, si les sources officielles en place devraient théoriquement être en mesure de fournir des informations sur la violence raciste, force est de constater que la réalité est très différente. Il en résulte que la plupart des données ont un caractère qualitatif et proviennent de sources non gouvernementales et, partant, non officielles.

- **Le Cabinet de politique législative et de planification (GPLP)**: RAXEN 4 présente un tableau des actes criminels qui ont été enregistrés par la police. Bien que le tableau couvre les années 1998 à 2002, trois actes criminels seulement relevant de la discrimination raciste et/ou religieuse sont signalés pour l'ensemble de la période, et un seul pour l'année 2000. RAXEN 4 précise que des données ne peuvent être obtenues auprès des sources concernées parce que «les résultats sont protégés par le secret statistique».
- **La Commission pour l'égalité et contre la discrimination raciale (CICDR)**: six des trente six affaires en instance devant la CICDR concernent des incidents impliquant une violence raciste, dont cinq visent des brutalités policières respectivement perpétrées envers les victimes suivantes: (1) un homme noir; (2) un jeune étudiant noir; (3) un groupe de Chinois; (4) une femme brésilienne; (5) un homme brésilien; et (6) un homme moldove.
- **Amnesty International** fournit des précisions sur des cas individuels de comportements abusifs, y compris de la part de la police. L'organisation cite de manière plus spécifique cinq cas de sévices policiers, dont quatre concernent des ressortissants étrangers/membres de minorités ethniques.
- **SOS Racismo** – Lors d'une conférence de presse organisée en début d'année 2003, l'ONG a dénoncé les agissements racistes de skinheads à l'encontre d'Africains et d'autres immigrants. Les observations formulées lors de cette conférence de presse ont été rapportées dans le journal portugais *Diário de Notícias*.

Se fondant essentiellement sur des rapports de presse et d'ONG, RAXEN 4 réitère ses constats de 2001 et 2002, à savoir que les principales **victimes** de la violence raciste sont, au Portugal, les Roms et les personnes d'origine africaine. La CICDR,

seule source officielle de données caractérisant les victimes, indique également que les Roms et les personnes «noires» sont les plus exposées aux insultes racistes.

Selon les sources de données officielles de la CICDR, les principaux **auteurs** des actes de violence raciste officiellement enregistrés sont les policiers.

Selon les sources de données non officielles, les principaux **auteurs** des actes de violence raciste sont les skinheads. Une étude effectuée en 2000 indique que les skinheads sont généralement des jeunes qui vivent dans les banlieues de Lisbonne. Ce portrait pourrait avoir évolué ces dernières années, mais aucune étude récente ne permet de l'établir.

15.4. DEVELOPPEMENTS EN TERMES DE POLITIQUE, DE JUSTICE PENALE ET D' ACTIONS

Attestant de l'émergence du Portugal en tant que pays d'immigration, le Président de la République a consacré une période de «Présidence ouverte» – en mars 2003 – à un débat public sur les communautés étrangères et les minorités ethniques vivant dans le pays. L'accent a été mis à cette occasion sur une culture de tolérance. Parallèlement, en sa qualité d'instance gouvernementale en charge des campagnes de sensibilisation, l'ACIME (Haut Commissariat pour l'immigration et les minorités ethniques) a encouragé une série d'initiatives luttant de manières diverses contre l'image négative des immigrants, et mis en place plusieurs services d'aide à l'intention de ces derniers.

Parmi les initiatives de l'ACIME spécifiquement destinées à soutenir les victimes de violence raciste, il convient de citer:

- **SOS Imigrante Helpline:** inauguré en mars 2003, ce service de conseil aux immigrants et aux institutions opère dans différents domaines, y compris la violence raciste.
- **Brochure d'information sur les moyens légaux d'agir contre le racisme et la xénophobie:** publiée en 2003, la brochure explique la législation portugaise de lutte contre la discrimination raciale; identifie les pratiques discriminatoires; décrit les sanctions pénales en matière de racisme et de xénophobie; précise de quelle manière et à quel endroit les plaintes doivent être déposées; recense les institutions chargées de traiter les plaintes; explique le fonctionnement de la CICDR; présente les formulaires obligatoires pour le dépôt des plaintes; et indique des contacts utiles.
- **Bureau de consultation juridique sur les questions d'immigration:** institué en septembre 2003 à la suite d'un protocole signé entre l'ACIME et l'Association nationale des Juristes, ce service est cité par RAXEN 4 comme un exemple de «bonne pratique», donnant la possibilité aux victimes de

discrimination et de racisme, en ce compris la violence raciste, de bénéficier de conseils juridiques.

Tout comme beaucoup d'autres actions soutenues par l'ACIME, les initiatives susmentionnées attestent de la volonté du gouvernement de gérer, par l'intermédiaire du Haut Commissariat, un large éventail de questions liées à l'intégration des immigrants et à la discrimination manifestée à leur égard – en ce compris les réponses à la violence raciste.

La législation portugaise a par ailleurs été complétée ou modifiée en vue de lutter contre la discrimination et la violence racistes. C'est ainsi que le code pénal contient des dispositions visant spécifiquement les crimes haineux répondant à une motivation raciale et/ou religieuse, laquelle peut alourdir les peines prononcées à l'encontre de leurs auteurs. Par ailleurs, les associations de communautés d'immigrants et autres ont le droit, depuis 1996, de participer à des poursuites pénales lorsque l'accusation porte sur un délit à caractère raciste ou xénophobe. Plus récemment, à savoir en 2001, le code pénal a été modifié en vue d'ériger en «crimes publics» différents types d'agressions physiques – y compris celles qui sont commises avec un motif raciste. En d'autres termes, toute partie, et non uniquement la victime, peut désormais déposer officiellement plainte pour qu'une enquête soit menée. Toutefois, si des dispositions législatives ont été adoptées pour lutter contre la criminalité et la discrimination racistes, y compris la violence raciste, l'absence de statistiques officielles concernant les délits signalés, et d'informations concernant l'avancement du traitement des affaires, ne permet pas de mesurer le degré de «réussite» de la législation en place.

Il est quelque peu décourageant de constater que le rapport négatif d'Amnesty International concernant la violence policière raciste (mai 2003) n'a apparemment pas incité la police portugaise à prendre des mesures exhaustives et efficaces pour lutter contre le racisme en son sein.

En résumé, le Portugal souffre d'une pénurie de données complètes, fiables et publiquement accessibles qui empêche de se faire une idée, aussi approximative soit-elle, des expériences de violence raciste vécues par les minorités, et des mesures prises par la justice pénale. Ni les sources gouvernementales, ni les ONG ou les milieux de la recherche ne font une priorité de l'instauration de mécanismes de collecte de données permettant de mieux cerner la nature et l'ampleur de la violence raciste, et les réponses apportées par la justice pénale à ce phénomène.

16. Finlande

16.1. CONTEXTE

La Finlande comptait, en 2003, 107 003 ressortissants étrangers vivant sur son territoire et représentant 2% environ de sa population (voir annexe I). Si cette proportion est inférieure à celle relevée dans beaucoup d'autres États membres de l'UE, elle signifie néanmoins que la population étrangère est cinq fois supérieure à ce qu'elle était au début des années 1990 – une évolution qui explique que les questions d'immigration et de minorités soient des thèmes relativement neufs en Finlande, tant en ce qui concerne le débat théorique que l'intervention pratique.

L'immigration est relativement «nouvelle» en Finlande, mais le pays se caractérise par une population indigène peu nombreuse, les Samis, et la présence d'autres minorités bien établies, parmi lesquelles des Roms, des Tatars et des Juifs, de même qu'une population russe installée de longue date. Il convient de mentionner également les Finlandais ingriens, immigrants revenant dans leur pays d'origine avec la nationalité russe et un patrimoine culturel finlandais, qui sont comptabilisés dans la population immigrante depuis qu'une disposition légale adoptée en 1990 les autorise à revenir en Finlande. Comme beaucoup d'autres États membres de l'UE, la Finlande connaît depuis quelques années un afflux de demandeurs d'asiles, dont certains bénéficient du statut de réfugié en vertu du système de quota mis en place par le gouvernement. Les demandeurs d'asile sont principalement originaires de Somalie, d'Iran, d'Iraq et de l'ex-Yougoslavie. Enfin, une petite minorité de Suédois vivent en Finlande, le pays ayant été sous administration de la Suède pendant plusieurs siècles. À l'inverse de la plupart des autres groupes minoritaires, les Suédois jouissent d'une position privilégiée au sein de la société finlandaise.

La Finlande se décrit elle-même comme un pays tolérant et non discriminatoire – une affirmation confirmée par les enquêtes de l'Eurobaromètre qui révèlent que les Finlandais se montrent, en moyenne, plus tolérants à l'égard des immigrants et des minorités que les répondants d'autres pays de l'UE.

Tous les partis politiques représentés au Parlement ont signé la Charte des partis politiques européens pour une société non raciste de la commission consultative sur le racisme et la xénophobie de l'UE. Cela n'empêche cependant pas l'existence de partis politiques nourrissant des sentiments de droite: ainsi lors des élections parlementaires de mars 2003, le leader du «Parti des Vrais Finlandais» est arrivé en cinquième position en termes de nombre de voix pour l'ensemble du pays. On a accusé sa campagne, précédée de la publication d'un livre, de déclarations racistes/xénophobes. Selon RAXEN 4, le Parti des Vrais Finlandais occupe actuellement trois sièges au Parlement. Le Front national, parti de droite, est particulièrement actif à Turku, l'une des principales villes de Finlande, où il détient trois sièges au conseil municipal. Deux nouveaux partis – «Finland Arises – People Unite» et «Blanc-bleu du peuple finlandais», l'un et l'autre ouvertement racistes/xénophobes, n'ont, pour leur part, pas obtenu le moindre siège lors des

élections parlementaires de 2003. Comme signalé dans une étude récente, plusieurs organisations d'extrême droite exercent par ailleurs leurs activités en Finlande via Internet.⁹⁰

Traduisant une volonté de soutenir l'effort anti-discrimination, plusieurs instances ont été mises en place – principalement sous la forme de médiateurs – pour assurer le suivi du traitement réservé à différents groupes minoritaires, et notamment d'immigrants et de membres de minorités qui sont des citoyens finlandais.

16.2. PRINCIPAUX MECANISMES DE COLLECTE DE DONNEES SUR LA VIOLENCE RACISTE

Voir le point 2.2 pour une description de la législation nationale.

Les rapports RAXEN 3 et RAXEN 4 consacrés à la Finlande signalent tous deux que le pays dispose de «très peu d'information concernant la violence raciste». Or, en comparaison d'autres États membres de l'UE et plus particulièrement de ceux dont les populations d'immigrants/minorités sont plus importantes, la Finlande s'est dotée d'un système relativement performant de suivi de la criminalité et de la violence racistes.

16.2.1. Données officielles

- **La police** a instauré en 1997 un système qui permet de consigner le motif raciste dans le signalement d'actes criminels. Au cours de la période 2000-2003, le ministère de l'Intérieur a publié quatre rapports concernant les délits signalés à la police, qui comprennent des informations relatives à la violence raciste. Les crimes et délits sont classés sur la base de cinq critères possibles, lesquels déterminent le degré de «motivation raciste». Les données peuvent également être ventilées de façon à fournir des précisions quant aux caractéristiques (nationalité comprise) des auteurs et des victimes.
- Selon RAXEN 4, toutefois, les policiers n'ont pas suivi de formation adéquate concernant la consignation du motif raciste dans le signalement d'actes criminels, et aucun suivi systématique n'est prévu en ce qui concerne l'avancement du dossier sur le plan judiciaire.
- **Les tribunaux d'arrondissement** collectent des données concernant les affaires donnant lieu à une inculpation, ou classées sans suite, pour faits de

⁹⁰ Pekkinen, A.M. – «Racisme sur Internet – Analyse du matériel xénophobe sur le Net»; cette enquête s'inscrit dans un programme de recherche sur le thème du racisme et de l'ethnicité dans les médias, organisé par l'Université de Tampere et financé par le ministère de l'Éducation.

discrimination, de discrimination en matière d'emploi et de provocation envers un groupe ethnique.

Les instances suivantes peuvent également fournir des informations sur des cas individuels de violence raciste ou de traitement discriminatoire:

- **Le médiateur pour les minorités** remplace, depuis la réforme législative de septembre 2001, l'ancien médiateur pour les étrangers. Il a notamment pour mandat de suivre et d'améliorer le statut et les droits des minorités, ce qui englobe les incidents liés à un harcèlement à motivation raciale.
- **Le médiateur parlementaire et le chancelier de la justice** traitent les signalements de cas de traitement discriminatoire, en ce compris la discrimination raciste, en relation plus particulièrement avec l'action/inaction d'agents de l'État dans l'exercice de leurs fonctions.

16.2.2. Données non officielles

- **Enquête sur les victimes du racisme et de la discrimination en Finlande**, publiée en 2002 et financée par l'Académie de Finlande. Les groupes minoritaires suivants ont été interrogés à cette occasion à propos de leurs expériences de victimisation: Albanais du Kosovo, Vietnamiens, Somalis, Arabes, Russes, Estoniens et Finlandais ingriens.

16.3. NATURE ET AMPLEUR DE LA VIOLENCE RACISTE

16.3.1. Données officielles

Données de la police:

- **Tendances** – la police a établi que les actes criminels qui lui ont été signalés à l'encontre d'étrangers ou de minorités ethniques avaient une motivation raciale dans les proportions suivantes: 19% en 2000; 13% en 2001; 11% en 2002. Ces chiffres semblent indiquer une tendance à la baisse, mais l'absence de chiffres précis ne permet pas de tirer de conclusions définitives.
- **En 2001**, la police a établi que 448 des actes criminels qui lui ont été signalés à l'encontre d'étrangers ou de minorités ethniques avaient un motif raciste (aucune autre donnée disponible dans le cadre du réseau RAXEN).
- **En 2002**, 3 367 actes criminels envers des étrangers ou des minorités ethniques ont été signalés. Plusieurs d'entre eux ont fait plusieurs victimes. Les délits les

plus fréquemment signalés ont été l'atteinte aux biens, les coups et blessures, la menace illégale et la violation de domicile.

- La police classe les délits envers les étrangers et les minorités ethniques en cinq catégories qualifiant le motif raciste selon une échelle dégressive. Trois des cinq catégories visent respectivement le motif raciste «établi», «très probable», «possible» – le motif en question étant déterminé sur la base des déclarations de la victime, d'éléments probants présentés par des tiers ou d'éléments constatés par la police
- La police a établi que sur les 3 367 cas signalés, 367 (soit près de 11%) avaient un motif raciste.
- Il ressort de l'analyse des données de la police que, parmi ces 367 actes criminels à motivation raciste: 38% relèvent de la violence physique ou de tentatives de voies de fait; 24% de la violence psychologique, y compris la diffamation et la menace; et 18% de dégradations et autres troubles.

Lieu de la victimisation

- Les actes criminels à motivation raciale ont été principalement commis dans des lieux publics (36% en rue et 12% dans des parcs); 12% ont été commis au domicile de la victime.
- Les actes criminels à motivation raciale sont principalement perpétrés la nuit (36%) ou en soirée (21%).
- 59% des actes criminels à motivation raciale ont été commis dans le sud de la Finlande (où vivent la majorité des immigrants); 30% environ des actes criminels ont été perpétrés à Helsinki, et 44% des délits racistes commis à Helsinki étaient des coups et blessures (tentatives comprises).

Caractéristiques des victimes (2002):

- Sur la base de la nationalité (qui comprend l'ethnicité), les victimes se classent comme suit (en ordre décroissant): Finlandais, Somaliens, Turcs Russes, Iraniens. Au sein du groupe finlandais, la majorité des victimes est constituée d'immigrants ayant obtenu la citoyenneté finlandaise.
- 75% des victimes sont des hommes. On compte 10% de plus de victimes masculines que de victimes féminines par rapport à la criminalité non raciste.

Caractéristiques des auteurs (2002)

- En ce qui concerne les délits à motivation raciste, les statistiques policières indiquent que 90% des auteurs suspectés sont des jeunes gens de sexe masculin, dont 43% sont âgés de 15 à 24 ans.
- Dans 13% des cas, la victime connaît l'agresseur, et dans 10% des cas il s'agit d'un voisin.

Condamnations prononcées par les tribunaux d'arrondissement (2000-200):

- Il y a eu, au cours de cette période, inculpation de provocation envers un groupe ethnique dans trois affaires seulement, dont une a été classée.

16.3.2. Données non officielles

Enquête sur les victimes du racisme et de la discrimination en Finlande⁹¹

Résultats publiés en 2002. RAXEN 4 ne fournit aucune donnée en ce qui concerne le nombre de personnes interrogées ou les dates de l'enquête; les remarques suivantes peuvent néanmoins être formulées:

- Les groupes suivants étaient couverts par l'enquête: Albanais du Kosovo, Vietnamiens, Somaliens, Arabes, Russes, Estoniens et Finlandais ingriens.
- Un tiers des personnes interrogées avaient été victimes d'un acte raciste au cours de l'année écoulée.
- 43% des personnes interrogées ont déclaré avoir été insultées ou harcelées en raison de leur origine ethnique; 26% avaient été harcelées par leurs voisins.
- 13,9% des personnes interrogées ont déclaré avoir été victimes de violence, de vol ou d'un autre acte criminel – en raison de leur origine ethnique – une fois au moins au cours de l'année écoulée.
- Les groupes les plus exposés étaient les Somaliens et les Arabes.
- Parmi les Somaliens et des Arabes les plus exposés au risque d'agression, un pourcentage important a été plus particulièrement exposé à une victimisation à répétition: ainsi par exemple, 31,9% des Arabes ont déclaré avoir été agressés de 3 à 5 fois en un an.
- 10,5% seulement des victimes ont signalé leur expérience de victimisation à la police.
- Les Vietnamiens sont proportionnellement les plus nombreux à faire une déclaration à la police, et les Russes, les Finlandais ingriens et les Estoniens les moins enclins à faire cette démarche.

16.4. DEVELOPPEMENTS EN TERMES DE POLITIQUE, DE JUSTICE PENALE ET D'ACTIONS

Le développement législatif récent le plus marquant en matière de lutte contre la criminalité et la violence racistes a été l'amendement 515/2003 du code pénal finlandais, entré en vigueur le 1^{er} juillet 2004. Cette nouvelle disposition introduit le facteur aggravant dans le cas d'infractions criminelles, y compris les actes de violence, commises pour des motifs racistes ou analogues, et prévoit la possibilité

⁹¹ asinskaja-Lahti, Liebkind et Vesala (2002) «Racisme et Discrimination en Finlande». L'enquête s'inscrit dans le programme Syreeni, financé par l'Académie de Finlande.

de leur appliquer des peines plus lourdes. Elle instaure également un nouveau mécanisme de suivi pour différents types de délits à motivation raciale tels que voies de fait, atteintes aux biens et menaces illégales.

Le rapport RAXEN 4 considère que ce développement est «un pas dans la bonne direction» dans la mesure où il renforce les mécanismes d'enregistrement des crimes et délits racistes. Il convient toutefois, avant de pouvoir recenser ces derniers de manière plus précise, d'encourager les étrangers et les minorités à dénoncer ce type d'actes, et à leur en donner les moyens. L'écart apparent entre les statistiques policières officielles en matière de criminalité raciste et le pourcentage de membres de minorités signalant des actes de discrimination/criminalité raciste dans le cadre de l'enquête finlandaise sur les victimes de racisme et de discrimination (voir plus haut) conduit à penser qu'une amélioration considérable pourrait être apportée au niveau des mécanismes de signalement *et* d'enregistrement.

En 1998, comme l'indique RAXEN 3, le Procureur général a donné instruction aux procureurs de district de lui faire connaître les délits ayant une incidence majeure sur la société – en ce compris les délits à motivation raciste. Étant donné toutefois que vingt cas seulement ont été signalés au parquet en 2000, il semblerait que seuls les incidents les plus graves soient communiqués. Il existe donc une marge importante entre le nombre d'actes criminels à caractère raciste, discrimination comprise, effectivement perpétrés et le nombre de ceux qui sont poursuivis avec succès devant les tribunaux.

Comme indiqué plus haut, il existe en Finlande plusieurs instances officielles chargées de suivre les questions touchant les minorités et les signalements de cas de discrimination, et d'y apporter une réponse. Ce sont le nouveau médiateur pour les minorités, et le médiateur parlementaire et le chancelier de la justice en place de plus longue date, qui remplissent les fonctions les plus importantes à cet égard. Le gouvernement a adopté par ailleurs, en mars 2001, un plan d'action de lutte contre la discrimination ethnique et le racisme, qui prévoit toute une série d'initiatives et souligne la nécessité d'intervenir au niveau municipal pour approcher la problématique de la discrimination et du racisme dans ses manifestations locales. En dépit de ses bonnes intentions, le plan d'action n'a pas donné, selon RAXEN 4, de résultats concrets significatifs. Le programme du nouveau gouvernement, annoncé en juin 2003, se préoccupe de la problématique de l'immigration et parle du caractère souhaitable de bonnes relations ethniques.

Il existe, parallèlement aux instances et initiatives gouvernementales, des organismes semi-officiels et non officiels tels que l'ETNO (Comité consultatif pour les relations ethniques) et le Comité consultatif aux affaires roms, qui traitent, de manières diverses, les questions liées aux minorités.

Selon RAXEN 3 et 4, toutefois, certains de ces organismes, parmi lesquels le Conseil consultatif aux affaires roms, se sont montrés plus actifs que d'autres. Les initiatives de ce type partent d'excellentes intentions, mais les résultats obtenus

sont souvent décevants. Certaines d'entre elles, plus spécifiquement axées sur les groupes violents de skinheads, méritent néanmoins d'être soulignées:

- **Le projet Exit:** organisé de 2000 à 2002 par la *Joensuu Youth Workshop Association* en collaboration avec l'Université de Joensuu et les services de la jeunesse de la ville de Joensuu, ce projet avait pour objectif de prévenir et de réduire la violence raciste et xénophobe parmi les skinheads locaux, et de leur donner les moyens de quitter ces groupes.
- **Le projet «Non-Fighting Generation»** (génération pacifique) a démarré en 2001 et se poursuivait au cours des périodes couvertes par RAXEN 3 et 4. Initialement ancré à Helsinki et Turku, il s'est étendu par la suite à la zone métropolitaine d'Helsinki et aux villes voisines d'Espoo et de Vantaa. Le projet vise à réduire la violence raciale chez les skinheads en organisant des réunions en petits groupes sur des thèmes divers.

La «réussite» de ces initiatives n'est pas décrite par RAXEN 3 et 4, faute de données disponibles.

De vastes campagnes anti-discrimination, dont certains éléments visaient la discrimination fondée sur l'origine raciale ou ethnique, sont également menées en Finlande dans le cadre de l'initiative SEIS (Finlande en marche contre la discrimination). En 2003 et 2004, le ministère finlandais de l'Éducation a organisé, au titre de cette initiative, trois séminaires sur le thème du racisme sur Internet.

En résumé, la Finlande peut être décrite comme un pays qui cherche à s'adapter à des populations immigrées et minoritaires en mutation. Le nombre de médiateurs et de comités consultatifs spécialisés dans les questions de discrimination et de racisme, en ce compris la problématique de la violence raciste, témoigne des engagements pris par le gouvernement à cet égard. Toutefois, comme le signalent les rapports RAXEN, plusieurs initiatives semblent moins volontaristes que d'autres lorsqu'il s'agit de mettre en œuvre des projets concrets. Les projets *Exit* et *Non-Fighting Generation*, évoqués plus haut, illustrent bien ces idées innovatrices spécifiquement axées sur la lutte contre la violence raciste, mais quelque peu dépassées aujourd'hui.

La Finlande a mis en place une structure efficace pour le suivi de la criminalité et de la violence racistes, mais le système ne rend pas compte de toute l'étendue du phénomène. Si des dispositions législatives et des principes directeurs ont bien été adoptés, depuis un certain temps déjà et plus récemment, pour faire face à la criminalité raciste – en ce compris l'obligation imposée à la police depuis 1997 de consigner tout motif racial dans le signalement d'un acte criminel – il semblerait que beaucoup de bonnes intentions doivent encore se concrétiser. La nouvelle disposition législative de janvier 2004, qui introduit le «motif raciste» en tant que facteur aggravant lors de la condamnation, sera mise à l'épreuve au cours des quelques prochains mois. Mais son succès ne pourra être réellement mesuré qu'à l'aune du nombre de cas poursuivis devant les tribunaux et des suites réservées à chacun d'eux.

17. Suède

17.1. CONTEXTE

La Suède se définit elle-même, depuis la fin de la deuxième guerre mondiale, comme un pays de forte tradition libérale ancrée dans une culture de bien-être pour tous. Une certaine menace pèse néanmoins depuis peu sur ce «modèle» suédois de tolérance, dont d'autres pays scandinaves se sont inspirés.

D'une part, le modèle libéral suédois explique que ce pays soit devenu, depuis les années 1990, un centre de production de divers types de propagande d'extrême droite (publications sur Internet, vidéos, CD, etc.). D'autre part, et à l'inverse de la tendance qui vient d'être décrite, la société suédoise s'est montrée, jusqu'à une date très récente, particulièrement tolérante à l'égard des immigrants et des réfugiés politiques – une tolérance qui afficherait néanmoins, selon RAXEN 4, en recul en 2002.

Il ressort des données compilées depuis le début des années 1990 par le département de Sciences politiques (SOM) de l'Université de Göteborg que les Suédois se sont montrés de plus en plus disposés à accepter les immigrants et les réfugiés politiques jusqu'en 2002 - date à laquelle, pour la première fois, la tendance s'inverse et un nombre croissant de Suédois se déclarent peu enclins à accepter les immigrants et les réfugiés.

Ce revirement est illustré par les résultats des élections générales de 2002 et le succès du parti de droite SD (Démocrates suédois), qui a obtenu 76 300 voix et 50 sièges au gouvernement local. Avec 1,4% des votes nationaux, le SD devient ainsi le premier parti hors Parlement. Le parti xénophobe des nationaux-démocrates a obtenu, pour sa part, 7 000 voix et 4 sièges au sein de conseils municipaux locaux.

Les Démocrates suédois, qui formaient un mouvement extrémiste isolé durant la plus grande partie des années 1990, sont intégrés dans le grand courant politique national depuis les élections de 2002. Les partis d'extrême droite ne bénéficiant pas du même soutien populaire que le SD sont actuellement les nationaux-démocrates (groupe dissident du SD depuis 2001), le Front national socialiste, la Résistance suédoise/Jeunesse nationale, Sang et Honneur, Info-14, Fraternité aryenne, Croix jaune, et Légion Wasa.

