

Preventing Racism and Intolerance (PRINT)

**GUIDE DES PRATIQUES
POUR MIEUX LUTTER CONTRE
LE RACISME ET L'INTOLÉRANCE**



Retrouvez-nous sur :
justice.gouv.fr
gouvernement.fr/dilcrah



Supported by the REC Programme of the EU



MINISTÈRE
DE LA JUSTICE

Cette publication a été produite avec le soutien financier du Programme REC (Rights Equality Citizenship) de l'Union européenne. Le contenu de ce guide ne peut être considéré comme reflétant le point de vue ni de l'Union Européenne ni du Ministère fédéral allemand de la Justice et de la Protection des Consommateurs.

Ce projet a été réalisé grâce aux efforts combinés de Claire Quesnel, adjointe au chef du bureau de la politique pénale générale, direction des affaires criminelles et des grâces et de Claire Vuillet avant elle, de Donatien Le Vaillant, conseiller pour la justice et les relations internationales, délégation interministérielle à la lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la haine anti-LGBT et d'Audrey Nespoux, chargée de projets. La rédaction de ce guide est l'œuvre de Claire Quesnel et de Donatien Le Vaillant.

Nos plus sincères remerciements vont aux experts français et allemands qui ont donné de leur temps précieux pour le rassemblement des pratiques et des pistes de réflexions au cours des visites d'étude du projet et à l'ensemble des interlocuteurs rencontrés au cours de ces visites.

Table des matières

12 pratiques mises en place dans les pays étudiés pour mieux lutter contre le racisme sur le plan judiciaire	9
INTRODUCTION	11
• Genèse et objectifs du projet	11
• Déroulement et enjeux du projet	14
1. Déroulement	14
2. Enjeux.....	16
• Premier constat : un cadre législatif harmonisé	17
PARTIE I : DES STRATEGIES NATIONALES CONÇUES, MISES EN ŒUVRE, ET EVALUEES AVEC LE CONCOURS D'ACTEURS DE LA SOCIETE CIVILE	29
I. La définition de stratégies nationales à la lumière des mesures et analyses effectuées.....	29
A. Mieux identifier et connaître les actes et discours racistes	29
B. La définition de stratégies nationales.....	38
II. La mise en œuvre des stratégies nationales de prévention et de lutte contre le racisme	45
A. Des instructions ou guides pratiques à l'attention des enquêteurs ou des procureurs	47
B. La formation et la sensibilisation des professionnels de la police et de la justice.....	50
III. L'évaluation des stratégies de lutte contre les infractions à caractère raciste	55
A. Evaluer les stratégies nationales de lutte contre les crimes de haine au regard des standards internationaux et d'études spécifiques.....	55
B. L'évaluation par les Parlements, l'administration et les organisations de la société civile.....	59
PARTIE II - DES SOLUTIONS INNOVANTES DANS LA PREVENTION ET LE TRAITEMENT JUDICIAIRE DES ACTES ET DISCOURS RACISTES	62
I. Encourager et accompagner le signalement	62
A. Accompagner le signalement des faits	63
B. Faciliter le dépôt de plainte.....	66
II. Améliorer la qualité de l'enquête : l'enjeu de la spécialisation des acteurs	72
A. La spécialisation des acteurs et des méthodes d'investigations spécifiques.....	72
1. Spécialisation	72
2. Les méthodes d'investigation	76

B. Le contrôle de la réponse pénale.....	78
III. Améliorer la réponse judiciaire : l'enjeu de la pédagogie.....	81
A. Une réponse graduée, adaptée à la personnalité de l'auteur	81
B. La dimension pédagogique de la sanction	85
1. Pédagogie lors du prononcé de la peine	85
2. Pédagogie dans le choix de la peine	87
CONCLUSION.....	90

12 pratiques mises en place dans les pays étudiés pour mieux lutter contre le racisme sur le plan judiciaire

- 1. Confronter le nombre d'actes et propos racistes dénoncés aux services de police et celui déterminé par des enquêtes de victimation**, afin de mesurer le phénomène de sous-déclaration ; rendre ces mesures publiques ; effectuer des enquêtes de victimation locales dans les zones et pour les publics les plus exposés ;
- 2. Réaliser et rendre public un décompte exhaustif des plaintes et des « incidents de nature raciste »** (*rapportés dans des mains courantes ou tous autres moyens*) ;
- 3. Engager une évolution du système d'enregistrement des plaintes et de collecte des données statistiques** par la mise en place d'un groupe interdisciplinaire impliquant la société civile, et dont les recommandations seront rendues publiques ; assurer une collecte systématique de données fondées sur les déclarations des victimes ;
- 4. Définir et mettre en œuvre les stratégies nationales de lutte contre le racisme avec le concours des acteurs de la société civile** ; désigner une personne référente, spécialement formée à la matière, et chargée de la déclinaison de cette stratégie nationale de lutte contre le racisme au sein des juridictions ;
- 5. Encourager les victimes à déposer plainte** grâce un système de plainte en ligne, grâce au soutien aux associations d'aide aux victimes, à la sensibilisation des associations généralistes d'aide aux victimes, et au développement d'une culture de service favorisant l'accueil des victimes au sein des services de police ; faciliter le recueil des témoignages, y compris en ligne ;
- 6. Elaborer avec le concours des associations d'aide aux victimes un guide méthodologique complet sur les investigations et le traitement judiciaire des actes et paroles racistes** ; développer en particulier la technique probatoire du « faisceau d'indices de haine » ; rendre accessible ce guide au public ;