Le SD affirme notamment que la montée de la criminalité violente en Suède résulte d'une immigration massive. Or il ressort – non sans ironie - d'études citées par RAXEN 4 que 23% des membres actifs du parti SD ont été, en moyenne, condamnés par un tribunal entre 1988 et 1998 pour délit, en ce compris des actes criminels violents.

Comme le constate également RAXEN 4, l'année 2002 présente une situation paradoxale dans la mesure où la réticence croissante des Suédois vis-à-vis des immigrants et des réfugiés coïncide avec une diminution du nombre de crimes xénophobes officiellement enregistrés. Cette dernière pourrait toutefois traduire, toujours selon RAXEN 4, une volonté des partis xénophobes de mettre leurs activités criminelles en sourdine durant la campagne électorale. La même source indique que des analyses font état, en revanche, d'une hausse des taux de criminalité et de violence racistes au cours de l'année qui suit une élection.

17.2. PRINCIPAUX MECANISMES DE COLLECTE DE DONNEES SUR LA VIOLENCE RACISTE

Voir le point 2.2 pour une description de la législation nationale.

17.2.1. Données officielles

Statistiques de la police

- Le service chargé de la protection de la Constitution (PCS) au sein de la police suédoise de sécurité (SÄPO) collecte de données sur la criminalité xénophobe/à motivation raciale, la criminalité antisémite, la criminalité homophobe et la mouvance «White Power» (pouvoir blanc) de manière générale – laquelle inclut des agressions contre des politiciens de gauche, des vols commis par des groupes d'extrême droite, etc.
- La comparaison directe des données n'est possible qu'à partir de 1997, date d'introduction des nouvelles procédures d'enregistrement.
- Les données sont collectées auprès des districts de police locaux, où un traitement informatique des signalements permet de recenser les mots clés liés aux activités racistes/d'extrême droite.
- Les données sont reproduites au niveau national dans un rapport annuel.
- Les données contiennent des informations relatives à différents types de criminalité avec violence.
- Les données font état du taux d'actes criminels xénophobes/antisémites (et autres) commis par des groupes d'extrême droite par rapport aux actes commis par des auteurs n'appartenant pas à cette mouvance.
- Les données permettent la ventilation des délits d'extrême droite par zone géographique.
- Les statistiques officielles ne font pas de distinction entre les victimes selon leur origine ethnique, leur classe ou leur sexe. Il ressort néanmoins d'un questionnaire RAXEN 2004 («Réponse rapide») sur «la surveillance policière de la criminalité et de la violence racistes», auquel l'ensemble des 25 PFN ont répondu, que la police peut consigner l'origine ethnique de l'auteur ou de la victime lorsque l'auteur n'est pas suédois.

Service de renseignements criminels

- Consigne, à certaines périodes, des données concernant des délits xénophobes/antisémites à des fins d'enquête.
- C'est ainsi que des données ont été collectées à propos des crimes islamophobes à la suite des attentats du 11 septembre 2001.

Conseil pour la prévention de la criminalité

- Le Conseil pour la prévention de la criminalité suit les évolutions sur la base des statistiques policières et procède à ses propres analyses dans certains domaines plus spécifiques, parmi lesquels la criminalité liée à la «haine raciale».

17.2.2. Données non officielles

- Il n'existe, selon RAXEN 4, aucune source exhaustive et fiable de données concernant la violence raciste en dehors des statistiques officielles de la police.
- RAXEN 4 indique que la «congrégation» juive pourrait constituer une source alternative d'information en ce qui concerne les incidents antisémites – mais le rapport ne fournit aucune donnée/information.

17.3. NATURE ET AMPLEUR DE LA VIOLENCE RACISTE

Statistiques de la police

Crimes et délits xénophobes (communs et violents)

- Entre 1997 et 2001, les crimes et délits xénophobes (à l'exclusion de l'antisémitisme) ont régulièrement augmenté chaque année, passant de 1 752 en 1997 à 2 670 en 2001. Leur nombre a ensuite diminué à 2 260 en 2002 pour revenir à 2 308 en 2003.
- Entre 1997 et 2002, ce sont les signalements d'«incitation à la haine raciale» qui ont connu la progression la plus importante par rapport aux autres catégories de crimes et délits.
- Entre 1997 et 2002, le nombre annuel d'agressions communes et d'agressions graves motivées par la xénophobie est resté plus ou moins constant (de 350 à 500 incidents par an).
- **En 2001**, 2 670 crimes et délits xénophobes ont été enregistrés (année record de la période 1997-2003 pour ce type de délit).
- En 2001, sur ces 2 670 crimes et délits xénophobes, les **actes criminels avec violence envers des personnes** suivants ont été consignés: homicide

volontaire/involontaire, 0; agressions graves (y compris la tentative d'homicide), 25; agressions communes, 409; menaces/harcèlement, 1 038.

- En 2001, sur ces 2 670 crimes et délits xénophobes, les **actes criminels avec violence envers des biens** suivants ont été consignés: vandalisme xénophobe, 134 cas; graffitis xénophobes, 74 cas.
- **En 2002**, 2 260 crimes et délits xénophobes ont été commis.
- Sur ce total de 2 260, 15,4% ont été attribués, par la police, au mouvement «White Power».
- En 2002, sur ces 2 260 crimes et délits xénophobes, les **actes criminels avec violence envers des personnes** suivants ont été consignés: homicide volontaire/involontaire, 1; agressions graves (y compris la tentative d'homicide), 16; agressions communes, 334; menaces/harcèlement, 885.
- En 2002, les délits à motivation raciale les plus courants ont été les menaces et le harcèlement.
- En 2002, le nombre d'agressions communes et d'agressions graves a été le plus faible enregistré depuis 1997.
- En 2002, sur ces 2 670 crimes et délits xénophobes, les **actes criminels avec violence envers des biens** suivants ont été consignés: vandalisme xénophobe, 73 cas; graffitis xénophobes, 58 cas.
- En 2003, 2 308 crimes et délits xénophobes ont été commis.
- Sur ce total de 2 308, 18,1% ont été attribués, par la police, au mouvement «White Power».
- En 2003, sur ces 2 308 crimes et délits xénophobes, les **actes criminels avec violence envers des personnes** suivants ont été consignés: agressions graves (y compris la tentative d'homicide), 27; agressions communes, 356; menaces/harcèlement, 878.
- En 2003, les délits à motivation raciale les plus courants ont été les menaces et le harcèlement.
- En 2003, sur ces 2 380 crimes et délits xénophobes, les **actes criminels avec violence envers des biens** suivants ont été consignés: vandalisme xénophobe, 101 cas; graffitis xénophobes, 64 cas.

Actes antisémites (communs et violents)

- **En 2001**, 115 crimes et délits antisémites (violents et non violents) ont été enregistrés.
- Sur ce total de 115, les **actes criminels avec violence envers des personnes** suivants ont été consignés: agressions graves (y compris la tentative d'homicide), 1; agressions communes, 7; menaces/harcèlement, 41.
- Sur ce total de 115 crimes et délits xénophobes, les **actes criminels avec violence envers des biens** suivants ont été consignés: vandalisme, 8 cas; graffitis, 12 cas.
- Sur ces 115 crimes et délits, 21 étaient liés à la mouvance «White Power», ce qui représente 18,2% de l'ensemble des actes antisémites enregistrés.

- **En 2002**, 131 crimes et délits antisémites (violents et non violents) ont été enregistrés.
- Sur ce total de 131, les **actes criminels avec violence envers des personnes** suivants ont été consignés: agressions graves (y compris la tentative d'homicide), 1; agressions communes, 5; menaces/harcèlement, 47.
- Sur ce total de 131, les **actes criminels avec violence envers des biens** suivants ont été consignés: vandalisme, 11 cas; graffitis, 10 cas.
- Sur ces 131 crimes et délits, 23 étaient liés à la mouvance «White Power», ce qui représente 17,6% de l'ensemble des actes antisémites enregistrés.

- **En 2003**, 128 crimes et délits antisémites (violents et non violents) ont été enregistrés.
- Sur ce total de 128, les **actes criminels avec violence envers des personnes** suivants ont été consignés: agressions communes, 3; menaces/harcèlement, 35.
- Sur ce total de 128, les **actes criminels avec violence envers des biens** suivants ont été consignés: vandalisme, 9 cas; graffitis, 10 cas.
- Sur ces 128 crimes et délits, 30 étaient liés à la mouvance «White Power», ce qui représente 23,4% de l'ensemble des actes antisémites enregistrés.

17.4. DEVELOPPEMENTS EN TERMES DE POLITIQUE, DE JUSTICE PENALE ET D' ACTIONS

La Suède a connu ces dernières années une série de développements intéressants et apparemment contradictoires dans la mesure où on observe à la fois dans ce pays un soutien aux tendances racistes et une lutte à leur encontre. Ainsi l'année 2002 a-t-elle connu simultanément la diminution du nombre de délits xénophobes et l'accentuation d'une réticence populaire à l'égard des immigrants et des réfugiés. Illustrant probablement cette évolution des sentiments éprouvés par le grand public, le parti de gauche des Démocrates suédois est parvenu à obtenir plus de 76 000 voix lors des élections générales de 2002. Ce parti avait acquis un «respect» politique dès 1990, date à partir de laquelle il ne figurait plus dans le rapport du service de police chargé de la protection de la Constitution (PCS): n'étant plus considéré comme une «menace», il pouvait entrer dans le grand courant politique national.

Comme indiqué dans RAXEN 3 et 4, les autorités suédoises continuent de concentrer l'essentiel de leur lutte contre le racisme sur les agissements d'une minorité de la population qui participe à des actions violentes organisées – autrement dit, les membres des groupes d'extrême droite de la mouvance «White Power». Ces groupes ne représentent toutefois, comme en attestent les statistiques de la police suédoise pour la période 1997-2002, que 15% de la criminalité xénophobe et 21,5% de la criminalité antisémite. En d'autres termes, une part importante des crimes et délits xénophobes et antisémites sont commis par des individus qui ne font pas partie de groupes liés au «White Power». Cela n'empêche apparemment pas, selon RAXEN 3 et 4, les autorités suédoises de maintenir leur

focalisation sur les activités racistes menées par des extrémistes de droite – bien que cette démarche s'inscrive dans le contexte d'une collecte de données suffisamment large pour recenser les activités non imputables à l'extrême droite.

En 2004, les Verts et le Parti libéral ont tous deux demandé que la police suédoise de sécurité rassemble des informations concernant les incidents islamophobes. Selon RAXEN 5, le gouvernement a chargé la Commission suédoise pour l'intégration de réaliser une étude sur la discrimination ethnique et religieuse, le racisme et la xénophobie dans le pays avec un accent plus particulier sur l'antisémitisme et l'islamophobie.

Plusieurs modifications législatives ont récemment élargi les bases sur lesquelles fonder la lutte contre la criminalité et la violence racistes. En janvier 2003 plus précisément, toute une série de nouvelles dispositions ont été adoptées en vue (a) de sanctionner plus lourdement l'incitation à la haine raciale, et (b) de faciliter les poursuites à l'encontre de médias racistes (CD notamment) par l'allongement du délai de prescription des poursuites. Le droit national vise ainsi à faire perdre à la Suède sa réputation de pays permissif en matière de production de matériel raciste sur nouveaux supports électroniques. Conjuguant cette démarche avec l'alourdissement des peines prévues par le code pénal lorsqu'un délit est aggravé par un mobile raciste, la Suède met donc en place un large éventail de mesures législatives anti-racistes destinées à combattre les comportements xénophobes des groupes organisés et des délinquants individuels.

RAXEN 4 note que ces changements législatifs sont complétés de plusieurs initiatives récentes destinées à lutter contre la violence et la criminalité racistes en Suède, dont:

- Création en 2003 d'un Centre anti-raciste par un groupe d'ONG avec le soutien financier du gouvernement.
- Création en 2003 d'une Association pour la défense de la démocratie par un groupe d'enseignants.
- Création en 2002 d'un Réseau des municipalités destiné à instaurer, au niveau local, des liens entre les politiciens et les agents de la fonction publique; la priorité est donnée aux méthodes de lutte contre le racisme, la discrimination et la xénophobie à l'échelle des municipalités.

Il est trop tôt pour évaluer la «réussite» de ces initiatives, mais elles témoignent incontestablement, sur papier du moins, d'une volonté de combattre le racisme et la xénophobie à divers niveaux de la société civile suédoise.

Enfin, comme le souligne RAXEN 4, il conviendrait de prendre en compte un éventail plus large de victimes lors de l'élaboration des réponses aux actions violentes perpétrées par des groupes d'extrême droite. Il ressort en effet des études réalisées par le PFN suédois que les militants contre le racisme sont tout aussi exposés aux risques d'agressions violentes de la part de groupes racistes que les membres des minorités. En d'autres termes, la violence commise par les groupes d'extrême droite s'étend à des cibles qui n'appartiennent pas à des minorités.

18. Royaume-Uni

18.1. CONTEXTE

Les partis d'extrême droite britanniques n'ont pas rencontré, lors des élections générales, le même succès que leurs homologues d'autres États membres de l'UE. L'élection des conseils locaux en 2003 a toutefois montré que l'extrême droite, incarnée par le Parti national britannique (BNP), bénéficiait d'un soutien important dans certaines régions du pays.

Le BNP a, en effet, remporté 16 sièges lors des élections locales organisées dans tout le pays en mai 2003. Considérant qu'un total de 21 000 sièges aux conseils locaux étaient à pourvoir, le chiffre peut sembler peu significatif – mais le BNP a bénéficié d'un large soutien dans certaines localités. Par exemple: à Burnley, dans le nord-ouest de l'Angleterre, le BNP a remporté 8 sièges sur un total de 45. Et dans plusieurs villes du Nord et des West Midlands, il a recueilli un quart des votes exprimés – bien que ce résultat ne soit pas attesté par le nombre de sièges obtenus, le système électoral britannique étant fondé sur le principe du scrutin majoritaire uninominal, plutôt que sur celui de la représentation proportionnelle.

Il convient de situer la part des voix obtenues par le BNP par rapport à deux thèmes/événements: (1) le débat public hostile qui se déroule depuis un certain temps au Royaume-Uni à l'encontre des demandeurs d'asile; (2) les suites des conflits urbains survenus en 2001 dans certaines villes du nord-ouest de l'Angleterre – impliquant des jeunes de la population majoritaire et minoritaire, et la police. Dans le même temps, le cœur de la violence raciste s'est progressivement déplacé: traditionnellement ancré dans les centres métropolitains, le phénomène touche désormais les petites villes et les zones rurales où les demandeurs d'asile sont logés dans le cadre de la politique de dispersion appliquée par le gouvernement.

Le succès électoral du BNP n'a cependant pas atteint, selon le rapport RAXEN 4, les proportions que certains craignaient. Ainsi le parti n'a-t-il obtenu aucun siège dans le Sunderland, particulièrement visé par la campagne du BNP en raison de l'hostilité locale vis-à-vis des demandeurs d'asile. De même, il n'a pu décrocher de sièges à Oldham (dans le nord), dans certaines parties du Kent (dans le sud) et dans le sud-ouest de l'Angleterre, alors que toutes ces régions se caractérisent par la manifestation d'une hostilité locale envers les minorités.

Il convient également d'interpréter ces développements dans la perspective de la longue tradition britannique d'immigration en provenance des anciennes colonies et de l'afflux plus récent de demandeurs d'asile originaires de pays avec lesquels le Royaume-Uni a peu de liens. Les immigrants, qu'ils soient citoyens britanniques

ou non, ont reçu au fil de ces différentes périodes un accueil mitigé de la part des autorités.

Alors que les minorités ont souvent été qualifiées de «criminelles» au cours des années 1980 et 1990, leur expérience de victimes marginalisées de la criminalité est aujourd'hui dûment reconnue. Le meurtre raciste de Stephen Lawrence, et le rapport d'enquête de Sir William Macpherson publié à ce propos en 1999, ont marqué un tournant décisif dans les enquêtes policières en matière de criminalité et de violence racistes. La critique formulée dans le rapport à l'égard du «racisme institutionnel» constaté au sein de la police métropolitaine londonienne a eu des répercussions au niveau d'autres forces de police et instances institutionnelles, tant au Royaume-Uni qu'à l'étranger (voir la description de la situation en Irlande).

Une série de dispositions législatives et de pratiques de justice pénale sont en place depuis 2004 en vue de sanctionner les auteurs de délits racistes et d'apporter une réponse efficace aux victimes de ce type de criminalité. Elles s'inscrivent toutefois dans un contexte d'antagonisme politique et public vis-à-vis de l'immigration «non désirée», et de troubles de l'ordre public et d'agressions individuelles à caractère raciste pouvant être interprétés comme des manifestations extrêmes de ces sentiments négatifs.

18.2. PRINCIPAUX MECANISMES DE COLLECTE DE DONNEES SUR LA VIOLENCE RACISTE

Voir le point 2.2 pour une description de la législation nationale.

18.2.1. Données officielles

Le suivi de la mise en œuvre des dispositions législatives fait l'objet de rapports publiés par le ministère de l'Intérieur (*Home Office*) et par le ministère public (CPS - *Crown Prosecution Service*).

Le ministère de l'Intérieur (*Home Office*)

- publie systématiquement les **statistiques criminelles policières**, y compris les statistiques relatives aux délits qui ont une motivation raciale comme circonstance aggravante.
- Collecte et publie (depuis 1982) les données de **l'enquête britannique sur la criminalité** (*British Crime Survey*), qui interroge directement le public à propos de son expérience de victimisation. Certaines vagues de l'enquête incluent des échantillons «renforceurs» de minorités ethniques (2000).
- publie des **rapports de recherche** occasionnels sur l'expérience de victimisation des minorités, y compris la victimisation raciste avec violence, de même que des rapports consacrés à l'évaluation de l'impact de la législation anti-raciste et des pratiques de la justice pénale.

La police

- La police métropolitaine de Londres et la police du Grand Manchester ont publié des rapports décrivant les caractéristiques et les circonstances de la criminalité et de la violence racistes.

Le ministère public (CPS - *Crown Prosecution Service*)

- publie des rapports locaux et nationaux contenant des **statistiques sur les inculpations, poursuites et issues des affaires judiciaires**, y compris celles qui visent des délits racistes ou religieux;
- le CPS a l'intention de publier à partir de 2004 des informations plus détaillées concernant les incidents faisant l'objet de poursuites, en ce compris des informations concernant l'origine ethnique des auteurs et des victimes.

Irlande du Nord: la Commission pour l'égalité consigne le nombre d'incidents racistes qui surviennent dans la province.

18.2.2. Données semi-officielles

- **La Commission pour l'égalité ethnique** (CRE) surveille l'application de la législation et des pratiques de la justice pénale en matière de criminalité et de violence racistes. Elle ne se concentre pas sur la production de «données».

18.2.3. Données non officielles

- **L'*Institute of Race Relations*** (Institut des relations raciales) propose des comptes rendus qualitatifs de la criminalité et de la violence racistes.
- **Le *Board of Deputies of British Jews*** (Conseil de représentants des Juifs britanniques) suit les incidents antisémites par l'intermédiaire du CST (*Community Security Trust* – Service de protection de la communauté juive britannique), qui collabore étroitement avec l'*Institute of Jewish Policy Research* (Institut de recherche sur les politiques juives). La collecte de données s'effectue sur une base mensuelle.
- **La *Muslim Line*** répertorie les incidents islamophobes.
- **L'*Islamic Human Rights Commission*** (Commission islamique des droits humains) commente les agressions commises contre des Musulmans, et dénonce le signalement insuffisant de ces agressions dans les statistiques officielles.

- **FAIR** (Forum contre l'islamophobie et le racisme): institué pour lutter contre la discrimination et l'islamophobie, cet organisme caritatif va également procéder à un suivi des signalements de harcèlement et de violence islamophobes.
- **Chercheurs:** les milieux universitaires ont publié plusieurs rapports qui, généralement fondés sur des études empiriques auprès des victimes et des auteurs, fournissent des informations sur l'étendue et la nature de la violence raciste.

18.3. NATURE ET AMPLEUR DE LA VIOLENCE RACISTE

18.3.1. Données officielles

Remarques – Les données concernent l'Angleterre et le Pays de Galles.

Ministère de l'Intérieur (*Home Office*)

Le nombre de délits racistes (y compris la violence raciste) est passé de 13 878 en 1998 à 48 000 en 2001.

Période 2000-2001:

- 53 092 incidents racistes ont été enregistrés par la police
- 25 116 délits aggravés par des motivations raciales enregistrés par la police, ont:
- atteintes aux personnes: 3176 coups et blessures; 12 468 cas de harcèlement; 4711 agressions communes; atteintes aux biens: 1765 dégradations criminelles d'habitations; 985 dégradations criminelles de bâtiments autres que des habitations; 1399 dégradations criminelles de véhicules; 612 autres dégradations criminelles.

Période 2001-2002:

- 54 370 incidents racistes enregistrés par la police
- 30 084 délits aggravés par des motivations raciales enregistrés par la police, dont:
- atteintes aux personnes: 3463 coups et blessures; 14 975 cas de harcèlement; 5164 agressions communes; atteintes aux biens: 2228 dégradations criminelles d'habitations; 1547 dégradations criminelles de bâtiments autres que des habitations; 1885 dégradations criminelles de véhicules; 822 autres dégradations criminelles.

Période 2002-2003

:

- 49 078 incidents racistes enregistrés par la police
- 31 035 délits aggravés par des motivations raciales/religieuses enregistrés par la police, dont:
- atteintes aux personnes: 4352 coups et blessures; 16 696 cas de harcèlement; 4491 agressions communes; atteintes aux biens: 2044 dégradations criminelles d'habitations; 1152 dégradations criminelles de bâtiments autres que des habitations; 1524 dégradations criminelles de véhicules; 7762 autres dégradations criminelles.

Période 2003-2004:

- 52 694 incidents racistes enregistrés par la police
- 35 022 délits aggravés par des motivations raciales/religieuses enregistrés par la police, dont:
- atteintes aux personnes: 4840 coups et blessures; 20 584 cas de harcèlement; 4017 agressions communes; atteintes aux biens: 1981 dégradations criminelles d'habitations; 1162 dégradations criminelles de bâtiments autres que des habitations; 1602 dégradations criminelles de véhicules; 836 autres dégradations criminelles.

Période 2002-2003:

4 806 **personnes** poursuivies pour des délits aggravés par des motivations raciales et 594 avertissements personnels adressés par la police.

Période 2003-2004:

5 629 **personnes** poursuivies pour des délits aggravés par des motivations raciales et 681 avertissements personnels adressés par la police.

Ministère public (CPS - Crown Prosecution Service)

Le site Web du CPS contient des informations détaillées concernant le nombre de défendeurs poursuivis pour délits aggravés par des motivations raciales/religieuses.

Poursuites:

Période 2001-2002

2 674 défendeurs poursuivis pour délits aggravés par des motivations raciales.

Période 2002-2003

3 616 défendeurs poursuivis pour des délits aggravés par des motivations raciales.

Taux d'attrition:

La proportion de cas de crimes et délits racistes poursuivis avec succès en tant que délits «aggravés pour motivations raciales» est très faible; il convient toutefois de signaler qu'un même taux d'attrition (entre le signalement et la condamnation) est observé dans le cas de délits non aggravés par des motivations raciales, tels que les viols (RAXEN 4).

Enquête britannique sur la criminalité (BCS - *British Crime Survey*)

- Selon l'enquête BCS 2000, le nombre d'incidents à motivation raciste (y compris la violence raciste) survenus en 1999 peut être estimé à 280 000 pour l'Angleterre et le Pays de Galles. Ce chiffre est inférieur à l'estimation relative à l'année 1995 (390 000 incidents).
- L'enquête BCS 2000 montre que les minorités ethniques sont davantage exposées aux atteintes aux biens (commises avec violence) que la population majoritaire «blanche».
- L'enquête BCS 2000 montre que les risques de violence sont analogues pour les minorités ethniques et la population majoritaire «blanche», mais qu'il existe des variations importantes entre les différents groupes minoritaires selon l'origine ethnique, le revenu, le lieu de résidence, etc.
- Selon les données de l'enquête BCS 2002-2003, le nombre d'incidents à motivation raciale peut être estimé à 206 000, ce qui représente un recul significatif par rapport à 2000.

18.3.2. Données non officielles

Service de protection de la communauté juive britannique (CST - *Community Security Trust*) - Conseil de représentants des Juifs britanniques (*Board of Deputies of British Jews*)

- 350 incidents antisémites ont été signalés en 2002,
 - dont 5 cas de violence extrême; 42 cas d'agression; 55 cas de dégradation/profanation de biens.
- 375 incidents antisémites ont été signalés en 2003,
 - dont 54 cas d'agression; 72 cas de dégradation/profanation de biens.
- 532 incidents antisémites ont été signalés en 2004,
 - dont 4 cas de violence extrême; 79 cas d'agression; 53 cas de dégradation/profanation de biens.

Le CTS rassemble des données annuelles sur les incidents antisémites depuis 1996. Le chiffre de 2004 (532 incidents) est le plus élevé jamais enregistré.

18.4. DEVELOPPEMENTS EN TERMES DE POLITIQUE, DE JUSTICE PENALE ET D' ACTIONS

La nouvelle législation britannique a élargi les bases permettant de sanctionner la criminalité et la violence racistes, et d'améliorer la collecte d'informations dans ce domaine.

L'acte législatif récent le plus important est la loi de 1998 sur la criminalité et les troubles à l'ordre public (*Crime and Disorder Act*), qui institue de nouveaux délits de violence et de harcèlement aggravés par leur caractère raciste (coups et blessures, agressions communes et graves; peur/provocation à la violence; effroi/détresse intentionnel(le); harcèlement) et qui alourdit les sanctions en conséquence.

L'article 39 de la loi de 2001 sur la sécurité, la criminalité et la lutte contre le terrorisme (*Anti-Terrorism, Crime and Security Act*), qui modifie est la loi de 1998 sur la criminalité et les troubles à l'ordre public, y ajoute les délits aggravés par des motivations religieuses, sanctionnés par un même alourdissement des peines. Les poursuites menées à bonne fin en vertu de cette loi restent cependant peu nombreuses. Depuis le 13 octobre 2003, le procureur général (*Attorney General*) est compétent pour porter devant la Cour d'appel certaines affaires relatives à des infractions aggravées par des motivations raciales et religieuses lorsqu'il juge les peines prononcées trop clémentes.

La définition d'un «incident raciste» formulée dans le rapport d'enquête de Sir William Macpherson sur la mort de Stephen Lawrence – à savoir «tout incident perçu comme raciste par la victime ou par toute autre personne»⁹² - est désormais adoptée par toutes les instances de justice pénale qui rassemblent des données sur ce type d'incidents. Étant axée sur la victime, elle élargit le champ des incidents que la police et d'autres instances sont tenues de considérer comme «racistes». Il s'agit de la définition la plus large adoptée au sein de l'UE-15, dans ce sens qu'elle permet la saisie la plus étendue des incidents à motivation raciste (voir le point 2.2 du présent rapport).

Il existe par ailleurs plusieurs instruments de justice pénale à l'appui des dispositions législatives adoptées pour lutter contre le racisme. Ils visent principalement les jeunes délinquants, et sont rattachés à certaines mesures stipulées dans la loi de 1998 sur la criminalité et les troubles à l'ordre public: décret sur le comportement anti-social (*ASBO – Anti-Social Behaviour Order*) et ordonnance parentale (*parenting order*), par exemple. Il convient de signaler, parmi les évolutions les plus innovatrices et les plus controversées, certaines tentatives de recourir aux pratiques de la «justice réparatrice» ou de la «médiation» à l'égard de jeunes délinquants ayant commis un crime ou délit raciste.

⁹² Rapport Macpherson (1999), chapitre 47, paragraphe 1.

Tout en restant focalisée sur les auteurs, le système de justice pénale veille à mieux «servir» les victimes, y compris les victimes de criminalité et de violence racistes. D'une part, la politique gouvernementale en matière de justice pénale a évolué à la fois vers une sévérité plus grande à l'égard des crimes et délits racistes et de leurs auteurs, et vers un centrage plus marqué sur les victimes. D'autre part, le gouvernement encourage une action anti-immigration rigoureuse, qui pourrait jouer en faveur de ceux qui cherchent à tirer parti des inquiétudes manifestées par la population à cet égard.

Il convient de signaler pour terminer que les nouvelles interprétations du racisme se polarisent autour des différences culturelles entre les gens, et font moins souvent référence, comme ce fut longtemps le cas, à leur «couleur» ou à leur «race» - ce qui implique que de nouveaux groupes sont devenus la cible d'une victimisation raciste. C'est ainsi que des rapports de presse et d'ONG font état d'une montée de la violence envers des personnes musulmanes ou présumées telles. Sur fond de participation du gouvernement britannique au conflit en Iraq, et en Afghanistan, les références politiques à l'islam sont formulées de manière à éviter soigneusement toute connotation islamophobe. Étant donné le nombre considérable de citoyens britanniques et de nouveaux immigrants qui sont musulmans, une vigilance accrue s'impose à cet égard, tant en ce qui concerne les incidents signalés qu'en ce qui concerne les réponses apportées au niveau de la politique/justice pénale.

Partie III

Analyse et interprétation des résultats de la recherche

19. Analyse des résultats de la recherche

Le tableau 2 (présenté en fin de chapitre) récapitule, sur la base des rapports des PFN du RAXEN couvrant les années 2001, 2002, 2003 et 2004, l'ampleur de la criminalité/violence et de la discrimination racistes telles que signalées et enregistrées par les sources officielles de quinze États membres de l'Union européenne.

19.1. Ampleur de la criminalité et de la violence racistes

19.1.1. Ce que les rapports des PFN du RAXEN nous apprennent

Les rapports des PFN du RAXEN sur la violence raciste devraient idéalement permettre de dresser un tableau immédiat des caractéristiques et des tendances de la violence raciste dans les États membres, tant en termes de nature que d'ampleur. Or toute une série d'obstacles pratiques rendent la comparaison directe entre les États membres, voire même entre régions d'un même État membre, particulièrement difficile (voir la partie I, chapitre 3). Ainsi pour commencer, les États membres, voire les instances concernées au sein d'un même État membre, ne collectent pas les mêmes données de base, ce qui empêche de «comparer des choses comparables». Comme en atteste la quantité et la diversité des informations fournies au tableau 2, il n'existe en outre, à l'heure actuelle, aucune norme en matière de collecte de données sur la criminalité et la violence racistes dans l'UE.

Plutôt que d'essayer de rendre les données **directement comparables** – mission pratiquement impossible à partir de séries de données différentes - nous avons opté pour une analyse **comparative** des résultats obtenus dans les divers États membres⁹³.

L'examen du tableau 2 (présenté en fin de chapitre) permet d'établir toute une série de constatations provisoires quant à l'ampleur de la criminalité/violence raciste, ou de la discrimination s'il s'agit des seules informations disponibles, sur la base des incidents signalés aux sources officielles, et enregistrés par leurs soins, dans les

⁹³ Wrench, J. (2004) *The Measurement of Discrimination: Problems and Solutions* (Mesure de la discrimination: problèmes et solutions), présentation faite lors de la Conférence européenne sur la collecte de données pour promouvoir l'égalité - Helsinki, 9 et 10 décembre 2004.

différents États membres. C'est ainsi que les données figurant au tableau 2 conduisent notamment à penser que:

- soit de nombreux États membres connaissent très peu de criminalité/violence raciste,
- soit les organismes officiels de nombreux États membres n'enregistrent pas la criminalité/violence raciste,
- soit de nombreux États membres connaissent très peu de criminalité/violence raciste et une absence de collecte de données officielles.

Une analyse comparative des résultats provenant des différents États membres peut être effectuée sur la base des données disponibles. Ainsi la comparaison des données du tableau 2 respectivement relatives au Royaume-Uni et à la France – pays qui ont un nombre similaire d'habitants et qui collectent l'un et l'autre des données sur la criminalité et la violence xénophobes (menaces et actes) (même si la France compte davantage de ressortissants étrangers/nationaux minoritaires: voir annexe I) – permet d'établir ce qui suit:

France:

- 2002: 1305 actes ou menaces racistes, xénophobes et antisémites signalés.
- 2003: 828 actes ou menaces racistes, xénophobes et antisémites signalés.
- Premier semestre 2004: 829 actes ou menaces racistes, xénophobes et antisémites signalés, y compris des menaces et des actes d'intimidation contre la communauté musulmane.

Royaume-Uni:

- 2001-2002: 54 370 incidents racistes enregistrés par la police, dont 30 084 atteintes aux personnes ou aux biens ou aggravées par des motivations raciales.
- 2002-2003: 49 078 incidents racistes enregistrés par la police, dont 31 035 atteintes aux personnes ou aux biens ou aggravées par des motivations raciales.
- 2003-2004: 52 694 incidents racistes enregistrés par la police, dont 35 022 atteintes aux personnes ou aux biens aggravées par des motivations raciales.

La comparaison entre les chiffres officiels les plus élevés de la France et du Royaume-Uni conduit aux observations suivantes:

- Au cours de la période de 12 mois 2001-2002 (R-U) et 2002 (France), *le nombre d'incidents enregistrés au Royaume-Uni a été 42 fois supérieur à celui enregistré en France.*
- Au cours de la période de 12 mois 2002-2003 (R-U) et 2003 (France) *le nombre d'incidents enregistrés au Royaume-Uni a été 59 fois supérieur à celui enregistré en France.*
- En prenant la moyenne de l'ensemble des menaces et actes signalés pour les années 2002 et 2003 en France, et en comparant ce chiffre avec l'ensemble des incidents racistes enregistrés en 2001-2002 et 2002-2003 au Royaume-Uni – *le*

Royaume-Uni a compté, en moyenne, 48 fois plus d'incidents racistes/xénophobes enregistrés que la France.

Toute la question est de savoir si les disparités importantes révélées par ces chiffres portent sur les niveaux réels de criminalité et de violence racistes que connaissent ces deux pays, ou dans l'efficacité de leurs mécanismes respectifs de collecte de données. Bien que la France se soit dotée de mécanismes capables, *en théorie*, de saisir les incidents de violence raciste, il se pourrait qu'ils ne favorisent pas *en pratique* le signalement et/ou l'enregistrement de la violence raciste (voir le tableau 5 présenté dans la suite de ce chapitre et les remarques qui l'accompagnent).

Comme l'illustre l'exemple ci-dessus, la plus grande prudence s'impose dans l'interprétation des données disponibles au moment de tirer des conclusions de l'analyse comparative des résultats de la recherche. Le point suivant va donc s'attacher à préciser la manière d'interpréter valablement les données présentées au tableau 2.

19.1.2. Interprétation des données officiellement disponibles en matière de criminalité/violence raciste

Nous pourrions théoriquement, sur la base des données officielles accessibles au public concernant les signalements/enregistrements de criminalité/violence raciste:

- (1) classer les chiffres bruts de la criminalité/violence raciste des 15 États membres de l'UE par ordre décroissant sur la base du nombre d'incidents signalés/enregistrés, ou
- (2) classer les chiffres bruts de la criminalité/violence raciste exprimés en pourcentage de la population non nationale de chaque pays.

Considérant la grande diversité des mécanismes nationaux de collecte de données officielles sur la criminalité et la violence racistes, et le caractère fragmentaire de certains d'entre eux, la première des deux options ci-dessus, interprétée telle quelle, donnerait une image nécessairement limitée et trompeuse de l'ampleur de la criminalité et de la violence racistes dans les différents États membres – comme l'a montré l'exemple de la comparaison entre la France et le Royaume-Uni. En d'autres termes:

Les États membres caractérisés par un faible niveau, voire une absence, de données officielles sur la criminalité et la violence racistes ne se caractérisent nécessairement, en réalité, par un faible niveau, voire une absence de criminalité et de violence racistes.

Les États membres caractérisés par des données officielles exhaustives sur la criminalité et la violence racistes ne sont pas nécessairement ceux qui connaissent les problèmes de criminalité et de violence racistes les plus importants.

La seconde possibilité d'interprétation des données suggérée plus haut – chiffres bruts de la criminalité/violence raciste exprimés en pourcentage de la population non nationale de chaque État membre – fournit une indication de la mesure dans laquelle les mécanismes officiels de collecte de données saisissent la criminalité et la violence racistes par rapport au nombre de ressortissants non nationaux au sein de la population.

Étant donné que la plupart des États membres ne collectent pas de données comparables sur leurs ressortissants nationaux (citoyens) appartenant à des minorités ethniques, la meilleure alternative consiste à analyser les signalements/enregistrements d'incidents de criminalité raciste en tant que pourcentage de la population non nationale de chaque pays – puisque tous les États membres disposent de données concernant leur population non nationale.

Appliquant cette seconde option, le tableau 3 propose une liste des États membres indiquant les signalements/enregistrements officiels de criminalité raciste exprimés en pourcentage de leur population non nationale – voir annexe I – et présente cette information parallèlement aux chiffres bruts des signalements/enregistrements d'actes et délits racistes.

Tableau 3: Signalements/enregistrements de «délits et crimes racistes» (2002) et actes associés, exprimés en pourcentage de la population non nationale de chacun des États membres⁹⁴

1 État membre	2 Nombre de délits et crimes racistes signalés/enregistrés exprimé en % de la population non nationale ⁹⁵	3 Population non nationale	4 Nombre d'actes et délits racistes envers des non nationaux/minorités (en ce compris les actes de violence et d'extrême violence) signalés/enregistrés en 2002
Belgique	0,15	850 077	1 316 Discrimination à caractère général ⁹⁶
Danemark	0,03	271 211	68
Allemagne	0,18	7 334 765	12 933
Grèce	AUCUNE donnée officielle	AUCUNE donnée officielle	AUCUNE donnée officielle
Espagne	0,00	1 548 941	66 (données 2001)
France	0,04	3 349 908	1 305
Irlande	0,05	224 261	102
Italie	AUCUNE donnée officielle	AUCUNE donnée officielle	AUCUNE donnée officielle
Luxembourg	0,01	162 285	11 Discrimination à caractère général
Pays-Bas	0,03	699 954	242 Discrimination à caractère général
Autriche	0,07	710 926	465

⁹⁴ Provenant de sources différentes (voir le tableau 2 et l'annexe I), les données nationales figurant dans ce tableau ne sont pas directement comparables. Voir les fiches d'information (*Info-Sheets*) de l'EUMC qui contiennent des données démographiques concernant chaque État membre - <http://www.eumc.eu.int/factsheets/factSheetPage.php>

⁹⁵ Les chiffres présentés à la colonne 2 doivent être interprétés avec prudence car ils résultent du calcul du nombre d'actes et délits racistes signalés/enregistrés exprimé en pourcentage de la *population non nationale* de chaque État membre, tandis que les chiffres figurant à la colonne 4 correspondent au nombre total de crimes et délits racistes signalés/enregistrés commis contre des non nationaux *et* contre des minorités nationales.

⁹⁶ La Belgique, le Luxembourg et les Pays-Bas collectent des données sur la «discrimination à caractère général», qui peuvent également inclure des incidents de criminalité et de violence racistes.

Portugal	AUCUNE donnée officielle	AUCUNE donnée officielle	AUCUNE donnée officielle
Finlande	3,15	107 003	3 367
Suède	0,47	476 076	2 260
UK⁹⁷	1.90	2 865 000 ⁹⁸	54 370

Les données présentées au tableau 3 occultent les différences qui peuvent exister entre populations non nationales, et à l'intérieur même de celles-ci, en termes de signalement d'incidents de criminalité/violence raciste. Autrement dit, ces pourcentages et chiffres bruts ne nous disent pas quels sont les «groupes» davantage exposés à la criminalité et à la victimisation racistes, et quelles sont les personnes les plus vulnérables au sein de chaque groupe – en raison de leur sexe, de leur âge, de leur revenu, etc. Ceci étant dit, les signalements et enregistrements officiels donnent une indication approximative de la fréquence avec laquelle les non nationaux signalent les actes de criminalité/violence raciste à la police et dans quelle mesure la police consigne ces incidents – en particulier lorsque ces chiffres sont mis en regard du nombre de ressortissants non nationaux de chaque État membre.

Il convient de préciser en outre que les données figurant à la colonne 4 du tableau 3 concernent les signalements/enregistrements d'actes et délits racistes commis contre des non nationaux *et*, par défaut, contre des ressortissants nationaux appartenant à des minorités, lesquels ne sont généralement *pas* repris dans les statistiques officielles des États membres, mais dont les déclarations de victimisation raciste sont inclus dans les registres officiels. Par conséquent, étant donné que la colonne 3 du tableau 3 contient exclusivement des données relatives aux populations non nationales, l'information fournie à la colonne 2 doit être interprétée avec prudence dans le cas des pays qui comptent des minorités nationales importantes (non comptabilisées ici) en plus de leurs populations non nationales – tel est notamment le cas de la France, des Pays-Bas et du Royaume-Uni.

Enfin, considérant que de nombreux pays ont une importante population illégale, autrement dit non officiellement enregistrée, le tableau 3 ne peut proposer qu'une

⁹⁷ Les données concernent l'Angleterre et le Pays de Galles.

⁹⁸ Les données présentées ici concernent exclusivement les non nationaux, mais le R-U collecte également dans le cadre de recensements des données relatives aux ressortissants nationaux appartenant à des minorités ethniques. En 2001, l'Office statistique national recensait 4 635 296 ressortissants nationaux appartenant à des minorités ethniques – source: <http://www.statistics.gov.uk/cci/nugget.asp?id=764> – alors que le chiffre cité dans le tableau concerne exclusivement les ressortissants non nationaux. Le calcul du nombre de crimes et délits racistes signalés/enregistrés exprimé en pourcentage de la population nationale britannique appartenant à une minorité ethnique donne 1,17 pour cent.

image partielle de l'ampleur de la criminalité et de la violence raciste envers les non nationaux.

Gardant à l'esprit le fait que les données figurant au tableau 3 ne sont pas directement comparables, puisque les actes et délits et, dans certains cas, les incidents de «discrimination à caractère général» signalés/enregistrés varient selon les pays (voir les notes de bas de page relatives au tableau 3), nous pouvons faire les commentaires suivants à propos de certains États membres:

La Finlande affiche – avec 3,15% - le taux le plus élevé de signalements/enregistrements de criminalité/violence raciste par rapport à sa population non nationale, et vient en troisième position en termes de données brutes de signalement d'actes et délits racistes. De deux choses l'une: soit ces chiffres attestent de taux «élevés» de criminalité/violence raciste dans le pays par rapport à d'autres États membres; soit ils attestent de l'existence d'un mécanisme avancé de collecte de données sur l'ampleur de la criminalité/violence raciste. Étant donné que la Finlande compte l'une des plus petites populations non nationales des 15 anciens États membres de l'UE et qu'elle s'est dotée de l'un des mécanismes les plus performants de collecte de données officielles sur la criminalité/violence raciste (voir son profil national), on peut considérer – avec beaucoup de prudence – que le pourcentage affiché reflète surtout l'efficacité des pratiques nationales d'enregistrement. La majorité des États membres affichent, en comparaison, un nombre dérisoire de signalements/enregistrements de criminalité/violence raciste exprimé en pourcentage de leur population non nationale.

Il apparaît à l'analyse des chiffres absolus des données brutes sur la criminalité raciste que le **Royaume-Uni** vient en tête du classement des États membres en termes de nombre d'incidents racistes *signalés* à la police au cours de la période 2001-2002 (54 370). Même en prenant le chiffre moins élevé de 30 084, à savoir le nombre de délits racistes *enregistrés par* la police (voir le tableau 2), le Royaume-Uni devance encore largement l'Allemagne, qui vient en deuxième position en termes de crimes et délits enregistrés par la police comme «actes criminels à motivation politique - d'extrême droite» - (12 933 en 2002). Lorsque ces chiffres sont exprimés en pourcentage de la population non nationale, le Royaume-Uni occupe la deuxième place avec 1,90%; et le calcul du nombre de crimes et délits racistes signalés/enregistrés en tant que pourcentage de la population nationale britannique appartenant à des *minorités ethniques* (4 635 296 habitants⁹⁹) donne encore un taux final de 1,17%.

L'analyse des données officielles brutes des signalements/enregistrements de crimes et délits racistes (et activités associées) montre que l'**Allemagne** – avec 12 933 délits de «criminalité à motivation politique, d'extrême droite» enregistrés - occupe la deuxième place derrière le Royaume-Uni. Or si l'on se penche sur le nombre d'actes et délits racistes signalés exprimé en pourcentage de la population

⁹⁹ <http://www.statistics.gov.uk/cci/nugget.asp?id=764>

non nationale du pays, on s'aperçoit que ce pourcentage est largement inférieur – 0,18% - à celui calculé pour le Royaume-Uni.

En revanche, le nombre de crimes et délits racistes (et actes associés) enregistrés en **Espagne**, exprimé en pourcentage de la population non nationale – 0,00% – place ce pays au bas du classement effectué sur cette base au tableau 3. Avec 66 actes racistes/xénophobes seulement enregistrés par des sources officielles en 2001, selon les données mises à la disposition du PFN espagnol du RAXEN, mais avec une population non nationale officielle de 1 548 941 ressortissants (voir annexe I), il semblerait bien que ce soit le niveau des enregistrements d'incidents de criminalité/violence raciste qui soit insuffisant – à plus forte raison si l'on songe à l'importante population de migrants clandestins qui vivent dans le pays et qui font, eux aussi, l'expérience de la criminalité et de la violence racistes.

Si les incidents semblent insuffisamment enregistrés en Espagne, les données officielles concernant les signalements ou les enregistrements de la criminalité/violence raciste font carrément défaut en **Grèce**, en **Italie** et au **Portugal**, ce qui empêche toute évaluation du nombre de ces signalements/enregistrements exprimé en pourcentage de la population non nationale de ces pays.

Au vu des rapports qualitatifs attestant de l'étendue de la criminalité et de la violence racistes (voir les profils nationaux du présent rapport), nous devons supposer que les pourcentages indiqués au tableau 3 – dont aucun ne dépasse 3,15% - témoignent d'un sous-signalement important de la part des non nationaux, et/ou d'un sous-enregistrement des incidents racistes envers les non nationaux de la part des sources officielles.

19.1.3. Insuffisance d'enregistrement des incidents racistes dans les États membres?

La seconde place occupée par le **Royaume-Uni** au tableau 3 – avec 1,90% - mérite une analyse critique à la lumière d'autres informations tirées de la vaste enquête BCS (*British Crime Survey*), qui interroge directement un segment transversal de la population à propos de ses expériences de victimisation criminelle, en ce compris les incidents à motivation raciale (voir le chapitre 18 consacré au Royaume-Uni).

Par exemple:

- *Les données de la British Crime Survey* relatives à 1999 estiment à 280 000 le nombre d'incidents à motivation raciale (y compris la violence raciste) survenus en l'Angleterre et au Pays de Galles. Sur cette base, les signalements de criminalité raciste exprimés en pourcentage de la population britannique non nationale (voir annexe I) représentent 9,8%.

- Les données de la *British Crime Survey* relatives à une période de douze mois en 2002-2003 estiment à 206 000 le nombre d'incidents à motivation raciale (y compris la violence raciste) survenus en Angleterre et au Pays de Galles. Sur cette base, les signalements de criminalité raciste exprimés en pourcentage de la population britannique non nationale (voir annexe I) représentent 7,2%.
- Or les *sources de données officielles* situent les signalements de criminalité raciste exprimés en pourcentage de la population britannique non nationale à 1,90% seulement.

Quelques autres États membres que le Royaume-Uni sont en mesure de fournir des données alternatives concernant l'ampleur et la nature de la victimisation vécue par leurs minorités/non nationaux. Ainsi le faible pourcentage affiché au tableau 3 par le **Danemark** – 0,03% – peut-il être mis en parallèle des informations contenues dans une étude danoise effectuée par Møller et Togeby¹⁰⁰, qui révèle que des agressions physiques ont été commises à l'encontre de 14% des Somaliens interrogés (taux le plus élevé) et de 4% des Bosniaques (taux le plus faible). Sans qu'il soit possible d'établir une comparaison directe entre le chiffre indiqué au tableau 3 et les données tirées de cette enquête, ces dernières conduisent à penser que les sources officielles danoises ne consignent pas les niveaux réels de victimisation.

Étant donné que la plupart des États membres ne disposent d'aucune source alternative de données suffisamment exhaustives concernant les expériences de criminalité raciste, nous manquons le plus souvent d'un point de référence qui nous permettrait d'évaluer la capacité des mécanismes officiels d'enregistrement de saisir l'expérience de criminalité/violence raciste des ressortissants non nationaux. Nous pouvons, en revanche, comparer les données relevées dans des pays «analogues», caractérisés par une population nationale et une population non nationale/minoritaire de taille similaire, et souffrant d'actes de criminalité et de violence racistes – la France et le Royaume-Uni, par exemple – pour tenter de montrer que les mécanismes de collecte de données ne sont pas comparables d'un pays à l'autre.

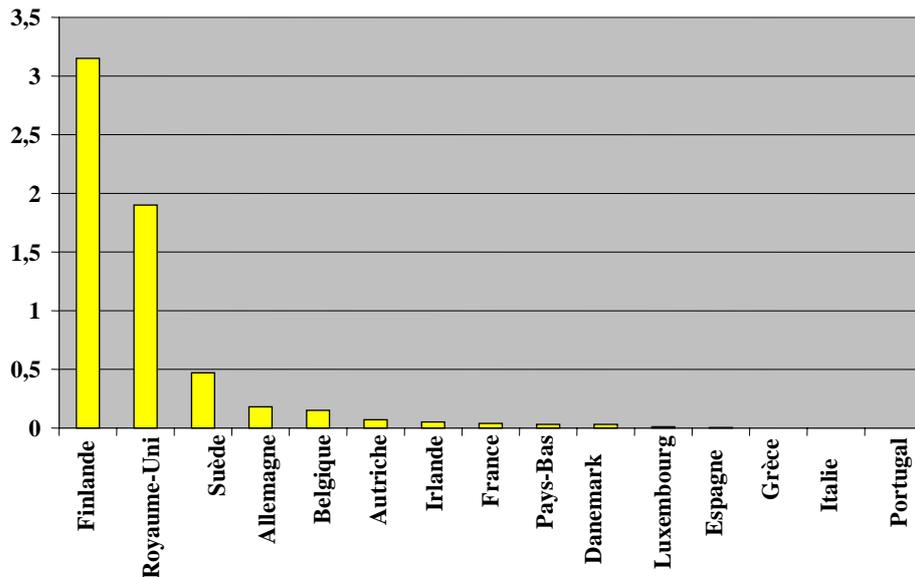
La représentation graphique sous la forme d'un diagramme à barres est une autre manière d'analyser les données relatives aux signalements/enregistrements d'actes et délits racistes exprimés en pourcentage de la population non nationale dans chacun des États membres.

La représentation graphique ci-dessous du «nombre de crimes et délits racistes signalés/enregistrés exprimé en pourcentage de la population non nationale» figurant au tableau 3, illustre de manière frappante cette disparité des États membres en termes de collecte de données.

¹⁰⁰ Møller, B. et Togeby, L. (1999) *Oplevet discrimination, en undersøgelse blandt etniske minoriteter*, Copenhagen: Conseil pour l'égalité ethnique.

Figure 3: Efficacité de la collecte de données (échelle décroissante)

(établie sur la base du nombre de signalements/enregistrements des crimes et délits racistes et activités associées (2000) exprimé en pourcentage de la population non nationale de chaque État membre)



Collecte efficace de données

Collecte inefficace de données

Alors que l'on aurait tendance à penser, à première vue, que les pays situés à gauche du graphique sont ceux qui connaissent les problèmes de violence raciste les plus graves, une interprétation plus raisonnable consiste à considérer qu'il s'agit de ceux qui possèdent les mécanismes de collecte de données les plus performants de l'UE-15 en matière de criminalité/violence raciste (et activités associées) – les États membres affichant les pourcentages les plus élevés étant classés comme les «plus efficaces» et ceux dont les pourcentages sont les plus faibles comme les «moins efficaces».

En résumé, et au vu de l'importance de la criminalité/violence raciste signalée dans de nombreux États membres – par des sources non officielles telles que des ONG, des chercheurs universitaires et des organisations internationales comme le CERD et l'ECRI:

- on peut considérer qu'un niveau très faible, voire nul, des chiffres officiels bruts des crimes et délits racistes, interprété en tenant compte du nombre de ressortissants non nationaux dans le pays visé, témoigne d'une inadéquation des mécanismes de collecte de données, plutôt que d'un taux réellement peu élevé de criminalité raciste.

Et, par conséquent:

- on peut considérer qu'un niveau très faible du nombre d'incidents de criminalité/violence raciste exprimé en pourcentage de la population non nationale du pays atteste probablement d'une inefficacité des mécanismes de collecte des données en matière de criminalité et de violence racistes.

Cette interprétation peut, de toute évidence, être critiquée parce qu'elle n'admet pas l'éventualité selon laquelle des pays affichant des chiffres peu élevés de signalement et d'enregistrement d'incidents de criminalité et de violence racistes pourraient effectivement être largement épargnés par ces phénomènes. L'hypothèse selon laquelle des chiffres peu élevés correspondraient à de faibles niveaux de criminalité et de violence racistes résiste cependant mal à une analyse de la situation intégrant le contexte propre à chaque État membre en termes de tolérance sociale et politique à l'égard des ressortissants non nationaux et autres minorités.