- 7. Accompagner la mise en œuvre des méthodes d'enregistrement des plaintes et de guides méthodologiques par des formations techniques adaptées ; généraliser la formation initiale et la formation continue des policiers, gendarmes, procureurs et juges sur l'histoire et la culture des différents groupes minoritaires ;**
- 8. Assurer la spécialisation des professionnels amenés à connaître du traitement des infractions racistes ou à entrer en relation avec leurs victimes ; assurer la mise en réseau et une formation systématique de ces acteurs spécialisés ; organiser des rencontres régulières entre les unités de police et gendarmerie locales, les parquets et les associations d'aide aux victimes d'infractions racistes ;**
- 9. Développer et concentrer les moyens de lutte contre la haine sur internet par une législation adaptée, le soutien aux « tiers de confiance » (« trusted flaggers »), et la mise en place d'interfaces Etat - acteurs associatifs – grandes sociétés du numérique pour favoriser notamment les signalements et les enquêtes judiciaires ;**
- 10. Diversifier la réponse pénale aux actes et propos racistes : circonstance aggravante de racisme, peines pédagogiques telles que stages de citoyenneté, mesures de justice réparatrice, procédures simplifiées dans certains cas ;**
- 11. Faire connaître sur des portails d'informations en ligne à destination du grand public les décisions judiciaires rendues pour des infractions à caractère raciste, des conseils pratiques pour les victimes, des informations à destination de publics isolés, les données quantitatives et qualitatives sur les infractions de haine, ainsi que toute documentation utile pour la recherche ;**
- 12. Evaluer concrètement les stratégies nationales de lutte contre le racisme, avec le concours des acteurs associatifs ; mettre en place des groupes de revue de procédures anonymisées portant sur des infractions racistes, et associant procureurs, acteurs associatifs de l'aide aux victimes, et professionnels du droit issus de la société civile.**

INTRODUCTION

- *Genèse et objectifs du projet*

La lutte contre toutes les formes et manifestations de racisme et de xénophobie est à la fois une priorité pour l'ensemble des Etats membres de l'Union européenne, et une obligation juridique pour les Etats : la Cour européenne des droits de l'Homme a rappelé à plusieurs reprises depuis 2005 qu'il existait un devoir procédural à la charge des Etats membres de mener des investigations adéquates *en cas de possible* motivation raciste¹.

La prolifération de comportements haineux, intolérables au sein de l'Union européenne, est incompatible avec les valeurs communes d'égalité et de tolérance sur lesquelles s'est construite l'Europe.

Si le combat contre le racisme nécessite une approche globale impliquant notamment des politiques volontaristes de prévention, particulièrement en milieu scolaire, il est évident que le droit pénal et son application au sein des Etats ont un rôle essentiel à jouer.

Ainsi, sur la base des valeurs communes européennes, une approche pénale, à l'échelle de l'Union, du phénomène du racisme a été définie dès le 28 novembre 2008, par l'adoption de la décision-cadre 2008/913/JAI du Conseil sur la lutte contre certaines formes et manifestations de racisme et de xénophobie au moyen du droit pénal.

L'objectif de cette directive était de définir un socle commun en introduisant une harmonisation minimale afin de s'assurer que toutes les législations nationales soient suffisamment incriminantes en la matière et qu'une coopération judiciaire effective puisse se développer.

¹ Aux termes d'arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme ayant condamné des Etats membres sur le fondement de l'article 14 de la Convention européenne des droits de l'homme prohibant les discriminations, les services de police ont l'obligation de diligenter des investigations adéquates notamment *en cas de possible mobile* raciste. Cf. CEDH Grande chambre, 6 juillet 2005, Nachova et autres c. Bulgarie, 43577/98 [en l'espèce, il s'agissait d'un homicide au préjudice de deux Roms, commis par un policier qui avait témoigné de son hostilité vis-à-vis de cette communauté ; aucune enquête n'avait cependant été menée dans le cadre de la procédure ; cf. également CEDH Balzas c/ Hongrie, 20 oct. 2015, 15529/12 ; CEDH Secic c/ Croatie, 31 mai 2007, 40116/02].