19.1.4. Grandes tendances observées au sein des États membres

Face aux limites imposées à la comparaison des données officielles brutes *entre* les États membres – dans la mesure où ils utilisent des mécanismes de collecte différents – il est sans doute **plus significatif d'analyser les tendances observées à l'intérieur des États membres au fil du temps.**

L'analyse des données nationales disponibles permet, en effet, d'établir si les signalements officiels de criminalité/violence raciste révèlent certaines tendances d'une année à l'autre.

L'étude des pays ayant fourni des données sur la criminalité et la violence racistes (et actes associés) pour les années 2001, 2002 et 2003¹⁰¹ conduit aux observations suivantes:

¹⁰¹ Huit PFN ont communiqué des données officielles concernant les signalements/enregistrements de criminalité et de violence racistes, et délits associés, pour chacune des années 2001, 2002 et 2003: l'Autriche, la Belgique, le Danemark, l'Allemagne, l'Irlande, les Pays-Bas, la Suède et le Royaume-Uni. La Belgique et les Pays-Bas ont tous deux fourni des données sur les «crimes et délits racistes» et la *discrimination* en général. Il ressort toutefois des éléments fournis par les PFN que les données néerlandaises sont davantage axées sur les «crimes et délits racistes», et que les données de la Belgique sont plus génériques et concernent la *discrimination* en rapport avec les services publics (logement et emploi notamment). Il a donc été décidé d'exclure les données de la Belgique de l'exercice de cartographie des tendances.

Tableau 4: Tendances dans le temps, 2001-2003
Signalements/recensements officiels en rapport avec la criminalité/violence raciste et les activités associées¹⁰²

	2001	2002	2003	Évolution en % 2001-2002	Évolution en % 2002-2003	Évolution en % 2001-2003
Autriche	528 plaintes	465	436	- 11,9	- 6,2	- 17,4
Danemark	116 incidents	68	52	- 41,4	- 23,5	- 55,2
Allemagne	14 725 actes criminels	12,933	11 576	- 12,2	- 10,5	- 21,4
Irlande	43 incidents	102	81	+ 137,2	- 20,6	+ 88,4
Pays-Bas	198 délits	242	204	+ 22,2	- 15,7	+ 3,0
Suède	2,670 actes criminels	2,260	2 308	- 15,4	+ 2,1	- 13,6
Royaume-Uni	53,092 incidents	54,370	49 078	+ 2,4	- 9,7	- 7,6

Le tableau 4 présente des chiffres absolus, ainsi que les variations (exprimées en pourcentage) entre 2001 et 2002, entre 2002 et 2003, et entre 2001 et 2003.

Trois États membres – l'**Autriche**, le **Danemark** et l'**Allemagne** – affichent un recul manifeste du nombre de plaintes et d'incidents de criminalité et de violence racistes au cours des trois années considérées.

L'**Irlande**, les **Pays-Bas** et le **Royaume-Uni** ont tous trois connu, pour leur part, une progression des délits enregistrés entre 2001 et 2002, suivie d'une baisse entre 2002 et 2003. Cette évolution se traduit par des taux de variation globale très différents pour la période 2001-2003 – avec une hausse de 3% exactement aux Pays-Bas, et une progression majeure de 88,4% en Irlande. Le Royaume-Uni a enregistré, quant à lui, un recul général de 7% au cours de la même période.

À l'inverse des pays précités, la **Suède** affiche une diminution des crimes et délits enregistrés entre 2001 et 2002, et une légère augmentation entre 2002 et 2003 – ce

¹⁰² Les données contenues dans ce tableau ne sont pas directement comparables entre États membres, étant donné qu'elles proviennent de différentes sources (voir tableau 2). Sources originales: rapports PFN RAXEN. Il convient également de noter que lorsque les PFN ont fourni une série de données – par exemple concernant des plaintes et des délits enregistrés – c'est le chiffre le plus élevé qui a été pris afin de donner « la meilleure estimation » en matière de pratiques de déclaration et de recensement.

qui donne un recul global du nombre de crimes et délits xénophobes enregistrés au cours de la période 2001-2003.

Les graphiques 4 et 5 illustrent ci-après les pourcentages de changement indiqués au tableau 4.

Figure 4: Taux de variation du nombre de signalements/enregistrements de criminalité et de violence racistes, et activités associées, entre 2001 et 2002, et entre 2002 et 2003 (en %)

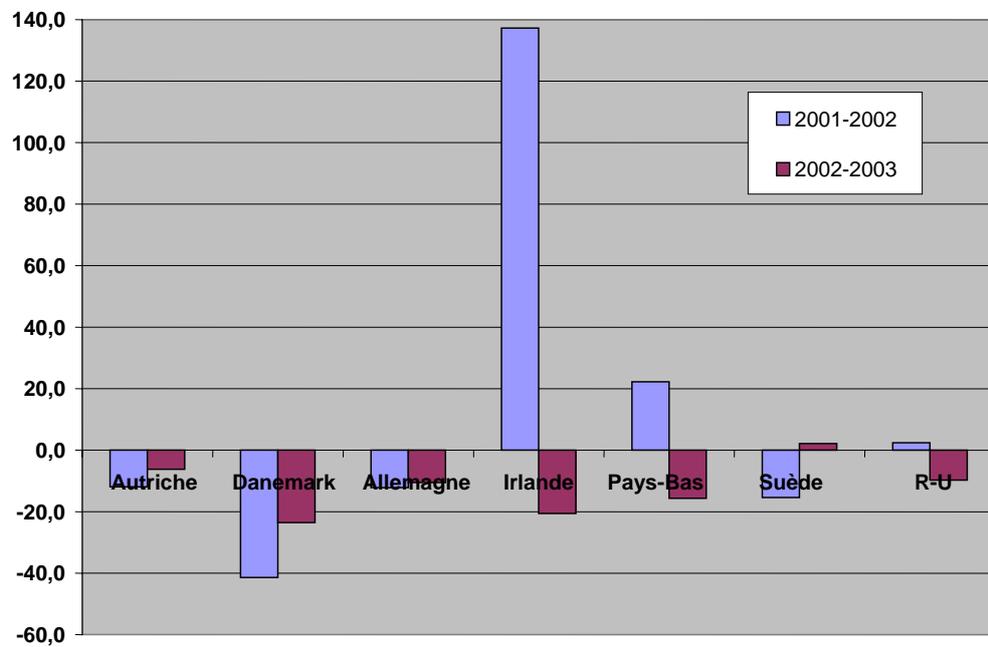
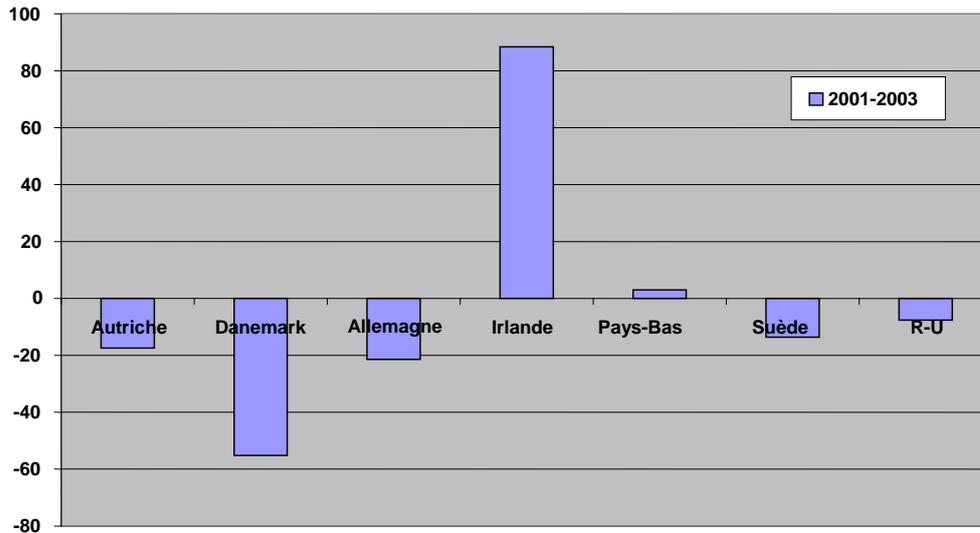


Figure 5: Taux de variation du nombre de signalements/enregistrements de criminalité et de violence racistes, et activités associées, entre 2001 et 2003 (en %)



Les taux de variation ci-dessus peuvent traduire:

- une hausse ou une baisse réelle des incidents signalés, et/ou
- des changements de procédures d'enregistrement, eux-mêmes engendrés par la modification des dispositions législatives ou des lignes directrices/pratiques d'enregistrement.

Les spécificités contextuelles précisées au début de chaque profil de pays (chapitres 4 à 18), et les développements en termes de politique, de justice pénale et d'actions clôturant chacune de ces descriptions nationales, nous permettent de comprendre quelques-unes des raisons qui sous-tendent ces variations.

Si l'aperçu des tendances autorise la comparaison des données relatives à un même pays, plusieurs raisons font que toute hausse ou baisse significative du nombre d'incidents de criminalité/violence raciste signalés/enregistrés doit être interprétée avec la plus grande prudence:

- Les États membres caractérisés par des chiffres absolus systématiquement bas, tels que le Danemark et l'Irlande (voir le tableau 4) peuvent afficher des taux d'augmentation ou de diminution très importants des signalements/enregistrements de faits de criminalité et de violence racistes parce qu'ils s'appuient sur un nombre de cas extrêmement faible. Ainsi par exemple, un État membre qui ne connaîtrait que 10 cas de violence raciste au cours d'une année donnée, et 20 cas l'année suivante, ferait état d'une hausse de 100%.

- En revanche, les États membres affichant des chiffres absolus systématiquement élevés, tel le Royaume-Uni (voir tableau 4), fera état de taux d'augmentation ou de diminution moins importants des signalements/enregistrements de faits de criminalité et de violence racistes, alors que leurs chiffres absolus sont largement supérieurs à ceux d'autres États membres.

19.1.5. Ce que les données disent / ne disent pas

Les tableaux 2 à 4, et les figures 3 et 4, sont plus révélateurs des disparités au niveau des mécanismes de collecte de données que de l'ampleur de la violence raciste en Europe. Nous pouvons donc conclure que:

Les tableaux 2 à 4/figures 3 et 4 ne nous fournissent pas d'informations précises concernant l'ampleur de la criminalité/violence raciste dans les 15 États membres de l'UE.

En interprétant ces chiffres tels quels comme une indication de l'étendue de la criminalité/violence raciste dans chacun des États membres, nous pourrions supposer (à tort) que la Finlande et le Royaume-Uni connaissent une criminalité raciste beaucoup plus importante que d'autres États membres, et que le phénomène est mineur dans des pays tels que le Danemark ou le Luxembourg.

Les tableaux 2 à 4/figures 3 et 4 nous révèlent un sous-signallement important des faits de criminalité/violence raciste.

L'analyse des chiffres bruts des enregistrements officiels de crimes et délits racistes exprimés en pourcentage de la population non nationale de chaque État membre tend à montrer que les faits de criminalité raciste sont rarement signalés.

Les tableaux 2 à 4/figures 3 et 4 reflètent surtout l'inefficacité et la disparité des mécanismes officiels de collecte de données des 15 États membres de l'UE.

Considérant (a) que, dans tous les États membres, la population non nationale représente entre 2,0 et 8,9% de la population nationale (et que ces chiffres ne couvrent pas les minorités ethniques/minorités nationales, qui font également l'expérience de la violence raciste) et (b) que, selon les éléments communiqués par des ONG et d'autres sources (voir les profils nationaux décrits dans le présent rapport), la criminalité raciste constitue apparemment un problème de grande envergure dans de nombreux États membres, il semblerait que les mécanismes officiels de collecte de données ne soient pas en mesure de saisir la «véritable» ampleur de la criminalité/violence raciste.

L'analyse des tableaux 2 à 4/figures 3 et 4 nous conduit à formuler les observations suivantes en ce qui concerne la plupart des pays de l'UE-15:

Les gens ne signalent pas les incidents de criminalité/violence raciste.

Les autorités n'enregistrent pas les signalements de criminalité/violence raciste, et/ou ne rendent pas ces données publiques.

Il n'existe aucune tradition en matière de collecte officielle de données sur la criminalité/violence raciste.

En résumé, le niveau de signalement et d'enregistrement des actes de criminalité/violence raciste est très insuffisant dans la plupart des États membres, et la «véritable» ampleur du phénomène extrêmement difficile à évaluer à l'échelle de l'UE.

19.2. MECANISMES DE COLLECTE DE DONNEES DANS L'UE-15

19.2.1. Données officielles dans l'UE-15

Le tableau 2 montre que, sur la base des informations mises à la disposition des PFN du RAXEN, trois États membres – la **Grèce**, l'**Italie** et le **Portugal** – ne possèdent pas, au niveau de la justice pénale, de données officielles concernant la criminalité/violence raciste, ni de données sur la discrimination qui incluraient la criminalité et la violence raciste. **L'Espagne** n'a communiqué des chiffres limités sur les actes racistes/xénophobes depuis 2001 qu'à la demande du PFN espagnol.

La Belgique, le Luxembourg et les Pays-Bas concentrent leur collecte de données sur des rapports de «délits discriminatoires». Alors que les données recueillies par le Luxembourg sont limitées, la Belgique et les Pays-Bas ont mis en place de bons mécanismes permettant de recenser un vaste éventail de discriminations. La Belgique est également en mesure de préciser le nombre de plaintes pour discrimination qui relèvent de la violence raciste, tandis que les Pays-Bas sont en mesure d'établir si les signalements concernent des agressions verbales et s'ils sont liés aux activités de l'extrême droite.

Leur passé national-socialiste explique pourquoi l'**Autriche et l'Allemagne** axent leurs procédures développées de collecte de données sur les activités des groupes d'extrême droite. Contrairement aux informations allemandes, les données autrichiennes ne renseignent nullement sur les délits racistes violents. Dans une moindre mesure, le **Danemark** focalise la collecte de ses données sur les plaintes relatives au discours haineux/raciste et sur les activités de l'extrême droite, bien qu'il existe également des données visant la nature des incidents violents à motivation raciale. La **Suède** s'intéresse également aux activités de l'extrême droite, mais intègre ce volet dans le cadre plus large d'une collecte de données sur la violence raciste qui lui permet de cerner le degré d'implication de l'extrême droite dans la criminalité/violence raciste.

La Finlande, la France, l'Irlande et le Royaume-Uni ont mis en place des mécanismes détaillés de collecte de données capables de révéler énormément d'informations sur l'ampleur ou la nature de la violence raciste. Bien que les données communiquées par la Finlande se limitent à 2002, elles donnent un vaste aperçu et une estimation de la criminalité à motivation raciale et des crimes et délits violents à motivation raciale.

Les données des PFN du RAXEN NFP pour les années 2001, 2002, 2003 et 2004 permettent d'esquisser la répartition suivante des anciens États membres de l'Union européenne (UE-15) en fonction des mécanismes officiels en place pour enregistrer les données sur la criminalité/violence raciste (tableau 5):

Tableau 5¹⁰³ Mécanismes officiels de collecte de données de la justice pénale sur la criminalité/violence raciste

Collecte de données inadéquate ou inexistante pour les années 2001, 2002, 2003 et 2004	Collecte de données partielle ou données axées sur la discrimination en général	Mécanismes de collecte de données de bonne ou d'excellente qualité	Collecte de données de bonne qualité axée sur les activités des groupes extrémistes de droite/discours de haine
Grèce	Belgique	Danemark	Autriche
Italie	Pays-Bas	Finlande	Allemagne
Luxembourg		France	
Portugal		Irlande	
Espagne		UK	
		Suède	

Il convient de se souvenir, au moment d'analyser le tableau 5, que les mécanismes officiels de collecte de données s'inscrivent tout d'abord dans un cadre défini par les **limites de la loi**; autrement dit, la législation reconnaît-elle, ou non, la «motivation raciste» et autorise-t-elle, par conséquent, le comptage distinct de la «criminalité/violence raciste»?

Par exemple:

Autriche: la loi ne reconnaissant pas la «violence raciste», aucune collecte officielle de données n'est effectuée à ce sujet. La loi reconnaît, par contre, les activités des groupes d'extrême droite, et les activités liées au national-socialisme en particulier, et compile des statistiques à leur égard.

Royaume-Uni: la loi reconnaît la «motivation raciste» et peut en faire un facteur aggravant dans le cas de toute une série de délits pénaux; des données officielles sur la «violence raciste» sont dès lors collectées.

Annexe II – Données officielles des nouveaux États membres

Tenant compte des éléments qui viennent d'être précisés, l'annexe II propose, à titre d'information complémentaire, un aperçu de la collecte officielle de données sur la violence/criminalité raciste dans les dix nouveaux États membres.

Elle met en évidence une pénurie de données officielles publiquement disponibles.

¹⁰³ Répartition basée sur les informations fournies par les PFN du RAXEN.

Comme l'a montré la comparaison entre la France et le Royaume-Uni, proposée en début de chapitre, les États membres où des mécanismes de collecte de données sur la criminalité et la violence racistes sont en place ne disposent pas nécessairement pour autant de données exhaustives à ce sujet. Le parallèle pourrait être fait avec une législation exhaustive de lutte contre la criminalité et la violence raciste qui, tout en étant valable sur le papier, ne serait pas appliquée sur le terrain pour lutter contre ce type de crimes et délits, ni pour en condamner les auteurs – car, de la même manière, les mécanismes de collecte de données sur la criminalité et la violence racistes ne peuvent être efficaces qu'à condition de ne pas lésiner sur les moyens de les mettre en œuvre. Dans ce sens, le tableau 5 (ci-dessus) nous apprend bien d'avantage sur le champ d'action théorique des mécanismes de collecte de données (ce qu'ils affirment collecter) que sur leur application pratique (ce qu'ils collectent réellement).

19.2.2. Données non officielles dans l'UE-15

Parallèlement à leurs mécanismes officiels, les États membres disposent de toute une série de mécanismes semi-officiels ou non officiels leur permettant de collecter des données, depuis de vastes enquêtes axées sur les victimes et financées par des fonds publics jusqu'aux comptes-rendus descriptifs tirés de la presse. Il apparaît que, comme dans le cas des sources officielles de données, certains pays sont mieux nantis que d'autres à cet égard.

Tableau 6¹⁰⁴ Collectes de données/recherches non officielles concernant la criminalité/violence raciste

Sources inadéquates ou inexistantes de données non officielles	Quelques sources de données non officielles	Large éventail de sources de données de données non officielles
Luxembourg	Autriche	Danemark
	Belgique	Finlande
	France	Allemagne
	Grèce	Pays-Bas
	Irlande	Royaume-Uni
	Italie	
	Portugal	
	Espagne	
	Suède	

Le Luxembourg souffre d'une absence de recherche/collecte de données non officielles concernant la criminalité/violence raciste. À l'autre bout de l'échelle, le **Danemark, la Finlande, l'Allemagne, les Pays-Bas et le Royaume-Uni** semblent disposer de nombreuses recherches et collectes de données non officielles en matière de criminalité/violence raciste. Les autres États membres disposent de quelques sources de ce type.

19.2.3. Comparaison entre données officielles et non officielles

Bien qu'ils se fondent sur une appréciation subjective des informations fournies par les PFN du RAXEN pour les années 2001, 2002, 2003 et 2004, les tableaux 5 et 6 offrent un indicateur utilisable en matière de sources et de mécanismes de collecte données, tant officielles que non officielles, sur la criminalité et la violence racistes dans l'UE-15.

On est tenté de penser, à l'examen de ces deux tableaux, que les États membres caractérisés par une collecte de données officielles inexistante, inadéquate ou partielle sont également ceux qui tendent à souffrir d'une collecte peu poussée de données non officielles. Les Pays-Bas font apparemment exception à cette règle – avec des données officielles limitées en ce qui concerne la violence raciste de manière spécifique, mais une bonne collecte de données non officielles couvrant des catégories assez larges de «discrimination».

¹⁰⁴ Répartition basée sur les informations fournies par les PFN du RAXEN.

Étant donné que dix des quinze États membres disposent de «quelques» sources non officielles concernant la criminalité et la violence racistes, il semble que des mécanismes alternatifs soient en place pour pallier le caractère éventuellement embryonnaire ou partiel des données officielles. Les recherches et collectes de données effectuées par les ONG constituent un apport auxiliaire important lorsque la collecte de données officielles est inexistante ou inadéquate.

Le Danemark, l'Allemagne et le Royaume-Uni, qui ont une tradition bien ancrée de collecte de données officielles sur la criminalité/violence raciste, font également état, dans ce domaine, d'importantes recherches et d'un certain nombre de collectes de données non officielles par des ONG.

Les constatations ci-dessus conduisent à suggérer – avec beaucoup de prudence – qu'une bonne collecte de données officielles favorise un bon niveau de recherche et de collecte de données non officielles. En d'autres termes, l'existence d'une tradition de collecte de données s'accompagne généralement de l'existence de plusieurs sources d'information sur la violence raciste et/ou la discrimination, en ce compris certaines formes de violence.

19.3. NATURE DE LA VIOLENCE RACISTE

Les rapports transmis par les PFN tendent à décrire en termes généraux la nature ou les caractéristiques de la violence raciste dans chacun des États membres. Les données officielles en la matière étant, par ailleurs, peu abondantes dans la plupart des pays, les conclusions concernant la nature des «victimes» et des «auteurs» de faits racistes violents restent nécessairement assez embryonnaires.

Les données de la justice criminelle concernant la nature de la violence raciste devraient idéalement contenir les éléments d'information suivants:

- la «race»/ethnicité/nationalité/origine nationale de la victime et de l'auteur;
- l'appartenance religieuse de la victime et de l'auteur;
- la nature du délit raciste violent – s'agit-il d'une atteinte à la personne ou d'une atteinte aux biens?
- le sexe de la victime (et de l'auteur lorsqu'il peut être déterminé);
- l'âge de la victime (et de l'auteur lorsqu'il peut être déterminé);
- le lieu du délit;
- la victimisation à répétition: la victime a-t-elle récemment fait l'objet à plusieurs reprises d'actes criminels à motivation raciste?

D'autres variables pourraient venir compléter cette liste «idéale». Étant donné toutefois que la plupart des forces de police ne collectent pas de données concernant les points ci-dessus, la première étape consiste à améliorer la collecte de données de base concernant la criminalité et la violence racistes.

Lorsque des données officielles sur la criminalité/violence raciste sont conservées, quelles sont les informations généralement disponibles?

- Les délits peuvent être répartis en différentes catégories sur la base du droit/code pénal, et un «motif raciste» peut leur être attribué s'il est reconnu par la loi.
- Des données sont conservées à propos de la nationalité des auteurs et, dans certains États membres, de leur appartenance à des organisations d'extrême droite. Des données sont parfois conservées sur la nationalité des victimes. En revanche, les États membres ne conservent généralement pas de données sur la «race» ou l'origine ethnique des victimes et des auteurs (l'identification de la race/ethnicité étant même interdite dans certaines juridictions). Par exemple: l'Allemagne et l'Autriche ne conservent pas de données sur la «race»/ethnicité, mais bien sur la nationalité. De son côté, le Royaume-Uni peut consigner l'ethnicité et la nationalité.
- Des données sont généralement conservées concernant le lieu du délit. La plupart des juridictions peuvent répartir les signalements d'actes criminels entre les différents districts de police.

Les limites de la collecte de données officielles en vigueur dans la plupart des États membres font des «données» non officielles une source précieuse d'informations concernant la **nature** – et parfois l'ampleur – de la criminalité/violence raciste.

En résumé, les sources de données officielles et non officielles permettent de dégager les grandes généralisations suivantes concernant la nature, ou les caractéristiques, des victimes et des auteurs de faits de criminalité/violence raciste:

19.3.1. Qui sont les victimes de la criminalité et de la violence racistes?

Les rapports RAXEN ont établi que divers groupes de non citoyens/non nationaux minoritaires des États membres de l'UE étaient les premières victimes de la criminalité et de la violence racistes, de même que certains citoyens et ressortissants nationaux appartenant à minorités.

À l'intérieur même de ces grandes catégories, plusieurs groupes peuvent être mis en évidence comme étant particulièrement exposés à la criminalité et la violence racistes.

Étant entendu que chaque État membre identifie des nationalités ou groupes plus spécifiquement visés sur son territoire, il est intéressant de signaler que les catégories ci-après sont systématiquement citées dans les rapports des PFN (leur liste est établie par ordre alphabétique sans être significative de l'ampleur de la victimisation dont un groupe particulier ferait l'objet):

- les immigrants illégaux
- les Juifs
- les minorités ethniques (dans le cas du Royaume-Uni, qui collecte des données concernant les minorités ethniques)
- les Musulmans
- les nord-Africains
- les réfugiés/demandeurs d'asile
- les ressortissants de l'ex-Yougoslavie
- les Roms/Sinti/Tsiganes

Sans être exhaustive, cette liste donne une indication des principaux groupes exposés.

On observe, à l'intérieur de chacun de ces groupes, d'importantes variations en termes d'expérience de discrimination, de criminalité et de violence racistes selon les caractéristiques démographiques et individuelles (sexe, âge, revenu, lieu de résidence et antécédents de victimisation, par exemple). La probabilité de victimisation est, en effet, renforcée par certaines spécificités et situations personnelles – être pauvre, vivre dans un quartier à risque ou être célibataire, notamment. Ce constat ne tend absolument pas à suggérer que les victimes ont une responsabilité dans leur propre victimisation, mais plutôt à reconnaître que certains individus ou groupes sont davantage exposés à la criminalité et à la violence racistes parce que leurs caractéristiques et situations personnelles conjuguent plusieurs facteurs de risque à cet égard. De la même manière, on peut dire que les auteurs de délits racistes ont tendance à viser davantage certains individus, groupes, habitations, magasins et quartiers en tant que cibles «faciles»¹⁰⁵.

Les éléments communiqués par les États membres permettent notamment les constatations suivantes:

Danemark:

Enquête réalisée par Møller et Togeby (1999) sur la discrimination et la victimisation: 1 132 personnes âgées de 18 à 66 ans et de nationalités différentes ont été interrogées. À l'intérieur de chaque groupe national, les répondants avaient été victimes d'«agressions physiques» dans les proportions suivantes: Somaliens 14%; Turcs, 9%; Libanais, 7%; Bosniaques, 4%. Ces proportions s'établissaient comme suit en ce qui concerne les répondants ayant été «bousculés»: Somaliens, 46%; Libanais, 19%; Turcs, 15%; Bosniaques, 4%.

¹⁰⁵ Farrell, G. (1992) *Multiple Victimisation: Its Extent and Significance*, International Review of Victimology, 2: p. 85 à 102; Phillips, C. et Sampson, A. (1998) Preventing Repeated Racial Victimization, *British Journal of Victimology*, 38(1): p. 124 à 144.

Finlande:

Données policières: 3 367 actes criminels à l'encontre d'étrangers et de minorités ethniques ont été signalés en 2000, dont 10% avaient, selon la police, un motif racial. Parmi ces crimes et délits à motivation raciale, 38% relevaient de la violence physique.

En général, les données de la police précisent que la criminalité violente à motivation raciale est commise dans des lieux publics (par opposition aux crimes et délits racistes commis dans des lieux privés (domicile notamment) ou à l'encontre de ceux-ci).

Le classement basé sur le nombre de victimes par nationalité s'établit comme suit, par ordre décroissant: les Finlandais, les Somaliens, les Turcs, les Russes et les Iraniens. La majorité des victimes finlandaises sont des immigrants devenus citoyens finlandais.

75% des victimes sont des hommes. On compte 10% de plus de victimes masculines que de victimes féminines par rapport à la criminalité non raciste.

France:

Commission Nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH): sur le total des incidents racistes violents consignés par la CNCDH en 2002, 62% avaient un caractère antisémite.

Allemagne:

Ministère fédéral de l'emploi et de l'ordre social: une enquête réalisée en 2001 auprès de 1 000 migrants révèle que 14,9% des répondants ont été «importunés», 5,5% menacés, 2,0% agressés et 1,4% insultés dans le cadre d'actes xénophobes.

Le rapport RAXEN fait la constatation suivante sur la base des sources de données officielles et non officielles: plus de 50% des victimes de violence xénophobe sont des ressortissants étrangers, dont près de 50% sont des demandeurs d'asile. Les immigrants appartenant à une ethnie germanique – *Spätaussiedler* – sont, eux aussi, particulièrement exposés aux risques d'agression.

Le risque de victimisation est plus grand pour les personnes ayant des caractéristiques physiques différentes de la majorité de la société allemande: Africains, Turcs, Vietnamiens, Roms/Sinti.

Royaume-Uni:

British Crime Survey 2000 (BCS, ministère de l'Intérieur): 280 000 délits à motivation raciale, y compris les actes de violence raciste, ont été commis en Angleterre et au Pays de Galles en 1999.

Les résultats de l'enquête BCS conduisent à penser que les minorités ethniques sont davantage exposées au risque d'atteintes aux biens que la population «blanche».

Les résultats de l'enquête BCS conduisent à penser que les risques de *violence* sont similaires pour les minorités ethniques et la majorité «blanche», et que des différences à cet égard sont davantage observées *entre* groupes minoritaires et *à l'intérieur* de groupes minoritaires en fonction du revenu, du lieu de résidence, etc. Ce constat ne suggère pas pour autant que les risques de *violence raciste* sont similaires pour les minorités ethniques et la majorité «blanche». Autrement dit, lorsque la motivation *raciste* des actes criminels violents est prise en compte, les groupes minoritaires sont davantage exposés que la population majoritaire.

19.3.2. Comment interpréter les sources de données sur la nature de la criminalité et de la violence racistes?

L'analyse des informations disponibles dans l'ensemble des États membres à propos des victimes de la criminalité/violence raciste permet une série de constatations quant à leurs caractéristiques.

- Lorsqu'il existe des données officielles sur la victimisation raciste, elles tendent à classer les victimes par nationalité. Dans plusieurs pays, les signalements de criminalité/violence raciste sont également classés en actes antisémites, anti-musulmans, etc.
- Les sources de données non officielles – travaux de recherche et rapports d'ONG notamment – fournissent généralement plus de détails concernant les caractéristiques des victimes.

En résumé, les points suivants peuvent être dégagés des rapports des PFN:

- Les groupes ou individus marginalisés à différents niveaux (en raison de leur apparence, de leurs antécédents de discrimination/persécution, de leur statut de réfugiés/demandeurs d'asile/immigrants illégaux, etc.) sont particulièrement exposés à la criminalité/violence raciste.
- La vulnérabilité à la criminalité et à la violence racistes est accentuée par divers facteurs de marginalisation sociale tels que le faible revenu et le logement précaire, et elle est également déterminée par des variables démographiques transversales telles que le sexe et l'âge de l'individu visé.

Ceci étant dit, même si la conjugaison de facteurs de la marginalisation sociale accroît la vulnérabilité face à la criminalité et la violence racistes, il convient de rappeler que les individus socialement intégrés peuvent, comme ceux qui sont socialement marginalisés, être victimes de ce type d'actes. Autrement dit, la richesse ne met pas à l'abri de la victimisation raciste.

19.3.3. Qui commet des actes de criminalité et violence racistes, et pourquoi?

Les informations fournies par les rapports RAXEN identifient, de manière générale et avec certains chevauchements, les groupes suivants comme les principaux auteurs d'actes de criminalité et de violence racistes:

- Jeunes gens de sexe masculin
- Membres d'organisations extrémistes à motivation politique
- Autres personnes non affiliées à des organisations extrémistes à motivation politique

Les éléments recueillis auprès des sources officielles et non officielles indiquent que l'écrasante majorité des auteurs d'actes de criminalité et de violence racistes sont des hommes jeunes, dont certains agissent au nom de groupes d'extrême droite, mais d'autres n'appartiennent pas à ce type de mouvement.

Même si les rapports des PFN ne se sont pas focalisés sur les conflits inter-ethniques/inter-religieux, il convient de ne pas perdre de vue l'influence d'autres formes d'« extrémisme » sur la manifestation de la violence raciste – on songe plus particulièrement ici à la manière dont certains conflits à l'échelle mondiale se répercutent à l'échelle locale sous la forme d'actes de intimidation et de violence à caractère raciste (voir le chapitre 20).

Lorsqu'ils cherchent à identifier les auteurs de la criminalité et de la violence racistes, plusieurs États membres concentrent leur travail d'enquête et leurs actions de justice pénale sur les activités des groupes et individus d'extrême droite. Tel est notamment le cas de l'Autriche et l'Allemagne au niveau de la collecte des données. Dans une moindre mesure, le Danemark, l'Italie et la Suède concentrent également leurs actions de justice pénale sur la surveillance des activités de groupes politiques extrémistes (même si l'Italie ne publie pas ce type de données officielles). Il n'est guère étonnant, dès lors, qu'un lien soit automatiquement établi, en Autriche et en Allemagne, entre les activités racistes et la mouvance de l'extrême droite.

Si l'extrême droite est, sous ses diverses formes, incontestablement responsable d'une part importante de la criminalité et de la violence raciste (et des activités associées), il ressort de manière probante de plusieurs rapports des PFN que la majorité des faits de criminalité et de violence racistes commis ces dernières années ne sont *pas* imputables à l'extrême droite. Par exemple:

France:

Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH): 14% des incidents racistes étaient imputables à l'extrême droite en 2001, contre 9% seulement en 2002. À titre de comparaison, ce pourcentage avait été estimé à 68% par la CNCDH en 1994. À partir du moment où des éléments récents attestent que

seule une minorité d'incidents racistes est commise par l'extrême droite, il convient sans doute de conclure qu'une part importante des incidents antisémites est le fait de jeunes nord-Africains; c'est le point de vue avancé dans les rapports de certaines ONG, mais aucune donnée officielle publiquement disponible ne contient d'information concernant l'ethnicité ou la religion des auteurs.

Pays-Bas:

Centre national d'expertise pour la discrimination (LECD – Landelijk Expertise Centrum Discriminatie): en 2001, 198 délits discriminatoires ont été enregistrés, dont la majorité consistaient en «agressions verbales» et 20 seulement avaient été commis par l'extrême droite. En 2002, 242 délits discriminatoires ont été enregistrés, dont la majorité consistaient en «agressions verbales» et 8 seulement avaient été commis par l'extrême droite.

L'Observatoire néerlandais des phénomènes racistes et xénophobes (DUMC) a enregistré 264 actes racistes en 2002, dont 83 menaces, 38 actes de vandalisme, 75 agressions et 10 incendies volontaires. Sur ce total, 12 actes seulement ont été commis, ou suspectés d'être commis, à l'instigation de l'extrême droite. La proportion d'incidents perpétrés par l'extrême droite était plus élevée les années précédentes.

Suède:

Données policières: 2 260 crimes et délits xénophobes (antisémitisme non compris) ont été enregistrés en 2002 et 15,4% de ce total étaient liés à la mouvance «White Power» (pouvoir blanc). En 2002 également, 131 crimes et délits antisémites ont été enregistrés, dont 17,6% liés au «White Power». En 2003, 2 308 crimes et délits xénophobes (antisémitisme non compris) ont été enregistrés et 18,1% de ce total étaient liés à la mouvance «White Power». En 2003 également, 128 crimes et délits antisémites ont été enregistrés, dont 17,6% liés au «White Power».

Sans perdre de vue que certains incidents racistes peuvent être enregistrés à tort comme ayant été commis par l'extrême droite, il semble que, dans plusieurs pays, la proportion d'activités xénophobes, racistes ou antisémites imputables à l'extrême droite soit en régression – ce qui revient à dire que des actes «racistes» sont commis par des «citoyens ordinaires». Pour sa part, s'appuyant sur l'interprétation subjective de sources *qualitatives*, le PFN **espagnol**, évoque une montée des actions racistes violentes perpétrées par l'extrême droite (principalement dans les grands centres urbains du pays), parallèlement à une multiplication d'actions racistes «spontanées» qui ne peuvent lui être imputées.

Enfin, faute d'une explication précise des constats ci-dessus, nous ne pouvons que spéculer sur les motifs qui poussent certaines personnes à commettre des actes de criminalité et de violence racistes – surtout si, comme cela a été indiqué, une part importante de ces actes ne sont plus commis par des personnes appartenant à l'extrême droite. Les données contenues dans les rapports des PFN ne proposent pas de réponse claire à cette interrogation, mais plusieurs raisons susceptibles de

sous-tendre la violence raciste sont suggérées dans les profils nationaux présentés au début de chaque chapitre et, de manière plus générale, par les études consacrées à la criminalité et à la violence racistes.

Ces diverses explications de la violence raciste seront examinées, conjointement à d'autres explications, au vingtième chapitre, intitulé «Interprétation des résultats de la recherche».

Données officielles sur la criminalité/discrimination raciste

Tableau 2 : Ampleur de la criminalité/violence raciste sur base des informations puisées dans les sources officielles des États membres (ou des données sur la discrimination à défaut d'autres informations disponibles)¹⁰⁶

État membre	Source de données	Données 2001	Données 2002	Données 2003	Données 2004 Dernières informations disponibles
Belgique	Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme ¹⁰⁷	1246 signalements de cas de discrimination raciste pouvant inclure la violence	1316 rapports de cas de discrimination raciste pouvant inclure la violence	1 827 rapports de cas de discrimination raciste pouvant inclure la violence	AUCUNE donnée disponible
Danemark	POLICE PET (Service danois de sécurité civile)	65 plaintes en rapport avec des propos haineux/discours racistes 116 incidents criminels à motivation raciste présumée,	36 plaintes en rapport avec des propos haineux/discours racistes 68 incidents criminels à motivation raciste présumée, dont (selon la classification RAXEN pour les catégories PET): incendies criminels: 4, harcèlement: 20, vandalisme: 19, propagande: 8, menaces: 8, agitation: 1, agression physique:	28 plaintes en rapport avec des propos haineux/discours racistes 52 incidents criminels à motivation raciste présumée, dont (selon la classification RAXEN pour les catégories PET): incendies criminels: 4, harcèlement: 14, vandalisme: 9, propagande: 12, menaces: 9, agression physique:	Trois premiers trimestres 2004 24 Jusqu'au 24/11/2004 24

¹⁰⁶ Les chiffres figurant dans ce tableau ne sont pas directement comparables entre États membres, étant donné qu'ils proviennent de sources différentes. Source originale: rapports PFN RAXEN 2001-04.

¹⁰⁷ Le CECLR (*CEOOR en anglais*) est considéré ici comme "semi-officiel".

Suite du tableau	Source de données	Données 2001	Données 2002	Données 2003	Données 2004
Allemagne	Office fédéral de la police de la sécurité intérieure POLICE	14 725 crimes et délits enregistrés dans la catégorie «Criminalité à motivation politique, extrême droite» Pas de ventilation indiquée dans RAXEN 3	12 933 crimes et délits enregistrés dans la catégorie «Criminalité à motivation politique, extrême-droite», dont 940 violents. De ces 12 933 crimes et délits, 10 902 ont été qualifiés d'«extrémistes», dont 772 classés comme «crimes extrémistes violents». Sur ces 12 933 crimes et délits, 2 789 étaient à caractère xénophobe, dont 512 violents, et 1 594 étaient à caractère antisémite, dont 30 violents.	11 576 crimes et délits enregistrés dans la catégorie «Criminalité à motivation politique, extrême droite», dont 845 violents. Parmi ces 11 576 crimes et délits, 10 792 ont été qualifiés d'«extrémistes», dont 759 classés comme «crimes extrémistes violents». Sur ces 11 576 crimes et délits, 2 431 étaient à caractère xénophobe, dont 465 violents, et 1 226 étaient à caractère antisémite, dont 38 violents.	Les dix premiers mois de 2004 (janvier à octobre) 6 474 crimes et délits enregistrés dans la catégorie «Criminalité à motivation politique, extrême-droite», dont 397 violents. Sur ces 6 474 crimes, 1 208 étaient à caractère xénophobe, dont 203 violents.
Grèce	AUCUNE donnée officielle	AUCUNE donnée officielle	AUCUNE donnée officielle	AUCUNE donnée officielle	AUCUNE donnée officielle
Espagne	Garde civile Données non accessibles au public et délivrées uniquement à la demande du PFN pour 2000 et 2001	66 actes racistes/xénophobes enregistrés, dont 37 actes de violence physique, 14 atteintes aux biens et 15 insultes et menaces.	AUCUNE donnée disponible	AUCUNE donnée disponible	AUCUNE donnée disponible

Suite du tableau	Source de données	Données 2001	Données 2002	Données 2003	Données 2004
France*	Ministère de l'intérieur	AUCUNE donnée disponible	<p>Total: 1 305 menaces et actes racistes, xénophobes <i>et</i> antisémites signalés, dont 313 passages à l'acte.</p> <p>Sur ces 1 305 menaces et actes, 924 étaient tournés contre la communauté juive. 193 des 313 actes ont été perpétrés contre la communauté juive.</p>	<p>Total: 817 menaces et actes racistes, xénophobes <i>et</i> antisémites, dont 217 passages à l'acte et 600 menaces.</p> <p>Sur ce total de 817 menaces et actes, 229 avaient un caractère raciste (92 actes violents et 137 menaces).</p> <p>Sur ce total de 817 menaces et actes, 588 avaient un caractère antisémite (125 actes violents et 463 menaces).</p>	<p>Total: 1 565 menaces et actes racistes, xénophobes <i>et</i> antisémites. Sur ce total, 369 étaient des actes violents envers des personnes et des biens.</p> <p>Sur ce total de 1 565 menaces et actes, 970 avaient un caractère antisémite. Parmi ces incidents antisémites, 117 portaient sur des actes physiques (y compris 53 dirigés contre des mineurs).</p> <p>Les autres incidents (non liés à l'antisémitisme) avaient principalement un caractère anti-maghrébin.</p> <p>Premier semestre 2004: 63 menaces et actes d'intimidation à l'encontre de la communauté musulmane.</p>
Irlande	POLICE	43 incidents à «motivation raciste» enregistrés, dont 27 liés à la violence.	102 incidents à «motivation raciste» enregistrés, dont 80 liés à la violence.	81 incidents à «motivation raciste» enregistrés, dont 53 liés à la violence.	PAS disponible

* Les données françaises ont été mises à jour depuis la publication de la version imprimée du Rapport de synthèse.

État membre	Source de données	Données 2001	Données 2002	Données 2003	Données 2004 Dernières informations disponibles
Italie	AUCUNE donnée officielle	AUCUNE donnée officielle	AUCUNE donnée officielle	AUCUNE donnée officielle	AUCUNE donnée officielle
Luxembourg	POLICE	16 plaintes pour discrimination raciale ont été enregistrées	11 plaintes pour discrimination raciale ont été enregistrées	AUCUNE donnée disponible	AUCUNE donnée disponible
Pays-Bas	Centre national d'expertise sur la discrimination (LECD)	198 délits discriminatoires enregistrés, dont 167 agressions verbales et 20 actes commis par des groupes d'extrême droite	242 délits discriminatoires enregistrés, dont 191 agressions verbales et 8 actes commis par des groupes d'extrême droite	204 délits discriminatoires enregistrés, dont 154 agressions verbales (aucune autre donnée disponible)	AUCUNE donnée disponible
Autriche	POLICE Ministère de l'intérieur Ministère de la Justice	528 plaintes contre des personnes individuelles pour divers actes racistes ou xénophobes interdits 335 crimes à motivation extrémiste de droite, xénophobe ou antisémite	465 plaintes contre des personnes individuelles pour divers actes racistes ou xénophobes interdits 326 crimes à motivation extrémiste de droite, xénophobe ou antisémite	436 plaintes contre des personnes individuelles pour divers actes racistes ou xénophobes interdits 299 crimes à motivation extrémiste de droite, xénophobe ou antisémite	AUCUNE donnée disponible
Portugal	AUCUNE donnée officielle	AUCUNE donnée officielle	AUCUNE donnée officielle	AUCUNE donnée officielle	AUCUNE donnée officielle

Suite du tableau	Source de données	Données 2001	Données 2002	Données 2003	Données 2004
Finlande	POLICE	Une motivation raciste a été attribuée à 448 actes de criminalité signalés et perpétrés contre des étrangers ou des minorités. AUCUNE autre donnée disponible.	3 367 rapports d'actes de criminalité perpétrés contre des étrangers ou des minorités ethniques, dont 367 à motivation raciste. 38% de ces crimes à motivation raciste étaient liés à des actes et tentatives d'acte de violence physique et 18% à des dommages et autres troubles.	AUCUNE donnée disponible	AUCUNE donnée disponible
Suède	Police suédoise de la sécurité	2 670 crimes xénophobes enregistrés (à l'exclusion de l'antisémitisme), dont 25 agressions graves, 409 agressions communes, 1 038 menaces/harcèlements, 134 cas de vandalisme et 74 graffitis 115 crimes antisémites enregistrés, dont 1 agression grave, 7 agressions communes, 41 menaces/harcèlements, 8 cas de vandalisme et 12 graffitis.	2 260 crimes et délits xénophobes enregistrés, dont 1 meurtre, 16 agressions graves, 334 agressions communes, 855 menaces/harcèlements, 73 cas de vandalisme et 58 graffitis 131 crimes et délits antisémites enregistrés, dont 1 agression grave, 5 agressions communes, 47 menaces/harcèlements, 11 cas de vandalisme et 10 graffitis.	2 308 crimes et délits xénophobes enregistrés, dont 27 agressions graves, 356 agressions communes, 878 menaces/harcèlements, 101 cas de vandalisme et 64 graffitis. 128 crimes antisémites enregistrés, dont 3 agressions communes, 35 menaces/harcèlements, 9 cas de vandalisme et 10 graffitis.	AUCUNE donnée disponible

Suite du tableau	Source de données	Données 2001	Données 2002	Données 2003	Données 2004
Royaume-Uni* <i>(données concernant l'Angleterre et le Pays de Galles)</i>	Police/CPS/Ministère de l'Intérieur Ministère de l'Intérieur Ministère de l'Intérieur	Données pour 2000-2001 53 092 incidents racistes <u>enregistrés</u> par la police; 25 116 délits aggravés par une motivation raciale <u>enregistrés</u> par la police, dont: 3176 coups et blessures, 12 468 cas de harcèlement, 4711 agressions communes, 1765 dégradations criminelles d'habitations, 985 dégradations criminelles de bâtiments autres que des habitations, 1399 dégradations criminelles de véhicules, 612 autres dégradations criminelles.	Données pour 2001-2002 54 370 incidents racistes <u>enregistrés</u> par la police; 30 084 délits aggravés par une motivation raciale <u>enregistrés</u> par la police, dont: 3463 coups et blessures, 14 975 cas de harcèlement, 5164 agressions communes, 2228 dégradations criminelles d'habitations, 1547 dégradations criminelles de bâtiments autres que des habitations, 1885 dégradations criminelles de véhicules, 822 autres dégradations criminelles.	Données pour 2002-2003 49 078 incidents racistes <u>enregistrés</u> par la police; 31 035 délits aggravés par une motivation raciale/religieuse <u>enregistrés</u> par la police, dont: 4352 coups et blessures, 16696 cas de harcèlement, 4491 agressions communes, 2044 dégradations criminelles d'habitations, 1152 dégradations criminelles de bâtiments autres que des habitations, 1524 dégradations criminelles de véhicules, 776 autres dégradations criminelles. 4 806 personnes poursuivies pour délits aggravés par une motivation raciale et 594 avertissements personnels adressés par la police.	Données pour 2003-2004 52 694 incidents racistes <u>enregistrés</u> par la police; 35 022 délits aggravés par une motivation raciale/religieuse <u>enregistrés</u> par la police, dont: 4 840 coups et blessures, 20 584 cas de harcèlement, 4 017 agressions communes, 1 981 dégradations criminelles d'habitations, 1 162 dégradations criminelles de bâtiments autres que des habitations, 1 602 dégradations criminelles de véhicules, 836 autres dégradations criminelles. 5 629 personnes poursuivies pour délits aggravés par une motivation raciale, et 681 avertissements personnels adressés par la police.

* Les données britanniques ont été mises à jour depuis la publication de la version imprimée du Rapport de synthèse.

Royaume-Uni (suite)	Source de données	Données 2001	Données 2002	Données 2003	Données 2004
	CPS Ministère de l'Intérieur	2 120 incidents racistes enregistrés en <u>prison</u>	2 674 défendeurs poursuivis pour délits aggravés par une motivation raciale 4 597 incidents racistes enregistrés en <u>prison</u>	3 616 défendeurs poursuivis pour délits aggravés par une motivation raciale 5 784 incidents racistes enregistrés en <u>prison</u>	

20. Interprétation des résultats de la recherche

20.1. MANIFESTATIONS DE LA VIOLENCE RACISTE

Le contexte dans lequel s'inscrivent la criminalité et la violence racistes dans chacun des États membres, décrit au début de leurs profils nationaux respectifs, nous donne une première idée de la complexité et de la diversité des manifestations de la violence raciste en Europe.

20.1.1. Impact des conflits mondiaux

Les tensions internationales se répercutent à l'échelon local, où elles peuvent engendrer une violence raciste envers, ou entre, différents segments de la population. La persistance des affrontements entre Israël et la Palestine, les guerres menées en Iraq et en Afghanistan, et les attentats terroristes du 11 septembre 2001, sont autant de conflits internationaux qui ont influencé, à des degrés divers, les actes de harcèlement et de violence racistes observés au niveau local en Europe. Ainsi par exemple:

- Il apparaît clairement que les agressions envers les communautés musulmanes se sont multipliées, dans plusieurs États membres, au cours des mois qui ont suivi le 11 septembre.
- Une hausse du nombre d'agressions à l'encontre de minorités suspectées (à tort) d'être musulmanes a également été constatée.
- Les éléments recueillis dans plusieurs États membres, parmi lesquels la France, la Belgique et les Pays-Bas, attestent également d'un accroissement du nombre des agressions dirigées contre des Juifs et des biens juifs en réponse aux tensions au Moyen-Orient.

Dans plusieurs États membres, les agressions envers les communautés musulmanes à la suite du 11 septembre ont été documentées par des ONG et, dans certains cas, par des sources officielles. Mais ces rapports contiennent peu d'éléments probants quant aux auteurs ou auteurs présumés de ces actes. Les spéculations n'ont pas manqué, en revanche, à propos des auteurs et des auteurs présumés de la violence antisémite, principalement et régulièrement attribuée – à la fois sur la base de faits et d'hypothèses - à de jeunes Musulmans. Dans plusieurs États membres, les communautés juives ont fait l'objet d'intimidations et d'atteintes aux personnes et aux biens, comme l'a indiqué le rapport publié par l'EUMC sous le titre «Les manifestations de l'antisémitisme dans l'Union européenne 2002–2003». Cette situation est à l'origine d'un climat de peur et de méfiance entre les communautés juives et musulmanes, décrit dans un autre rapport de l'EUMC consacré aux «Perceptions de l'antisémitisme dans l'Union européenne». Dans le même temps, les jeunes Musulmans sont également perçus comme des criminels et des

terroristes potentiels à l'heure où l'UE renforce sa sécurité interne en réponse aux attentats du 11 septembre et aux conflits internationaux qui en découlent, et, plus récemment, aux attentats à la bombe commis à Madrid en mars 2004 et à l'assassinat de Theo van Gogh en novembre 2004.

20.1.2. Insécurité et hostilité à l'égard des «étrangers» («outsiders»)

Les réactions négatives du monde politique et médiatique à l'égard de certains groupes peuvent accentuer l'attitude hostile des populations majoritaires à l'égard des minorités – lesquelles sont trop souvent associées, sur la base d'hypothèses plutôt que de faits, à la hausse des taux de criminalité et à la menace du terrorisme. L'attitude négative des citoyens vis-à-vis de la présence de minorités dans leur pays se fonde donc fréquemment sur des perceptions de menaces, largement déterminées à leur tour par une conjugaison de facteurs qui renforcent le sentiment d'insécurité personnelle. Les conclusions d'une étude réalisée pour l'EUMC sur l'attitude des majorités à l'égard des minorités, basée sur l'analyse statistique de données récentes de l'enquête Eurobaromètre et de l'enquête sociale européenne (*European Social Survey*), le confirment:

Plus les gens ressentent une diminution de leur sécurité personnelle, ou plus ils se méfient d'autres gens ou des leaders politiques ... ou plus ils perçoivent les minorités ethniques comme une menace collective, plus ils sont favorables à un exclusionnisme ethnique.¹⁰⁸

Ce constat signifie notamment que les personnes particulièrement préoccupées par la criminalité et particulièrement méfiantes vis-à-vis d'autrui sont davantage enclines à afficher des attitudes hostiles à l'égard des minorités ethniques et des immigrants. En d'autres termes, l'hostilité à l'égard des minorités – que ce soit sous la forme d'idées, de mots ou d'actes, en ce compris la violence raciste – trouve partiellement son origine dans le profil individuel et dans le sentiment personnel d'insécurité de ceux qui la manifestent.

L'étude susmentionnée établit par ailleurs que les personnes vivant en régions rurales, où les populations d'immigrants et les minorités ethniques sont généralement peu présentes, manifestent une attitude plus négative vis-à-vis des minorités que les habitants des zones urbaines, où les populations d'immigrants et les minorités ethniques tendent à être importantes – ce qui semble indiquer que, dans beaucoup de cas, l'attitude adoptée ne résulte pas d'une expérience vécue. L'intolérance ou la peur de l'inconnu – en l'occurrence des «étrangers» - joue ici un rôle déterminant.

Le sentiment personnel d'insécurité naît de menaces, à la fois perçues et réelles, pour le bien-être individuel. Il peut être généré par des expériences concrètes telles

¹⁰⁸ EUMC (2005) «Majorities' Attitudes Towards Minorities», Rapport IV; voir: www.eumc.eu.int

que le chômage et de la victimisation criminelle, renforcées à leur tour par des appréhensions liées au terrorisme, par exemple. Cette conjugaison de menaces réelles et de menaces perçues peut être dirigée contre les «étrangers», cible aisément rendue responsable des malheurs ou des sentiments d'insécurité éprouvés.

Beaucoup de gens se heurtent au quotidien à une série de problèmes et de menaces, tant réels que perçus. Toute la question est donc de savoir quels sont ceux qui transfèrent, individuellement ou collectivement, ces expériences et perceptions négatives en hostilité à l'égard des «étrangers» et, plus particulièrement, en racisme violent?

20.1.3. Qui sont les auteurs?

Les rapports officiels et non officiels font état, selon les États membres, d'une forte montée ou d'un recul important de la violence raciste depuis 2001, qu'il s'agisse d'atteintes aux personnes ou d'atteintes aux biens. Nous pouvons affirmer, en nous appuyant notamment sur les éléments du chapitre 19, que certains groupes sont effectivement victimes d'une violence raciste – mais il est difficile de nous montrer aussi affirmatifs lorsqu'il s'agit d'attribuer cette violence raciste à des groupes particuliers d'auteurs.

L'exercice est, en effet, d'autant plus délicat que la violence raciste consiste principalement en atteintes aux *biens*, dont les auteurs ne sont généralement pas identifiés (ou ne s'identifient pas au moyen de graffitis). Les incidents de violence raciste envers des *personnes* permettent le plus souvent, en revanche, d'identifier leurs auteurs. Même si les victimes peuvent se tromper en ce qui concerne la nationalité/l'origine ethnique, elles sont généralement en mesure de fournir une description approximative de leurs agresseurs sur la base de leur apparence et de leur façon de parler. De même, si l'âge de l'agresseur est parfois difficile à déterminer avec précision, son sexe ne laisse aucun doute. Ceci étant dit, lorsque l'agresseur ne fait pas usage d'un langage raciste ou ne porte pas de signes ostensibles de son appartenance à l'extrême droite (croix gammée et autres symboles sur ses vêtements), il n'est pas toujours évident d'établir si l'agression violente d'une personne répond à un motif raciste/xénophobe/antisémite.

Plusieurs États membres concentrent leur collecte de données sur les activités de l'extrême droite. Ainsi l'Allemagne met-elle l'accent sur «la criminalité à motivation politique, l'extrême droite», et les données allemandes indiquent-elles, par défaut, que les délits racistes, y compris les délits racistes violents, sont perpétrés par l'extrême droite.

Étant donné toutefois que *certain*s États membres rapportent que seule une *minorité* d'actes de violence raciste peut être imputée à des groupes d'extrême droite, nous pouvons également supposer qu'une proportion importante de ce type d'actes est le fait de personnes qui n'appartiennent *pas* à cette mouvance.

On pourrait tenter de structurer comme suit, sur la base des informations disponibles, les explications visant à établir «qui» commet la violence raciste:

- Des personnes n'appartenant pas à des organisations d'extrême droite ou à des organisations extrémistes à motivation politique commettent des actes de criminalité/violence raciste.
- Des personnes appartenant à des organisations d'extrême droite ou à des organisations extrémistes à motivation politique commettent des actes de criminalité/violence raciste, mais ces organisations ne sont responsables, dans certains États membres, que d'une faible proportion de l'ensemble des actes de criminalité/violence raciste commis.
- La violence raciste peut se manifester sous la forme de conflits inter-ethniques/inter-religieux entre communautés minoritaires.

Les points ci-dessus suscitent la controverse pour les raisons suivantes:

- a) ils remettent en question certaines hypothèses bien ancrées concernant le rôle de l'extrême droite dans la violence raciste, et pourraient sembler détourner ainsi l'attention portée à ce type de mouvements en tant qu'auteurs;
- b) ils attribuent notamment la violence raciste aux membres des communautés minoritaires elles-mêmes, et pourraient sembler détourner ainsi l'attention portée aux groupements d'extrême droite et aux populations majoritaires en tant qu'auteurs; et
- (c) tous les États membres ne présentent pas des éléments probants tangibles dans ce sens.

Les affirmations ci-dessus prêtent cependant moins à la controverse si l'on songe qu'une part importante de la violence raciste – atteintes aux biens, insultes racistes et intimidations notamment – est le fait d'un racisme quotidien commis à un niveau de base, principalement par des jeunes, voire des enfants en âge scolaire.

Gardant ce qui précède à l'esprit, il est utile, à ce stade, de voir ce que proposent la criminologie et les recherches connexes pour expliquer la violence raciste.

20.2. CE QUE LA RECHERCHE NOUS APPREND

Les paragraphes qui vont suivre décrivent les principales pistes explicatives fournies par la criminologie et les recherches connexes concernant les causes et les manifestations possibles de l'hostilité à l'égard des minorités et des migrants – en ce compris la violence raciste.

Les explications de la criminalité et de la violence racistes peuvent être regroupées en trois grandes catégories:

Méta explications	Explications théoriques prédominantes de la violence raciste
Méso explications	Interprétations de la violence raciste inscrivant le phénomène dans le contexte national/local.
Micro explications	Explications de la violence raciste axées sur l'individu.

20.2.1. Méta explications

Quelques grandes pistes explicatives de la violence raciste:

Concurrence économique

Cette théorie suggère que les «étrangers» (*outsiders*), et notamment les minorités ethniques, sont perçus comme une menace pour les moyens de subsistance économique des populations majoritaires, à plus forte raison lorsque la conjoncture économique est mauvaise. Les personnes ayant un revenu peu élevé et celles qui sont marginalisées en termes d'emploi se sentent particulièrement menacées par la concurrence des «étrangers» lorsque les ressources – emploi, logement, protection sociale – sont limitées. Les travaux de recherche appliquant cette théorie ont abouti à des résultats mitigés, tout en semblant indiquer que le degré d'hostilité à l'égard des minorités/migrants diminue avec la prospérité économique.¹⁰⁹ Plusieurs rapports d'ONG attestent, eux aussi, que la violence raciste se manifeste dans des zones et parmi des citoyens qui ne souffrent pas de difficultés économiques.

Taille de la population minoritaire

Selon cette théorie, l'hostilité à l'égard des «étrangers» serait liée à la taille de la population minoritaire, et plus particulièrement son accroissement rapide. L'exemple de l'Allemagne au début des années 1990 – époque marquée par une arrivée massive de demandeurs d'asile et de réfugiés et par une poussée d'agressions violentes et d'incendies volontaires à motivation raciste - semble corroborer cette théorie et coïncider avec des appels à des politiques d'immigration plus restrictives. Des exemples inverses attestent pourtant que l'augmentation du nombre des minorités/immigrants n'entraîne pas nécessairement de flambée de violence raciste. Concrètement, plusieurs

¹⁰⁹ EUMC (2005) «Majorities' Attitudes Towards Minorities»; voir: www.eumc.eu.int – étude de la relation entre le PIB et les attitudes envers les migrants et les minorités, basée sur l'enquête Eurobaromètre et l'Enquête sociale européenne dans l'UE-15, les 10 nouveaux États membres et les pays candidats.

chercheurs ont établi que la violence raciste avait augmenté au cours des mois qui ont *suivi* l'introduction, par le gouvernement, de politiques restrictives d'immigration.¹¹⁰ Il apparaît par ailleurs que les minorités sont également visées par la violence raciste lorsqu'elles sont de petite taille – on songe notamment ici aux agressions envers la communauté juive, dont la population est peu nombreuse dans la plupart des États membres.

Extrême droite

Le soutien aux groupes politiques et autres organisations d'extrême droite, qui encouragent la violence raciste, est présenté comme la principale explication de la violence raciste, et des activités associées, dans plusieurs pays européens. Ces partis/organisations partagent des idéologies très similaires et sont en mesure, en Autriche et en Allemagne notamment, de s'ancrer dans un passé national socialiste. Le nombre de leurs effectifs est généralement restreint, mais l'impact des groupements et organisations d'extrême droite va bien au delà du cercle de leurs adhérents pour toucher plus particulièrement les jeunes, notamment par le biais de l'Internet et de la musique «Oi!», qui a des connotations ouvertement racistes/xénophobes/antisémites.

Cultures de racisme

Se démarquant de l'approche précédente, d'autres chercheurs ont tenté de recenser les «caractéristiques nationales» qui favorisent les manifestations du racisme, y compris la violence raciste. Prenant pour point de départ le passé colonial et les excès du nazisme du vingtième siècle, la démarche vise à déterminer les caractéristiques qui, propres à certains pays et à leurs citoyens à des périodes précises, offrent un terrain fertile au développement de la violence raciste.¹¹¹ Plutôt que de se focaliser sur le racisme et la violence raciste en tant que faits d'une minorité extrémiste, cette approche situe la violence raciste au cœur de l'État et de la vie des citoyens ordinaires. Elle affirme que le risque de voir survenir d'autres manifestations du racisme, et notamment la violence, est plus grand lorsque les cultures tolèrent les valeurs racistes.

Les PFN abordent le thème de la criminalité et de la violence racistes selon des perspectives très différentes. Dans les pays qui ont un passé national socialiste, ce sont les explications axées sur l'extrême droite qui mobilisent le plus d'attention, alors que celles qui reposent sur leur «culture particulière de racisme» rencontrent, pour d'évidentes raisons, nettement moins de succès.

Ce sont, à première vue, les méta explications des conflits et de la violence racistes fondées sur la théorie de la concurrence économique et sur la taille/les mouvements de population qui offrent les «réponses» les plus concrètes. Mais leur valeur explicative est mise en échec lorsqu'elles sont confrontées à la violence raciste en

¹¹⁰ Bjørge, T. et Witte, R. (1993) (Eds.) *Racist Violence in Europe*, Londres: Macmillan.

¹¹¹ Goldhagen, D.J. (1996) *Hitler's Willing Executioners: Ordinary Germans and the Holocaust*, Londres: Little Brown.

période de prospérité économique, de même qu'à des populations minoritaires peu nombreuses/stables. D'autres explications de la violence raciste deviennent alors nécessaires.

Les explications de la violence raciste qui tendent à se polariser autour de facteurs socioéconomiques concrets (le chômage, par exemple), devraient également tenir compte des influences plus abstraites qui sous-tendent le phénomène – parmi lesquelles les menaces perçues et l'insécurité qui en découle, évoquées plus haut. Les sentiments personnels de crainte et d'insécurité, qui reflètent à leur tour des réalités tangibles telles que le chômage, s'avèrent toutefois plus difficiles à mesurer que les indicateurs socioéconomiques.

Les explications de la violence raciste peuvent également, comme précisé au premier chapitre de la première partie, se concentrer sur la manifestation et les causes de la *violence* de manière plus générale. Étant entendu qu'elles peuvent avoir des causes différentes, la *violence* et la *violence raciste* présentent, en effet, certaines similitudes en termes de caractéristiques et de facteurs explicatifs. Considérant par ailleurs que la criminalité violente commise dans les lieux publics – qu'elle ait un mobile raciste ou non – est principalement le fait de jeunes gens de sexe masculin, y compris des adolescents et des enfants, il conviendrait que les explications de la violence raciste s'intéresse également aux motivations de ces groupes.

Il nous faut enfin, au moment de chercher à expliquer la violence raciste perpétrée dans des lieux et à des moments déterminés, et au sein de populations déterminées, de porter notre attention sur le **contexte spécifique de la violence raciste**.¹¹²

20.2.2. Méso explications

20.2.2.1. Contextualisation des délits de violence raciste en termes de temps et de lieu

Il est utile, au moment de tenter de comprendre la manifestation du racisme violent en s'appuyant sur certaines théories et caractéristiques décrites plus haut à propos de ceux qui la commettent, de mieux cerner les cultures locales dans lesquelles s'inscrivent les actes de cette nature.

CONTEXTE CULTUREL

Le racisme violent peut se manifester en tant qu'incident isolé, ou en tant que série d'incidents (victimisation à répétition) survenant à des endroits et à des moments différents. Il peut résulter de l'action spontanée d'un seul individu, ou être provoqué par un évènement ou une série d'évènements intervenant au niveau local ou national. Des évènements locaux et nationaux, et la réaction qu'ils suscitent au

¹¹² Webster, C. (1997) *Local Heroes: Racial Violence Among Asian and White Young People*, Leicester: Leicester University.

niveau politique et médiatique, peuvent effectivement, comme nous l'avons indiqué au début de chacun des profils nationaux, attiser le feu de la violence raciste.

Le droit pénal parvient, au travers du système de justice répressive, à dépouiller le racisme violent du contexte plus large dans lequel il s'exprime. Si les circonstances qui entourent un acte criminel précis sont dûment précisées dans la législation, aucune référence n'est faite aux développements de plus grande envergure qui, se déroulant à l'échelon local, régional ou national, peuvent avoir influencé la commission d'actes de violence raciste. Les hostilités inter- ou intra-communautaires, en ce compris les hostilités inter-ethniques et inter-religieuses, ne sont généralement pas prises en compte par le droit pénal en tant que facteurs explicatifs au moment de décider s'il convient de prononcer une condamnation ou d'abandonner les poursuites dans une affaire portant sur des faits de violence raciste. Les études criminologiques et sociologiques s'attachent, au contraire, à situer la violence raciste dans son contexte de temps et de lieu.

Outre les événements particuliers ou les conflits de longue haleine qui, intervenant à l'échelon national ou international, peuvent avoir une incidence sur les manifestations de la violence raciste – tels les attentats du 11 septembre contre les États-Unis et les tensions permanentes entre Israël et la Palestine – la communauté particulière au sein de laquelle la violence et/ou la violence raciste s'exprime nous aide également à en éclairer les causes. En d'autres termes, les actes de violence (raciste) deviennent plus aisément explicables (sans devenir excusables pour autant) à partir du moment où une communauté locale fait activement ou passivement l'apologie de la violence.

En résumé, il peut être tenu compte:

- de la **culture/l'environnement local**: ferme-t-on les yeux sur la violence raciste ou tend-on à l'encourager activement?
- **du moment/de l'endroit**: comprendre la violence raciste exige de prendre en considération le contexte actuel et historique des lieux concernés, de même que leur rapport avec la violence/l'intolérance/le racisme; une importance particulière doit être accordée aux incidents susceptibles de faire éclater la violence raciste.

Envisagée conjointement à certaines méta théories relatives aux causes du racisme, l'analyse du contexte culturel peut nous aider à comprendre les circonstances dans lesquelles la violence raciste se manifeste.

CONTEXTE DE LA CRIMINALITÉ

L'étude des facteurs et circonstances propices à la criminalité nous aide également à dresser le profil des actes et délits racistes. Ce type d'analyse prend en compte:

- **l'occasion**: l'occasion de commettre un acte criminel résulte de la présence conjointe d'une cible ou une victime potentielle, et d'un ou de plusieurs délinquants. Dans le cas d'actes et délits racistes, l'occasion se traduit plus spécifiquement par la présence de cibles minoritaires potentielles – en l'occurrence une personne ou un bien appartenant à une minorité;
- **l'impunité**: les groupes minoritaires sont souvent victimisés parce qu'ils sont considérés comme des «cibles faciles»; autrement dit, comme moins susceptibles de signaler les faits de victimisation à la police;
- **la vulnérabilité**: les caractéristiques de certains groupes minoritaires tendent à les exposer davantage à la victimisation (l'isolement social notamment). Les femmes, les enfants et les personnes âgées sont, parmi les membres des minorités, des cibles particulièrement vulnérables.

Les groupes minoritaires socialement marginalisés sont tout particulièrement exposés aux risques de victimisation. Les agresseurs les perçoivent en effet, de même que leurs biens, comme des «cibles faciles», essentiellement parce que les personnes appartenant à ces minorités ne signalent généralement pas à la police la victimisation dont ils font l'objet – ce qui les rend d'ailleurs vulnérables au risque d'une **victimisation à répétition**¹¹³. Ce dernier terme désigne le processus par lequel un individu ou un bien est victimisé à plusieurs reprises au cours d'une période relativement courte (quelques jours à quelques mois), par les mêmes agresseurs ou par des agresseurs différents.

Il convient également de prendre en compte, lors de l'analyse des conditions et circonstances propices à la violence raciste, d'un facteur important mais souvent négligé: la consommation d'**alcool**.

Comme le signalent le **rapport du PFN allemand** et le **rapport du PFN britannique**, l'alcool joue souvent un rôle important dans les délits racistes commis avec violence. D'autres rapports nationaux décrivent des incidents survenus à l'intérieur ou aux alentours de bars et de clubs. Même si ces rapports ne font pas explicitement référence à la consommation d'alcool, ou de drogues illicites, on peut raisonnablement considérer que le risque de criminalité violente est plus grand là où il y a consommation d'alcool: comme la drogue, l'abus d'alcool exacerbe les sens et peut inciter à un comportement anti-social dans les lieux où certains se retrouvent entre «pairs».

¹¹³ Farrell, G. et Pease, K. (1997) Repeat Victim Support, *British Journal of Social Work*, 27, p.101-113.

20.2.3. Micro explications

20.2.3.1. Caractérisation des auteurs de faits violence raciste

Les rapports du PFN allemand contiennent des éléments intéressants, obtenus à la fois auprès de sources officielles et de sources non officielles, concernant les caractéristiques des auteurs de faits de violence raciste, à savoir que:

- les auteurs sont en majorité de sexe masculin et âgés de 15 à 24 ans;
- les auteurs ont un faible niveau d'instruction par rapport à leurs pairs;
- certains éléments indiquent une surreprésentation des chômeurs parmi les auteurs;
- la majorité des suspects/auteurs sont des récidivistes qui sont déjà fichés pour des activités liées à l'extrême droite, et d'autres délits sans lien avec cette mouvance;
- les délits sont généralement commis de manière spontanée, dans le cadre d'un groupe, et souvent sous l'influence de l'alcool.

Les mêmes caractéristiques ont été recensées par une étude britannique¹¹⁴ qui, s'appuyant sur un échantillon de 64 auteurs d'actes racistes commis avec violence, conclut que:

- la majorité des auteurs étaient des jeunes de sexe masculin. Parmi les 64 auteurs interrogés dans le cadre de l'étude, 48 étaient âgés de moins de 25 ans au moment de leur sélection. Cinq seulement étaient des femmes;
- la moitié environ des 64 auteurs étaient sans emploi. Les autres occupaient un emploi généralement mal payé, occasionnel/précaire et peu qualifié;
- sur les 64 auteurs, 41 avaient quitté l'école sans qualifications, et aucun n'avait été au-delà des examens sanctionnant un enseignement de base;
- plus de la moitié des 64 auteurs avaient commis des délits analogues à ceux pour lesquels ils étaient inculpés – très souvent des atteintes aux mêmes lieux/personnes;
- 64% des auteurs avaient déjà été inculpés pour des actes de délinquance générale tels que vol, agression et drogue (les chercheurs signalent que ce taux est probablement sous-estimé);
- quelques-uns seulement (trois environ) des 64 auteurs ont donné une justification politique à leur violence raciste. Rares sont ceux qui ont fait part de la moindre connaissance ou du moindre intérêt à l'égard d'organisations d'extrême droite.

Certains pourraient faire valoir que les conclusions ci-dessus sont propres à l'étude britannique, laquelle repose sur des entretiens avec des délinquants condamnés issus de quartiers déshérités de la banlieue de Manchester – ancienne grande ville industrielle du nord de l'Angleterre. Le fait que les caractéristiques recensées

¹¹⁴ Ray, L., Smith, D. et Wastell, L. (2003) «Understanding Racist Violence» in E.A. Stanko (Ed.) *The Meanings of Violence*, Londres: Routledge, p. 112 à 129.

soient largement étayées par les constats du PFN allemand permet toutefois de considérer qu'elles sont davantage que le simple résultat d'une étude localisée.

Les caractéristiques décrites ci-dessus à propos des auteurs de violences racistes pourraient tout aussi bien s'appliquer aux auteurs de violences non racistes. Dès lors, plutôt que de tenter d'identifier les premiers distinctement des seconds, il serait sans doute utile d'examiner leurs caractéristiques communes – d'autant plus que les auteurs d'actes racistes participent à la fois à des activités de l'extrême droite et à des activités indépendantes de celle-ci. En d'autres termes, les jeunes délinquants masculins affiliés à des groupements d'extrême droite ont un certain nombre de caractéristiques en commun avec la masse des jeunes délinquants masculins qui commettent des actes de violence dans des lieux publics; ces caractéristiques sont:

- le chômage, ou
- un emploi mal payé, peu qualifié et occasionnel;
- un faible niveau d'instruction;
- des antécédents de délinquance.

L'analyse approfondie du parcours de vie des délinquants¹¹⁵ pourrait, toute comme l'étude réalisée à Manchester, citée plus haut, fournir aux instances de justice pénale de précieuses informations concernant au profil et la situation personnelle de ceux qui sont susceptibles de commettre des actes de violence raciste. À ce jour, toutefois, les études qualitatives fouillées restent, à cet égard, peu nombreuses et très espacées dans le temps.

20.3. EN CONCLUSION

La combinaison des méta, méso et micro explications de la violence raciste permet de mieux comprendre les manifestations de la criminalité raciste dans différents pays et à différentes époques.

Étant donné toutefois que, dans la plupart des États membres, les explications théoriques de la violence raciste ne s'appuient pas sur une analyse exhaustive et approfondie du phénomène, nous devons tirer l'essentiel de notre connaissance quant à son ampleur et sa nature:

- de données officielles limitées et/ou imprécises concernant la criminalité et la violence racistes,

¹¹⁵ Connell, R. (1995) *Masculinities*, Londres: Polity Press; Wahl, K. et al (2001) «Biographische Hintergründe und Motivationen fremdenfeindlicher Gewalttäter» in K. Wahl (Ed.) *Fremdenfeindlichkeit, Antisemitismus, Rechtsextremismus: Drei Studien zu Tatverdächtigen und Tätern*, Berlin: Bundesministerium des Innern, pp.162-315..

- de programmes politiques et stratégiques, et d'informations fournies par les médias.¹¹⁶

Ce que nous savons de la violence raciste est indissociablement lié aux pratiques de signalement et d'enregistrement en vigueur dans chacun des États membres. Nous nous attacherons à développer cet aspect au chapitre suivant, et à formuler certaines recommandations en matière de «bonnes pratiques» en vue d'améliorer la collecte des données.

¹¹⁶ Law, I. (2001) *Race in the News*, Londres: Palgrave.

21. Réponses des États membres à la violence raciste

21.1. OBSTACLES A UNE REPONSE EFFICACE DE LA JUSTICE PENALE

21.1.1. Insuffisance de signalement et d'enregistrement

L'analyse des profils nationaux et de la synthèse des conclusions de la recherche, présentée au chapitre précédent, met en évidence une réelle carence d'informations, à la fois officielles et non officielles, sur l'ampleur et la nature de la violence raciste dans les quinze «anciens» États membres de l'UE. Comme nous l'avons souligné au troisième chapitre de la partie I, les raisons de cette absence de données sont très claires.

D'une part, bon nombre de régimes juridiques n'ont pas accordé beaucoup d'importance au signalement, à l'enregistrement et au suivi de la violence raciste. Certains États membres, parmi lesquels l'Autriche et l'Allemagne, s'intéressent surtout à la surveillance de l'activité des organisations d'extrême droite, laquelle peut effectivement se manifester par des actes de violence raciste, mais cette approche ne saisit pas tout l'éventail du phénomène. La focalisation sur l'activité de groupes particuliers tend à négliger les réalités quotidiennes du racisme violent perpétré par des personnes n'appartenant pas à la mouvance extrémiste, et notamment par des jeunes et des enfants.

D'autre part, mais cette seconde cause de pénurie de données est directement liée à la précédente, le simple fait que les victimes ne signalent pas à la police les actes de violence raciste dont elles font l'objet. Elles n'y sont incitées que si la culture policière conduit à instaurer un service convivial répondant aux besoins de certains groupes particuliers de victimes, parmi lesquels les personnes visées par la violence raciste.

On se trouve donc face à un cycle de sous-signallement et de sous-enregistrement de la violence raciste (Figure 6).

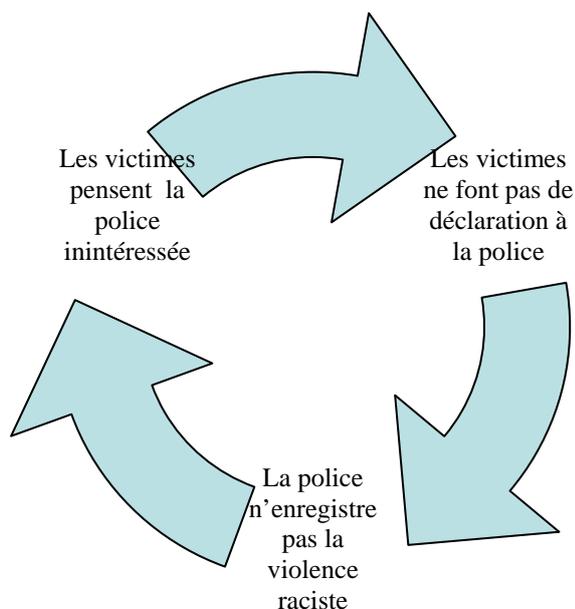


Figure 6: Signalement insuffisant à la police

Si elles estiment, en revanche, que la police prendra leur expérience de victimisation au sérieux et qu'elle suivra efficacement leur dossier, les victimes seront davantage incitées à faire une déclaration – et la police sera davantage incitée à consigner les signalements de violence raciste (Figure 7).

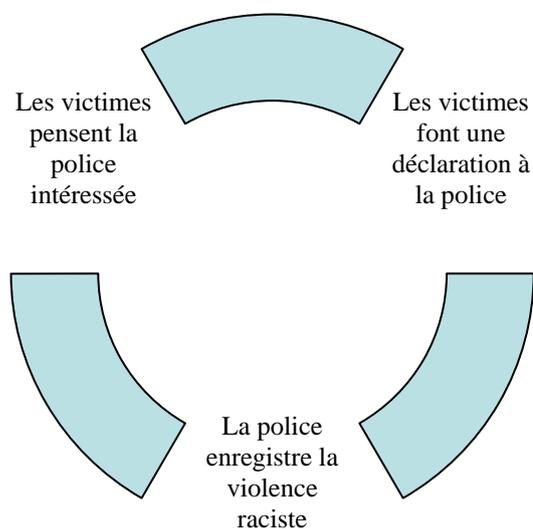


Figure 7: Signalement plus systématique à la police

21.1.2. Influences politiques et stratégiques sur l'enregistrement de la violence raciste

Les différents profils nationaux montrent clairement que la priorité accordée à la comptabilisation des incidents de violence raciste doit être interprétée à la lumière du contexte politique et stratégique propre à chaque État membre. Plusieurs facteurs clés influencent, en effet, le processus de collecte des données.

La première question à se poser est de savoir si, de manière générale, la criminalité est considérée comme un problème social prioritaire et si, de manière plus spécifique, les victimes font l'objet d'une préoccupation prioritaire au même titre que les auteurs. Étant donné que les systèmes de justice pénale ont traditionnellement axé leur action sur les malfaiteurs – leur arrestation, leur inculpation et leur condamnation – plutôt que sur les victimes, plusieurs obstacles doivent être surmontés avant que ces dernières puissent être considérées comme des acteurs à part entière dans la plupart des ordres juridiques¹¹⁷ - qui sont

¹¹⁷ Brienen, M.E.I. et Hoegen, E. (2000) *Victims of Crime in 22 European Criminal Justice Systems*, Nijmegen: Wolf Legal Productions; Mikaelsson, J. et Wergens, A. (2001) *Repairing the Irreparable*, Umeå: Agence nationale pour le soutien et l'indemnisation des victimes d'actes criminels; Wemmers, J. (1996) *Victims in the Criminal Justice System*, Amsterdam: Kugler.

d'ailleurs peu nombreux à se préoccuper concrètement des besoins particuliers de groupes de victimes tels que les enfants, les femmes, les personnes handicapées et les minorités ethniques (pour ne citer que quelques exemples).

La mesure dans laquelle la police agit en qualité de prestataire de service auprès des victimes de la criminalité est généralement révélatrice de la réponse qu'elle apporte aux victimes de la criminalité et de la violence racistes en particulier. Cette réponse policière est également déterminée par la mesure dans laquelle les minorités et les groupes étrangers présents sur le territoire national sont perçus comme un «problème» dans la juridiction concernée. Lorsque l'accent est mis sur une vigilance policière à l'égard de ces groupes considérés comme une menace potentielle pour l'ordre social, en ce compris une menace potentielle pour la sécurité nationale, il devient difficile de donner parallèlement la priorité à leur expérience de tant que victimes du racisme. Les deux types de réponse ne sont pas totalement incompatibles, mais la fermeté policière vis-à-vis de ces communautés minoritaires n'incite pas leurs membres à faire confiance à la police au point de lui signaler la victimisation criminelle dont ils font l'objet.

La société civile a un rôle important à jouer dans l'apport de réponses positives aux victimes de la criminalité. Les réponses politiques et stratégiques à la violence raciste peuvent être influencées par une puissante culture d'ONG, qui s'attache à faire connaître les expériences vécues par les victimes de la criminalité en général, et de la criminalité raciste en particulier. Une puissante culture de collecte et d'analyse de données par toute une série de départements ministériels et d'instituts de recherche universitaires et autres favorise, elle aussi, le rassemblement d'informations à propos de la violence raciste. Une recherche de qualité peut d'ailleurs contribuer à attirer l'attention des décideurs et des politiciens sur des domaines d'intervention essentiels en matière de criminalité et de violence racistes. En l'absence de cette culture proactive d'ONG et de recherche, on tend à manquer d'éléments, en dehors d'éventuels rapports de presse, pour mettre en évidence le problème de la violence raciste.

On peut donc résumer comme suit les grandes influences politiques et stratégiques qui déterminent aujourd'hui l'étendue de la collecte de données sur la violence raciste dans les différents États membres (Figure 8):

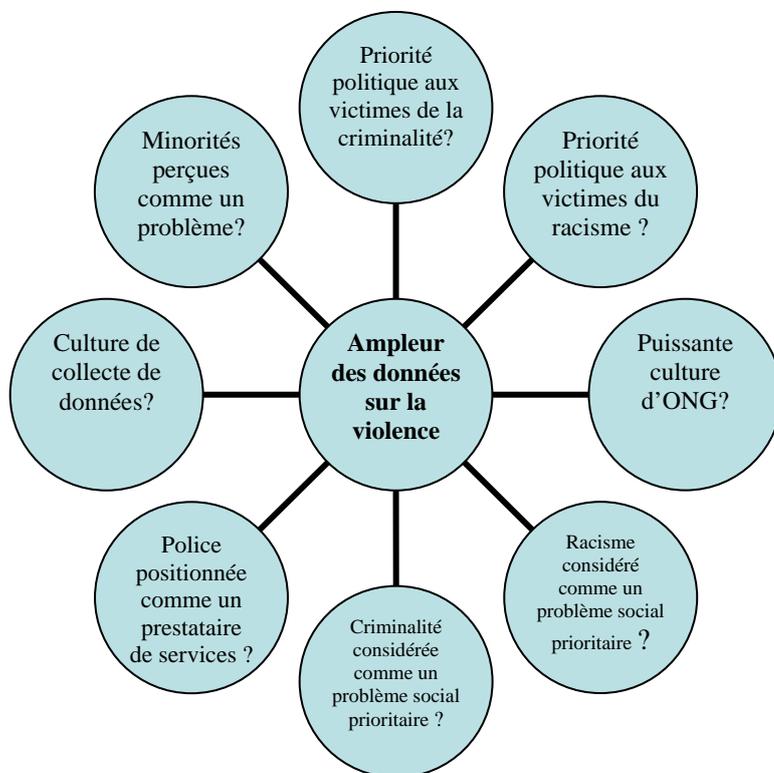


Figure 8: Influences politiques et stratégiques sur l'enregistrement de la violence raciste

(Mentions à insérer en partant du haut et dans le sens des aiguilles d'une montre: Priorité politique aux victimes de criminalité – Priorité politique aux victimes de racisme – Puissance culture d'ONG? – Racisme considéré comme un problème social prioritaire? – Criminalité considérée comme un problème social prioritaire? Police positionnée comme un prestataire de services? Culture de collecte de données? Minorités perçues comme un problème?)

21.2. (BONNES) PRATIQUES EN REPONSE A LA CRIMINALITE ET LA VIOLENCE RACISTES

Si la collecte exhaustive de données en matière de criminalité et de violence racistes, et les réponses concrètes qui en découlent, font défaut dans la majorité des États membres, on relève néanmoins des exemples de «bonnes pratiques» dans un certain nombre d'entre eux. Avant d'en proposer quelques-uns dans la suite de cette section, il est probablement utile de définir brièvement ce qu'il convient d'entendre par «bonnes pratiques» au niveau des réponses à la criminalité et la violence racistes, et d'attirer l'attention sur l'utilisation intensive, voire abusive, de cette expression.

Les profils nationaux présentés dans la deuxième partie de notre rapport permettent de se faire une idée générale de l'attention portée par la justice pénale et les ONG de chaque État membre aux victimes de la criminalité et de la violence racistes. Fournis par les PFN du RAXEN, ces «panoramas instantanés» décrivent brièvement des exemples de «bonnes pratiques» en matière de lutte contre la criminalité et la violence racistes, dont l'initiative revient au système de justice pénale et à certaines ONG, notamment. La description de ces exemples ne va cependant pas jusqu'à analyser ce que les «bonnes pratiques» devraient englober, ni les résultats concrets qu'elles permettent d'obtenir. La plus grande prudence s'impose donc dans l'interprétation des différents exemples proposés, qu'il convient plutôt de considérer comme l'illustration d'**initiative au niveau des pratiques**.

La formulation d'exemples de «bonnes pratiques» requiert la prise en compte de deux éléments essentiels:

Définition: qu'est-ce qu'une «bonne pratique»?

Le terme «bonne pratique» doit être défini par rapport aux objectifs du projet concerné, aux succès déjà acquis et aux possibilités de les reproduire. Il s'agit fondamentalement de déterminer qui qualifie une pratique donnée de «bonne»: en d'autres termes, est-ce l'organisme en charge de la promotion du projet qui le propose à titre d'exemple de «bonne pratique» ou le projet en question a-t-il fait l'objet d'une évaluation indépendante?

Dimension comparative et transnationale

Il convient, au moment de proposer des exemples de «bonnes pratiques» émanant de régions et de pays différents, de faire preuve de sensibilité et de compréhension à l'égard de la diversité des pratiques socioculturelles. Ainsi dans le domaine plus spécifique de la justice pénale, il s'agira de prendre en compte les limites imposées au transfert de «bonnes pratiques» par la disparité des cultures juridiques.

21.2.1. Récapitulatif des critères de « bonnes pratiques »

Il est utile, avant d'entamer la description d'une série d'initiatives de lutte contre la criminalité et la violence racistes citées dans notre rapport, de rappeler les principaux critères auxquels devraient idéalement répondre tous les projets proposés à titre d'exemples de «bonnes pratiques». Il s'agit en l'occurrence des critères suivants¹¹⁸:

Résultats positifs

Description de ce qui est entendu par la réussite ou l'échec d'un projet, et recensement d'exemples de «mauvaises pratiques». Accent sur les projets ayant des résultats positifs pour les victimes de faits de criminalité et de violence racistes.

Durabilité

Identification de projets ayant un impact de longue haleine et, plus spécifiquement, de projets permettant de continuer à soutenir les victimes de faits de criminalité et de violence racistes au-delà de l'échéance de leur période de financement.

Éthique

Identification de projets qui appliquent des méthodes de travail éthiques dans le cadre de la collaboration avec les victimes de faits de criminalité et de violence racistes; autrement dit, qui prennent en compte leurs expériences, leurs sentiments et leurs opinions.

Place de la victime

Toute initiative de «bonne pratique» affirmant réduire et/ou atténuer le problème de la criminalité et de la violence racistes doit avoir pour axe principal l'incidence escomptée au niveau des victimes, et au niveau des instances – de justice pénale et non pénale – appelées à la mettre en œuvre.

Enfin, les chercheurs et les organisations en quête d'exemples de «bonnes pratiques» appliquées dans d'autres régions ou pays tendent à se focaliser sur les initiatives pouvant être adaptées à leur propre situation et répondre à leurs propres besoins. Ces chercheurs et organisations sont donc particulièrement séduits par des projets de «bonnes pratiques» dont le transfert permettrait de résoudre leurs

¹¹⁸ Goodey, J. (2004a) «Promoting Good Practice in Sex Trafficking Cases», numéro spécial de l'*International Review of Victimology*, 11(1), p.89-110; Goodey, J. (2005) *Victims and Victimology: Research, Policy and Practice*, Harlow: Pearson Education, p.114-119.

problèmes. Aussi le critère suivant peut-il être ajouté à la liste récapitulative des critères de «bonnes pratiques»:

Reproduction/transférabilité:

Identification d'initiatives portant sur les bonnes pratiques susceptibles d'être appliquées à d'autres contextes. Promotion d'un échange d'informations concernant à la fois des projets couronnés de succès et des projets qui n'ont pas abouti.

Le double emploi peut poser problème lorsque des agences distinctes travaillent à des initiatives analogues dans la même zone géographique – les victimes/acteurs locaux pouvant effectivement avoir le sentiment d'être «utilisés» par chaque projet dans son intérêt propre. L'aide-mémoire proposé ci-dessus exige donc une coopération pour éviter tout double emploi au niveau des initiatives de «bonnes pratiques» destinées à lutter contre la criminalité et la violence racistes. Mais l'échange d'informations reste un exercice plus théorique que pratique - les organismes concernés étant, de toute évidence, très peu disposés à divulguer des renseignements à propos de projets qui ont échoué, en particulier lorsqu'ils sont en concurrence pour l'obtention de fonds souvent limités (comme c'est le cas de la plupart des ONG). Par ailleurs, les organismes en question sont souvent mis sous pression pour fournir les résultats auxquels ils se sont engagés, et il leur reste peu de temps pour l'analyse critique du travail accompli.

La liste récapitulative proposée ci-dessus reste néanmoins un «étalon-or» en matière de critères de sélection d'initiatives, étant entendu que ceux-ci peuvent être adaptés aux particularités du projet ou du pays concerné. Sans satisfaire à toutes les exigences susmentionnées, les exemples d'initiatives portant sur les bonnes pratiques recensées par le réseau RAXEN donnent néanmoins un aperçu des approches actuelles du problème de la criminalité et de la violence racistes dans l'ensemble de l'UE.

21.2.2. Exemples d'initiatives de (bonnes) pratiques en matière de lutte contre la criminalité/violence raciste

Le lecteur trouvera ci-après une sélection d'exemples d'initiatives de (bonnes) pratiques tirés des profils nationaux présentés dans la deuxième partie de notre rapport, eux-mêmes basés sur les données communiquées par les PFN du RAXEN. Des exemples de législation directement liée à la criminalité et à la violence racistes sont également fournis.

La liste ne constitue pas un aperçu complet des initiatives de (bonnes) pratiques adoptées dans les différents des États membres – la raison très simple étant que les rapports des PFN n'ont pas toujours fourni d'exemples de ce type et que les exemples cités concernaient souvent des initiatives anti-discrimination et multiculturelles à caractère général; le profil national de l'**Italie** et du **Luxembourg** en sont l'illustration par excellence. Autrement dit, beaucoup d'exemples de pratiques ne portaient pas spécifiquement sur la criminalité et la

violence racistes – même s'ils y faisaient, dans certains cas, indirectement référence.

Autriche

L'une de ces initiatives prometteuses, qui semble d'ailleurs répondre aux attentes, est un projet permanent de «justice réparatrice» qui s'adresse aux jeunes délinquants racistes. Fruit de la collaboration de deux départements universitaires respectivement situés au Tyrol et en Haute-Autriche, le projet s'articule autour de séminaires sur l'histoire et la démocratie organisés à l'intention de ce type de délinquants. La participation aux séminaires, proposée en alternative aux sanctions pénales normales, semble se traduire par un abaissement du taux de récidive.

Belgique

Un projet pilote est en cours dans deux zones de police de taille moyenne caractérisées par une forte présence de groupes minoritaires. Le projet vise à l'enregistrement de la discrimination raciale et des crimes haineux (en l'occurrence des crimes haineux liés à la race/ethnicité et à la religion), et couvre les actes de violence raciste. Le CECLR (Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme) a mis au point un formulaire d'enregistrement à diffuser auprès des services de police et des organisations s'occupant d'immigrants. Ces instances sont invitées à remplir un formulaire chaque fois qu'elles sont saisies d'une plainte portant sur une discrimination/violence raciste.

Danemark

Face à la montée de la violence raciste en 2001, laquelle s'est traduite par des attaques visant les musulmans *et* la communauté juive, les autorités ont entrepris de réorganiser sans tarder le système de surveillance du PET, qui répertorie la criminalité raciste, en ce compris la violence raciste. Des instructions ont été adressées, la même année, aux officiers de la police locale en vue de l'élargissement et de l'harmonisation de leurs mécanismes de collecte de données. Il convient de rappeler ici que, même si le PET peut être considéré comme un exemple de «bonnes pratiques», la législation danoise ne sanctionne pas directement la criminalité et la violence racistes.

Finlande

Le projet Exit:

Organisé de 2000 à 2002 par la Joensuu Youth Workshop Association en collaboration avec l'Université de Joensuu et les services de la jeunesse de la ville de Joensuu, ce projet avait pour objectif de prévenir

et de réduire la violence raciste et xénophobe parmi les skinheads locaux, et de leur donner les moyens de quitter ces groupes.

Le projet «Non-Fighting Generation» (génération pacifique):

Cette initiative a démarré en 2001 et se poursuivait au cours des périodes couvertes par RAXEN 3 et 4. Initialement ancrée à Helsinki et Turku, elle s'est étendue par la suite à la zone métropolitaine d'Helsinki et aux villes voisines d'Espoo et de Vantaa. Le projet vise à réduire la violence raciale chez les skinheads en organisant des réunions en petits groupes sur différents thèmes liés aux délits racistes et violents.

France

Une nouvelle loi a néanmoins été introduite le 3 février 2003 en vue d'accroître les possibilités de condamnation (emprisonnement et amendes) pour toute une série de délits s'il est établi qu'ils ont été commis avec un motif racial ou religieux. Cette aggravation des peines se traduit comme suit: meurtre - de 15 à 20 ans; tortures et barbarie ayant entraîné une mutilation ou une infirmité permanente – de 10 à 15 ans; dégradations causées par l'effet d'une explosion, d'un incendie ou autre moyen dangereux pour la vie humaine – de 10 à 20 ans. La nouvelle loi de février 2003 instaure également un nouveau délit, à savoir la destruction à motivation raciste d'un bien appartenant à autrui, ce dernier allant d'un lieu de culte au véhicule transportant des enfants, pour lequel la peine encourue est portée à cinq ans d'emprisonnement et une amende correspondante.

Allemagne

Alliance pour la démocratie et la tolérance – contre l'extrémisme et la violence:

Créée en 2000, cette vaste alliance regroupe toute une série de programmes (XENOS, CIVITAS, ENTIMON); elle englobe ainsi des initiatives très diverses et collabore avec un large éventail d'acteurs de la société civile. On trouve, dans le cadre du programme ENTIMON, l'initiative «Ensemble contre la violence et l'extrémisme de droite», qui a soutenu 238 projets en 2003 et 153 en 2004.

Programmes destinés à aider les jeunes à quitter les organisations d'extrême droite:

Il existe, en Allemagne, toute une série de programmes de ce type. On peut citer à cet égard le Programme fédéral pour inciter les extrémistes de droite à quitter ce mouvement, lancé en 2001 par le ministère de l'Intérieur et géré par l'Office fédéral pour la protection de la constitution, service civil de la sécurité intérieure.

Dialogue entre la police et les migrants:

Plusieurs initiatives sont en place dans les principales villes allemandes pour développer un dialogue constructif et améliorer la compréhension entre la police et les groupes de migrants.

Grèce

Le rapport RAXEN 4 signale que le ministère de l'Ordre public a organisé, à l'intention du personnel policier et civil, des sessions de formation concernant les droits des réfugiés et des demandeurs d'asile. Les programmes communautaires STOP et ULYSSES ont financé ces formations en coopération avec des organismes tels que le Conseil hellénique des réfugiés et le Bureau hellénique de l'Organisation internationale pour les migrations (OIM). Ces sessions peuvent être considérées comme des avancées constructives, dans la mesure où elles constituent une réponse directe à certaines critiques adressées à la police et d'autres instances publiques pour la manière violente dont elles traitent les minorités et les migrants.

Irlande

Le système irlandais de justice pénale a institué en 1999 un nouveau mécanisme de comptage des délits qui, baptisé PULSE, permet également de classer de manière distincte les actes commis avec une motivation raciste. Ce n'est cependant qu'en 2003 que les incidents à motivation raciste ont été clairement définis à l'intention des forces de police, et enregistrés comme tels dans le système PULSE.

Parallèlement au nouveau système de monitoring PULSE, la police a lancé toute une série d'initiatives et de programmes de formation, afin de mettre en évidence et de mieux gérer le problème de la criminalité et de la violence racistes. La plupart des initiatives émanent du *Gardaí Racial and Intercultural Office* (bureau multiculturel et anti-racisme de la police), institué en juillet 2000. Ce bureau a été chargé de nommer 145 policiers de liaison ethnique, dont la mission consiste notamment à travailler avec les victimes d'actes criminels. Il organise également des programmes de formation anti-raciste à l'intention des forces de police et des agents d'immigration.

Suède

Plusieurs modifications législatives ont récemment élargi les bases sur lesquelles fonder la lutte contre la criminalité et la violence racistes. En janvier 2003 plus précisément, toute une série de nouvelles dispositions ont été adoptées en vue (a) de sanctionner plus lourdement l'incitation à la haine raciale, et (b) de faciliter les poursuites à l'encontre de médias racistes (CD notamment) par l'allongement du délai de prescription des poursuites. Le droit national vise ainsi à faire perdre à la Suède sa réputation de pays permissif en matière de production de matériel raciste sur nouveaux supports électroniques.

Royaume-Uni

Il existe plusieurs instruments de justice pénale à l'appui des dispositions législatives adoptées pour lutter contre le racisme. Ils visent principalement les jeunes délinquants, et sont rattachés à certaines mesures stipulées dans la loi de 1998 sur la criminalité et les troubles à l'ordre public: décret sur le comportement anti-social (ASBO – *Anti-Social Behaviour Order*) et ordonnance parentale (*parenting order*), par exemple. Il convient de signaler, parmi les évolutions les plus innovatrices et les plus controversées, certaines tentatives de recourir aux pratiques de la «justice réparatrice» ou de la «médiation» à l'égard de jeunes délinquants ayant commis un crime ou délit raciste.

Nous avons présenté aux paragraphes qui précèdent toute une série d'initiatives qui, intervenant pour la plupart au niveau de la justice pénale et de la législation, visent à lutter contre la criminalité et la violence racistes. Ces développements peuvent être globalement répartis en trois grandes catégories:

Amélioration de la collecte de données

Parmi les exemples qui étayent plus particulièrement la prise de position critique du présent rapport à l'égard des carences en matière de collecte de données sur la criminalité/violence raciste, figurent un programme pilote d'enregistrement des incidents par la police en **Belgique**, et les perfectionnements apportés aux systèmes d'enregistrement policier PET (**Danemark**) et PULSE (**Irlande**). Il convient d'ajouter que plusieurs autres États membres, tels la Suède et le Royaume-Uni, possèdent déjà des mécanismes de collecte exhaustive de données sur la criminalité/violence raciste qui sont opérationnels depuis plusieurs années.

Aggravation des peines

En l'absence de références à des améliorations de la justice pénale sur le plan des pratiques – meilleure réponse policière aux victimes du racisme, par exemple – certains rapports nationaux des PFN s'appuient sur des exemples de modifications législatives qui devraient, théoriquement, conduire à un alourdissement des peines dans les affaires de criminalité/violence raciste. Ainsi en **France** et en **Suède**, de nouvelles lois ont été adoptées en vue d'accroître les possibilités de condamnation pour toute une série de délits commis avec un motif racial ou religieux, et pour incitation à la haine raciale.

Projets axés sur les jeunes/Initiatives en matière de justice réparatrice

Beaucoup d'États membres ont évoqué des projets ciblés qui, destinés à inciter les jeunes à abandonner la violence et la criminalité racistes, s'adressent parfois de manière plus spécifique aux jeunes qui adhèrent à des organisations d'extrême droite. Plusieurs projets de ce type sont en cours, ou viennent de

s'achever, en **Finlande** et en **Allemagne**. La plupart des programmes d'intervention s'inspirent de méthodes déjà appliquées dans d'autres pays scandinaves. Une approche particulière, qui s'inscrit dans une évolution plus large de la justice pénale, a été adoptée en **Autriche** et au **Royaume-Uni**: il s'agit du recours aux techniques de la «justice réparatrice» ou «restauratrice», qui a pour objectif principal de mettre les jeunes délinquants face à leurs méfaits tout en leur faisant prendre conscience de l'incidence que ceux-ci peuvent avoir sur les victimes/communautés, avant de «restaurer» l'auteur des faits *et* la victime au sein de la collectivité.

21.3. LES INITIATIVES ETABLIES OU RECENTES EN MATIERE DE JUSTICE PENALE VIENNENT-ELLES EN AIDE AUX VICTIMES DE LA VIOLENCE RACISTE?

21.3.1. Justice réparatrice

Parmi les projets décrits plus haut, les **initiatives de justice réparatrice constituent une réponse particulièrement controversée à la criminalité et à la violence racistes**. Allant de rencontres en face à face entre la victime et le délinquant jusqu'à des réunions à plus grande échelle impliquant la victime, l'auteur des faits, les familles et les collectivités, la justice réparatrice a été proclamée par ses partisans comme l'évolution la plus passionnante en matière de justice pénale depuis plusieurs dizaines d'années¹¹⁹. Plutôt que de faire appel à la justice pénale classique pour résoudre les conflits entre les parties en jeu – victime, auteur des faits, collectivité et État – la justice réparatrice tente de trouver des solutions dans des cadres plus informels.

En dépit du succès croissant qu'elle rencontre dans de nombreux systèmes de justice pénale (en Autriche, en Belgique, en Allemagne et au Royaume-Uni en particulier¹²⁰), la justice réparatrice a été critiquée pour les raisons suivantes¹²¹:

- En faisant sortir certains actes et délits – relevant de la violence raciste ou domestique notamment – de la filière principale de la justice pénale (en ce

¹¹⁹ Walgrave, L. (2000) «Extending the Victim Perspective: Towards a Systematic Restorative Justice» in A. Crawford et J. Goodey (Eds.) *Integrating a Victim Perspective within Criminal Justice: International Debates*, Aldershot: Ashgate, p. 253-284.

¹²⁰ Albrecht, H.J. et Kilchling, M. (2002) Rechtsextremistische Gewalt, strafrechtliche Sozialkontrolle, Täter-Opfer-Ausgleich und Wiedergutmachungsätze, *Recht der Jugend und des Bildungswesens*, vol.50, p.82-93; Kilchling, M. et Löschnig-Gspandl, M. (2000) Legal and Practical Perspectives on Victim/Offender Mediation in Austria and Germany, *International Review of Victimology*, 7, p.305-332.

¹²¹ Goodey, J. (2005) *Victims and Victimology: Research, Policy and Practice*, Harlow: Pearson Education, p.214.

compris les tribunaux) pour les placer dans des cadres plus informels, on risque de les déclasser vers une sorte de justice «secondaire».

- La justice réparatrice, généralement appliquée en tant que solution alternative aux sanctions de la justice pénale traditionnelle, peut être perçue par les délinquants comme une option «douce».
- Les rapports de force qui sous-tendent la violence raciste risquent de resurgir dans le cadre informel de la justice réparatrice. Ainsi la participation des familles de délinquants pourrait-elle tout particulièrement intimider les victimes.
- Le caractère répétitif de la criminalité/violence raciste fait que la justice réparatrice doit impérativement tenir compte des antécédents de violence pouvant exister entre les victimes et les auteurs. Or rien ne permet d'affirmer qu'elle soit suffisamment outillée à cette fin.

Les détracteurs de la justice réparatrice constatent également qu'elle risque d'accentuer l'inégalité des rapports de force lorsqu'une affaire confronte des délinquants appartenant à des minorités et, le plus souvent, des médiateurs/victimes («blancs») appartenant à la classe moyenne¹²². La même critique pourrait être adressée aux initiatives de justice médiatrice/réparatrice qui mettent en présence des victimes appartenant à des minorités, des délinquants appartenant à la population majoritaire/«blanche» et des médiateurs «blancs»/majoritaires. La prudence s'impose toutefois dans la lecture de cette critique, qui tend à rétrécir le champ de la criminalité, et partant de la criminalité/violence raciste: celle-ci peut en effet se manifester sous des formes très diverses, en ce compris la criminalité intra-ethnique, la criminalité intra-classe, etc.

Les initiatives de justice réparatrice visant la criminalité/violence raciste commise par de jeunes délinquants étant relativement récentes dans bon nombre de juridictions, il serait quelque peu prématuré de laisser entendre qu'elles sont vouées à l'échec. L'avenir dira, à la lumière de leur évaluation critique sur la base des critères de «bonnes pratiques», si ces initiatives présentent des avantages – en premier lieu pour les victimes et les collectivités et, en second lieu, pour les délinquants et l'État.

21.3.2. Justice «traditionnelle»

Face à cette lecture prudente des initiatives en matière de justice réparatrice, il nous faut bien reconnaître que la justice pénale traditionnelle n'a pas réalisé – à ce jour – de réelles avancées dans la lutte contre la criminalité et la violence racistes.

Le bilan critique des interventions de la justice pénale classique en matière de criminalité et de violence racistes fait largement écho aux réserves formulées ci-dessus, à savoir que:

¹²² Delgado, R. (2000) Goodbye to Hammurabi: Analyzing the Atavistic Appeal of Restorative Justice, *Stanford Law Review*, 52, p.751-775.

- la justice pénale traditionnelle tend à marginaliser les victimes et les délinquants en faisant prendre leurs conflits en charge par l'État;
- les victimes peuvent avoir le sentiment que la police et d'autres acteurs de la justice pénale – avocats, juges d'instruction, magistrats – n'éprouvent pas de compassion à l'égard de leur expérience de criminalité/violence raciste;
- le «taux d'attrition» relevé dans les cas de violence raciste montre que les signalements qui aboutissent à la condamnation des auteurs par un tribunal restent très peu nombreux.

21.3.2.1. L'aggravation des peines: un instrument efficace?

La France et la Suède ont voté, comme signalé plus haut à propos des «bonnes pratiques», des lois autorisant des sanctions plus lourdes en cas de délits commis avec un motif religieux ou raciste; mais encore faut-il voir à quelle fréquence ces nouvelles dispositions vont être invoquées.

On observe au Royaume-Uni, où l'alourdissement des peines pour les délits «aggravés par leur caractère racial» est déjà en vigueur, une progression annuelle du nombre de poursuites engagées par suite de ce type d'actes – voir les chiffres du CPS (*Crown Prosecution Service*) entre 2000-2001 et 2002-2003 (voir 18.3.1). La plupart des États membres sont, en revanche, dans l'impossibilité de fournir des précisions quant au nombre d'affaires ayant fait l'objet de poursuites et de condamnations en vertu des lois prévoyant l'aggravation des peines.

En résumé, l'aggravation des peines intervient à l'issue d'un long processus de justice pénale qui débute avec le signalement du délit et s'achève, si les poursuites sont menées à bien, par une condamnation. Chacune des étapes, depuis l'enregistrement par la police jusqu'au prononcé de la peine, n'est possible que si la précédente a été franchie avec succès. Autrement dit, la police ne peut généralement pas enregistrer un incident raciste si personne ne le lui a signalé, et un juge d'instruction ne peut procéder à l'enquête si l'affaire n'a pas été consignée par la police.

21.3.2.2. L'amélioration de la collecte des données: un instrument efficace?

On ne pourra mesurer l'efficacité des nouvelles lois autorisant l'aggravation des peines pour les délits commis avec un motif raciste/religieux que si les mécanismes de collecte de données permettent d'établir le nombre de condamnations prononcées sur cette base. Faute de tels mécanismes – à tous les stades de la justice pénale – et d'une mise à disposition des données qu'ils consignent, rien ne permettra d'affirmer que les nouvelles initiatives prises au niveau législatif et de la justice pénale ont atteint leur but.

Plusieurs PFN critiquent l'inefficacité de la législation en place et réclament des mécanismes de collecte de données. On peut citer, à cet égard, les exemples suivants:

Grèce

La loi 927/1979 est le seul acte spécifiquement anti-raciste du droit pénal hellénique. Elle sanctionne notamment la haine ou la violence envers des personnes ou des groupes de personnes au seul motif de leur origine raciale ou ethnique. La loi a été modifiée pour inclure la participation à des groupes organisés et la discrimination fondée sur la religion. Le PFN du RAXEN ne relève cependant, à ce jour, qu'une seule *tentative* de la faire appliquer.

Italie

La loi 286/98 prévoit la création de centres régionaux en vue d'assurer «une observation, un suivi et une information» dans le domaine de la discrimination et du racisme – mais, selon le PFN du RAXEN, aucun de ces centres n'a encore été mis en place et la collecte des données est laissée aux ONG et aux institutions de recherche.

Les profils nationaux présentés dans notre rapport fourmillent d'exemples de dispositions législatives inefficaces, de pratiques douteuses en matière de justice pénale, et de mécanismes de collecte de données peu performants, voire inexistantes, et incapables, partant, de saisir (a) l'ampleur et la nature de la criminalité et de la violence racistes, et (b) les suites réservées par la justice pénale aux délits signalés. Le rapport fait néanmoins également état de toute une série de signes encourageants, voire d'actions concrètes, attestant de la volonté croissante des gouvernements et des praticiens de la justice pénale d'améliorer leur approche du problème de la criminalité et de la violence racistes.

L'avenir nous dira si les paroles et les bonnes intentions sont appelées à se transformer en actions concrètes et en résultats positifs.

RECOMMANDATIONS

Plusieurs suggestions de recommandation peuvent être formulées pour améliorer ce que nous savons déjà ainsi que la façon dont nous répondons réellement au problème de la criminalité et de la violence racistes au sein de l'UE. Ce sont à la fois des recommandations à long terme, qu'il convient de considérer comme règles d'or auxquelles les États membres doivent aspirer, et des recommandations à court terme, qui offrent aux États membres des solutions au problème de la gestion et de la réponse à la criminalité et à la violence racistes sur lesquelles ils peuvent travailler à brève échéance.

Des recommandations pourraient, par exemple, inclure l'objectif à long terme de standardiser la législation et la collecte de données sur la criminalité et la violence racistes dans les États membres de l'UE. Par comparaison, les recommandations à court terme pourraient inclure l'établissement ou l'amélioration de la législation existante et de la collecte de données de justice pénale sur la criminalité et la

violence racistes au niveau de chaque État membre. Compte tenu cependant de l'absence de législation efficace et de mécanismes adéquats de collecte de données dans la plupart des États membres, ces recommandations à court terme peuvent elles aussi sembler trop ambitieuses.

En outre, tout effort visant à modifier la façon dont la loi, la justice pénale et la société civile répondent à la criminalité et à la violence racistes exige l'établissement de critères de «bonnes pratiques» dans ce domaine. Ceci ne signifie pas qu'il faille décrire les activités qualifiées de «réussies», le plus souvent par leurs auteurs, mais plutôt fournir une analyse prudente des initiatives de la législation, de la justice pénale et de la société civile afin de connaître leur efficacité à lutter contre la criminalité et la violence racistes et à prêter assistance aux victimes. À cette fin, **les résultats repris dans le présent rapport montrent généralement que les États membres qui possèdent des mécanismes détaillés de collecte de données pour surveiller la criminalité et la violence racistes ont également tendance à disposer d'une série d'initiatives progressives à la fois pour combattre le problème et pour assister les victimes.**

Les États membres de l'UE pourraient tirer davantage d'enseignements des réponses efficaces à la violence raciste s'ils pouvaient disposer d'informations concernant des projets similaires menés dans d'autres États membres ou dans d'autres domaines sur leur propre territoire. Le pivot de cet échange de «bonnes pratiques» réside dans la volonté des instances de partager leurs informations, qu'elles soient positives ou négatives. Ce résultat ne sera atteint que si des systèmes sont en place pour suivre et fournir des informations concernant l'ampleur et la nature de la violence raciste, et les réponses qui lui sont apportées.

Sur la base des résultats obtenus à partir de l'étude comparative de la violence raciste dans les 15 anciens États membres de l'UE, les principales recommandations du rapport sont les suivantes:

Législation et collecte de données: améliorer les mécanismes

RECOMMANDATIONS CADRES (À LONG TERME):

- **Autoriser la collecte de données sur l'ethnicité/la religion de façon à pouvoir saisir les incidents de criminalité/violence raciste perpétrés contre des minorités nationales**
- **Standardiser la législation sur la criminalité/violence raciste dans les États membres de l'UE**

Ces mesures impliquent l'adoption de la proposition, présentée par la Commission, de décision-cadre du Conseil concernant la lutte contre le racisme et la xénophobie¹²³. Si elle est adoptée, elle établira clairement un cadre pour

¹²³ COM (2001) 664 final – Proposition de décision cadre du Conseil sur la lutte contre le racisme et la xénophobie.

punir la violence raciste/xénophobe en tant que crime/délit et reconnaîtra la motivation raciste/xénophobe en tant que circonstance aggravante pour prononcer une condamnation plus sévère.

Un objectif central de la décision-cadre est de renforcer les mesures de droit pénal visant à rapprocher les dispositions législatives et réglementaires des États membres concernant les délits racistes et xénophobes.

Si la décision-cadre était adoptée par les États membres, elle permettrait d'améliorer la collecte de données sur la criminalité/violence raciste au sein de l'UE. Une autre recommandation serait dès lors de:

- **Standardiser la collecte de données sur la criminalité/violence raciste dans les États membres de l'UE.**

RECOMMANDATIONS PRATIQUES (À COURT TERME):

Les recommandations pratiques se concentrent sur une analyse comparative des données existantes.

Les recommandations pratiques concernant la collecte de données reconnaissent que différents ensembles de données peuvent constituer une base valable d'**analyse comparative**.

Dans une large mesure, le mécanisme de collecte de données du RAXEN de l'EUMC et ses rapports de recherche comparatifs se fondent sur une analyse comparative de divers ensembles d'informations. La validité de cet exercice ne devrait pas être sous-estimée, compte tenu de l'absence de données directement comparables.

Si nous visons une analyse comparative de différentes sources de données plutôt qu'une génération aléatoire de données directement comparables, il est recommandé:

- **d'établir ou d'améliorer la législation existante en matière de criminalité/violence raciste dans chaque État membre de l'UE;**
- **d'établir ou d'améliorer les mécanismes existants de collecte de données de justice pénale concernant la criminalité/violence raciste dans chaque État membre de l'UE.**

Une attention peut, en outre, être accordée à des mécanismes alternatifs de collecte de données sur la criminalité/violence raciste se situant au-delà des confins du droit pénal et de la justice pénale. Il peut être recommandé en l'occurrence:

- **d'élaborer des enquêtes sur la criminalité/les victimes.**
-

Ces enquêtes sondent directement des échantillons de la population afin de connaître leurs expériences de victimisation et peuvent comporter des questions sur la criminalité/violence raciste.

Les enquêtes sur la criminalité permettent de collecter des détails sur les caractéristiques des victimes, ainsi que des données sur les victimisations à répétition (cf. principal rapport, chapitre 3). Tant que les répondants fourniront des réponses anonymes et présenteront une image générale de la victimisation sur la base de caractéristiques de groupes, les exigences en matière de protection des données pourront être satisfaites (cf. section 2.4 du rapport principal).

Les enquêtes sur la criminalité sont des outils quantitatifs de collecte de données qui permettent d'effectuer une analyse de données comparable si le même questionnaire de recherche est utilisé dans différents pays. Les enquêtes sur la criminalité peuvent également examiner les tendances dans le temps si la même étude de recherche est utilisée chaque année.

Il peut également être recommandé:

- **de promouvoir la recherche par des ONG et des chercheurs universitaires sur l'ampleur et la nature de la criminalité et de la violence racistes.**

Une attention particulière devrait être accordée à la recherche qualitative qui se concentre sur les caractéristiques des victimes et des agresseurs et qui étudie de manière critique la mise en œuvre d'interventions de justice pénale et non pénale.

Une attention peut également être portée à l'expérience de la victimisation raciste en tant que processus (ou continuum) de harcèlement/menace/victimisation raciste permanent(e).

La collecte de données quantitatives et qualitatives approfondies extraites d'une diversité de sources peut aider à fournir une image plus précise de l'ampleur et de la nature de la violence raciste.

Il est important de souligner qu'une meilleure collecte de données permet d'établir avec précision les caractéristiques des populations d'agresseurs et de victimes et de déterminer si les réponses actuelles de la justice pénale à la violence raciste ciblent les bons groupes.

Vers une intervention efficace de la justice pénale et de la justice non pénale

Nous ne pouvons juger de l'«efficacité» ou de la «réussite» des interventions législatives et de justice pénale contre la criminalité et la violence racistes que si des mécanismes permettant de les évaluer existent. Des critères exhaustifs de «bonnes pratiques» doivent être établis dans les États membres de façon à nous permettre de poser un jugement de valeur subjective sur les initiatives.

Ces rapports critiques d'initiatives portant sur les bonnes pratiques sont, dans l'ensemble, rares et très espacés dans le temps dans la plupart des États membres.

RECOMMANDATIONS STRATEGIQUES:

- **Établir des critères standardisés de «bonnes pratiques» au sein de l'UE permettant de mesurer la mise en œuvre et la «réussite» de diverses initiatives de justice pénale et non pénale visant à surveiller, combattre et répondre à la criminalité/violence raciste**
- **Développer des critères standardisés de «bonnes pratiques» au niveau de l'UE, applicables à la législation, aux pratiques de la justice pénale, aux interventions des ONG et à la recherche universitaire.**

Les recommandations ci-dessus visent à déterminer si les initiatives législatives et pratiques ont un impact positif sur la criminalité/violence raciste.

Elles requièrent des mécanismes de surveillance qui soulèvent des questions difficiles concernant, par exemple:

- l'impact des initiatives sur les délits racistes/le récidivisme,
- l'impact des initiatives sur les victimes de criminalité raciste,
- l'impact de la nouvelle législation sur les règlements des condamnations,
- le taux d'attrition entre le nombre de cas signalés et le nombre de cas poursuivis/condamnés avec succès.

RECOMMANDATIONS PRATIQUES (À COURT TERME):

Comme pour les tentatives de standardisation du droit pénal par l'intermédiaire de la proposition de décision-cadre du Conseil concernant la lutte contre le racisme et la xénophobie, il est plus facile de parler du développement de critères standardisés de «bonnes pratiques» que de le réaliser. Chaque État membre ayant une histoire et une approche différentes en ce qui concerne les problèmes sociaux, notamment la violence raciste, il n'est pas facile de convenir de critères uniformes de «bonnes pratiques». Des recommandations pratiques peuvent, dès lors, suggérer ce qui suit:

- **Développer et mettre en œuvre des critères de «bonnes pratiques» au niveau national**

Il devrait s'agir de «règles d'or» génériques auxquelles il serait fait référence à chaque stade du développement, de la mise en œuvre et du suivi de projet. Des règles nationales devraient refléter les limitations et les possibilités inhérentes à la culture et à l'histoire juridique de chaque État membre.

- **Développer et mettre en oeuvre des critères de «bonnes pratiques» au niveau de chaque projet individuel**

Chaque projet devrait avoir des lignes directrices de «bonnes pratiques» intégrées auxquelles se référer à chaque stade du développement de projet.

- **Entreprendre une analyse comparative de projets similaires: par exemple, des initiatives de programme pour la jeunesse visant à réduire les jeunes délinquants racistes ou des initiatives de police pour répondre aux besoins des victimes de violence raciste**

Chaque fois que cela est possible, les projets devraient être «mis en comparaison» de façon à en accroître la comparabilité. Cette mise en comparaison peut se faire en fonction du thème, du groupe d'échantillonnage, de la localité, etc.

- **Améliorer le rôle du Médiateur et d'autres observatoires nationaux (tant officiels que semi-officiels) dans le domaine de la collecte de données, du signalement et de la formulation de commentaires sur les incidents de criminalité/violence raciste**

Une attention particulière devrait être accordée au rôle des agents publics, tels que les responsables de l'immigration et les fonctionnaires de police, en ce qui concerne l'attitude adoptée face à la violence raciste et la réaction aux incidents de violence raciste.

En résumé, l'adoption par les États membres de l'UE de plusieurs des recommandations ci-dessus contribuerait fortement à améliorer les données européennes sur la criminalité et la violence racistes et les réponses apportées à celles-ci.

En résumé, les grandes recommandations suivantes peuvent être formulées sur la base des conclusions de notre étude comparative sur la violence raciste dans les quinze «anciens» États membres de l'UE:

RECOMMANDATIONS À LONG TERME

Autoriser la collecte de données sur l'ethnicité/la religion de façon à pouvoir saisir les incidents de criminalité/violence raciste perpétrés contre des minorités nationales et contre différentes minorités au sein de chaque nationalité.

Standardiser la législation sur la criminalité/violence raciste dans les États membres de l'UE.

Adopter la proposition de la Commission relative à une décision-cadre du Conseil concernant la lutte contre le racisme et la xénophobie.

Standardiser la collecte de données sur la criminalité/violence raciste dans les États membres de l'UE.

Instaurer et appliquer au sein de l'UE des critères standardisés de «bonnes pratiques» permettant de mesurer la mise en œuvre et la «réussite» de diverses initiatives de justice pénale et non pénale visant à surveiller, combattre et répondre à la criminalité/violence raciste.

RECOMMANDATIONS À COURT TERME

Établir ou améliorer la législation existante en matière de criminalité/ violence raciste dans chaque État membre de l'UE.

Établir ou améliorer les mécanismes existants de collecte de données de justice pénale concernant la criminalité/violence raciste dans chaque État membre de l'UE.

Élaborer des enquêtes sur la criminalité/les victimes.

Promouvoir la recherche par des ONG et des chercheurs universitaires sur l'ampleur et la nature de la criminalité et de la violence racistes.

Développer et mettre en oeuvre des critères de «bonnes pratiques» au niveau national.

Développer et mettre en oeuvre des critères de «bonnes pratiques» au niveau de chaque projet individuel.

Entreprendre l'analyse comparative de projets nationaux analogues, tels des programmes visant à la rééducation de jeunes délinquants racistes ou des initiatives policières destinées à répondre aux besoins des victimes de violence raciste.

Améliorer le rôle du Médiateur et d'autres observatoires nationaux (tant officiels que semi-officiels) dans le domaine de la collecte de données, du signalement et de la formulation de commentaires sur les incidents de criminalité/violence raciste

ANNEXE I

Données démographiques

État membre ¹²⁴	Population nationale	Population non nationale	Population non nationale exprimée en pourcentage de la population nationale ¹²⁵
Belgique	10 355 844 - (2003)	850 077 - (2003)	8,21%
Danemark	5 383 500 - (2003)	271 211 - (2004)	5,04%
Allemagne	82 536 704 - (2003)	7 334 765 - (2003)	8,89%
Grèce	11 018 400 - (2003)	761 813 - (2001)	6,91%
Espagne	41 550 600 - (2003)	1 548 941 - (2001)	3,73%
France	58 623 000 - (1999)	3 349 908 - (1999)	5,71%
Irlande	3 963 600 - (2003)	224 261 - (2003)	5,66%
Italie	57 321 000 - (2003)	1 503 286 - (2003)	2,62%
Luxembourg	439 539 - (2001)	162 285 - (2001)	36,92%
Pays-Bas	16 192 600 - (2003)	699 954 - (2003)	4,32%
Autriche	8 032 926 - (2001)	710 926 - (2001)	8,85%
Portugal	10 407 500 - (2003)	226 715 - (2001)	2,16%
Finlande	5 206 300 - (2003)	107 003 - (2003)	2,06%
Suède	8 940 800 - (2003)	476 076 - (2003)	5,32%
Royaume-Uni	59 553 800 - (2003)	2 865 000 - (2003)	4,81%

Voir: <http://www.eumc.eu.int/factsheets/factSheetPage.php>

¹²⁴ L'ordre de citation des États membres est l'ordre alphabétique de leur dénomination dans la langue d'origine (conformément au protocole d'application).

¹²⁵ Les chiffres de la colonne 4 «population non nationale exprimée en pourcentage de la population nationale» doivent être interprétés avec prudence dans la mesure où les sources (fiches d'information *factsheets* ou *infosheets*) de l'EUMC tirant elles-mêmes leurs données des statistiques nationales/EUROSTAT pour chacun des États membres) ne précisent pas toujours clairement si les non nationaux sont inclus dans la population nationale ou s'ils s'y ajoutent. En outre, les chiffres relatifs aux non nationaux n'indiquent pas le nombre de ressortissants nationaux appartenant à des minorités ethniques – comme c'est le cas au Royaume-Uni, où les recensements consignent des informations concernant les ressortissants nationaux qui font partie de minorités ethniques.

ANNEXE II:

Informations communiquées aux PFN du RAXEN concernant les données officielles sur la violence raciste (et activités associées) dans les dix nouveaux États membres

État membre	Des organismes officiels collectent-ils des données sur la «criminalité/violence raciste» et activités associées?	Qu'enregistrent les organismes officiels?	Données quantitatives officielles signalées comme suit dans le rapport du PFN du RAXEN (dernières données disponibles en mars 2005):
République tchèque	OUI	Le ministère de l'Intérieur publie un bilan statistique mensuel des délits, y compris la diffamation d'un(e) nation/race/groupe ethnique/conviction (art. 198); l'incitation à la haine (art. 198a); le soutien et la propagation de mouvements réprimant les droits de l'homme et les libertés (art. 260, 261, 261a). Le ministère de la Justice (département de l'information) consigne les cas donnant lieu à une inculpation pour haine raciale, nationale ou autre.	2003 236 «crimes et délits racistes» Janvier-novembre 2004 209 «crimes et délits racistes» Janvier – juin 2004 96 cas dans lesquels le Procureur de la République a prononcé une inculpation basée sur la haine raciale, nationale ou autre – en ce compris la violence raciste
Estonie	AUCUNE donnée disponible	La Police de la Sécurité collecte des informations concernant des groupes et des personnes extrémistes.	AUCUNE information
Chypre	AUCUNE donnée disponible	Délits signalés à la police par nationalité et type de violence. La motivation raciste n'est cependant pas incluse. RAXEN 5 signale que des lignes directrices vont être adoptées pour répertorier les incidents «à motivation raciale» – entrée en vigueur probable en janvier 2005.	AUCUNE information
Lettonie	AUCUNE donnée disponible	AUCUNE information	

État membre Suite du tableau	Des organismes officiels collectent-ils des données sur la «criminalité/violence raciste» et activités associées?	Qu'enregistrent les organismes officiels?	Données quantitatives officielles signalées comme suit dans le rapport du PFN du RAXEN (dernières données disponibles en mars 2005):
Lituanie	QUELQUES DONNÉES LIMITÉES disponibles	<p>Dossiers d'instruction Ministère de l'intérieur</p> <p>Affaires judiciaires Ministère de l'intérieur</p> <p>Service de sécurité de l'État</p>	<p>En 2004 4 enquêtes ayant des liens divers avec les articles 312, 187 et 284 du code pénal</p> <p>En 2004 4 affaires judiciaires relevant de l'art.170 du code pénal (incitation à la haine nationale, raciale, ethnique, religieuse ou autre).</p> <p>2 affaires judiciaires relevant de l'art. 214 du code des infractions administratives</p>
Hongrie	OUI QUELQUES DONNÉES	<p>Les statistiques policières et relatives aux poursuites pénales (programme de collecte de données inclus dans les Statistiques nationales) consignent des informations sur les crimes contre «l'État et l'humanité» (art. 139 et 165 du code pénal); «la liberté de conscience et la religion» (art. A74/A du code pénal); «un membre d'un groupe national, ethnique, racial ou religieux» (art. 174/B du code pénal); et «incitation envers une communauté» (art. 269 du code pénal).</p> <p>Consignation de données relatives aux crimes et délits, aux auteurs et aux sanctions prononcées dans le cadre des infractions susmentionnées.</p>	<p>En 2003 2 crimes enregistrés contre «l'État et l'humanité» 11 crimes enregistrés contre «un membre d'un groupe national, ethnique, racial ou religieux». 14 crimes enregistrés d'«incitation envers une communauté».</p> <p>En 2004 1 crime enregistré contre «l'État et l'humanité» (8 personnes inculpées). 7 crimes contre «un membre d'un groupe national, ethnique, racial ou religieux» (6 personnes inculpées). 17 crimes enregistrés d'«incitation envers une communauté» (6 personnes inculpées).</p>

État membre Suite du tableau	Des organismes officiels collectent-ils des données sur la «criminalité/violence raciste» et activités associées?	Qu'enregistrent les organismes officiels?	Données quantitatives officielles signalées comme suit dans le rapport du PFN du RAXEN (dernières données disponibles en mars 2005):
Malte	AUCUNE donnée disponible	AUCUNE information	
Pologne	OUI QUELQUES DONNÉES	<p>Les services centraux de la police publient des informations concernant les violations de différents articles du code pénal, et notamment:</p> <p>L'article 256, qui sanctionne la propagation publique de systèmes d'État fascistes ou totalitaires, en ce compris la haine fondée sur l'existence (ou l'absence) de différences nationales, ethniques, raciales ou confessionnelles.</p> <p>L'article 257 sanctionne les insultes publiques proférées à l'encontre d'une population ou d'une personne sur la base de son appartenance (ou de sa non appartenance) ethnique, raciale ou confessionnelle, ainsi que l'atteinte à son intégrité physique pour l'un de ces motifs.</p> <p>Les articles 195 et 196 visent la violence pour cause religieuse</p>	<p>En 2003</p> <p>14 actes criminels signalés</p> <p>17 actes criminels signalés</p> <p>44 actes criminels signalés en vertu de l'article 195(1)</p> <p>32 actes criminels signalés en vertu de l'article 196</p>
Slovénie	AUCUNE donnée disponible	L'article 300 du code pénal interdit l'incitation à la haine ou à l'intolérance ethnique, raciale ou religieuse.	<p>En 2003</p> <p>2 affaires relevant de l'article 300 ont été traitées par la police – 1 affaire a été classée et l'autre a été portée devant les tribunaux.</p>

État membre Suite du tableau	Des organismes officiels collectent-ils des données sur la «criminalité/violence raciste» et activités associées?	Qu'enregistrent les organismes officiels?	Données quantitatives officielles signalées comme suit dans le rapport du PFN du RAXEN (dernières données disponibles en mars 2005):
Slovaquie	OUI	<p>Quatre instances publiques conservent des données relatives à la criminalité à motivation raciale: Le ministère de l'Intérieur; le Bureau du Procureur général; le Service slovaque des renseignements; le ministère de la Justice</p> <p>Le ministère de l'Intérieur consigne des données très complexes, basées sur les statistiques policières, qui sont compilées par l'Observatoire des phénomènes racistes et xénophobes.</p>	<p>En 2002 109 actes criminels extrémistes à motivation raciale ont été enregistrés par la police.</p> <p>En 2003 119 actes criminels extrémistes à motivation raciale ont été enregistrés par la police.</p> <p>En 2003 43 actes criminels ont fait l'objet d'une enquête pour motif raciste, dont 6 cas de coups et blessures avec motivation raciale et 37 cas de violence avec motivation raciale.</p> <p>En 2003 48 personnes ont été poursuivies pour actes criminels à motivation raciale.</p> <p>En 2004 79 actes criminels extrémistes à motivation raciale ont été enregistrés par la police.</p>