Il en est de même en cas de possible mobile à raison de la religion (CEDH Milanovic c/ Serbie 14 déc. 2010, 44614/07), de l'orientation sexuelle (CEDH Identoba c/ Georgie, 12 mai 2015, 73235/12), ou de l'identité de genre (CEDH BS c/ Espagne 24 juillet 2012, 47159/08).

Cf. <https://fra.europa.eu/en/publication/2018/unmasking-bias-motives>

Depuis lors, les manifestations considérées comme les plus graves de racisme et de xénophobie doivent constituer une infraction dans tous les Etats membres et les personnes auteurs ou responsables de telles infractions doivent être passibles de sanctions pénales effectives, proportionnées et dissuasives.

Toutefois, malgré l'élaboration de ces instruments juridiques, **les minorités ethniques et religieuses de l'Union européenne continuent d'être confrontées au racisme, à la discrimination, à l'exclusion et aux violences verbales et physiques.**

Il apparaît en conséquence que, si la transposition complète de la décision-cadre peut constituer un premier pas vers une lutte efficace contre le racisme et la xénophobie au moyen du droit pénal², elle ne saurait être considérée comme suffisante.

Au-delà de la création d'un arsenal législatif complet et commun, le combat contre le racisme nécessite également de chercher à **améliorer l'effectivité de la mise en œuvre de ces règles et de la protection des personnes les plus vulnérables face à ce type de faits, grâce à une meilleure connaissance du phénomène et des moyens de lutte efficaces.**

Pour cela, il est apparu que des pratiques innovantes étaient à rechercher auprès des Etats confrontés à cette problématique, constatée dans tous les pays d'Europe.

Face à l'augmentation des affaires pénales, **les modes alternatifs de résolution des litiges³** apparaissent notamment comme des **moyens efficaces**, de favoriser **une réponse pénale individualisée et adaptée**, impliquant la participation active des victimes et des auteurs d'infractions, tout en répondant à l'augmentation du nombre de dossiers, et ce spécifiquement en matière de lutte contre le racisme.

Certains pays, comme la France ont choisi de mettre en avant, pour les faits les moins graves ce mode de régulation des affaires pénales (en France, en 2013 les mesures alternatives représentent 61% de la réponse pénale aux affaires de racisme), alors que dans d'autres pays, comme la Belgique, le nombre d'affaires jugées est plus important que celui des affaires terminées par une mesure alternative décidée par le procureur.

La mise en œuvre du cadre législatif concourant à la lutte contre le racisme, entendu dans ce projet **comme les agissements à caractère raciste et xénophobe, c'est-à-dire comme tous les faits délictueux commis à raison de la race, de la nation, de l'origine ethnique et de la religion**, peut être améliorée en amenant les membres des services répressifs, les procureurs et les juges, à échanger davantage.

² Cf conclusions de la commission européenne dans le cadre du rapport du 27 janvier 2014 au Parlement européen et au Conseil relatif à la mise en œuvre de la décision-cadre 2008/913/JAI du Conseil sur la lutte contre certaines formes et manifestations de racisme et de xénophobie au moyen du droit pénal.

³ La médiation, pratiquée dans 26 pays de l'UE, conformément à la recommandation R99 du 15 septembre 1999, les traitements simplifiés et négociés, les compositions pénales, classements sans suite sous condition, stages).

Or, le constat doit être fait de l'insuffisance, au niveau européen, d'instances⁴ permettant, pour les autorités judiciaires, d'échanger sur la mise en œuvre de manière efficace et cohérente de ces dispositions pénales communes en matière de lutte contre le racisme.

Constatant la diversité des approches développées au sein des Etats-membres et l'intérêt de favoriser des échanges croisés qui permettront de mettre à jour des recommandations et des bonnes pratiques pouvant être diffusées et étendues au sein de l'Union européenne, le ministère de la justice français, en partenariat avec la délégation interministérielle à la lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la haine anti-LGBT⁵, a souhaité proposer un projet de coopération, en vue d'un subventionnement, dans le cadre du programme droit, égalité, justice, de la Commission européenne.

Le projet a eu pour objectif principal de favoriser les échanges entre les acteurs judiciaires œuvrant pour lutter contre le racisme et d'améliorer la connaissance des modes de réponse pénale pouvant être mis en place par les autorités en charge du traitement de la problématique du racisme et de la xénophobie, tant pour l'appréhension des discours que des actes à caractère raciste.

Il s'est agi de mieux connaître tant le cadre juridique spécifique mis en œuvre que les pratiques judiciaires, afin d'identifier des bonnes pratiques qui seraient être transposables à d'autres Etats et de diffuser les réponses communes.

⁴ La création, par la commission européenne, le 14 juin 2016, d'un groupe de haut niveau pour la lutte contre le racisme, la xénophobie et autres formes d'intolérance visant notamment au suivi des engagements pris par certains opérateurs internet en matière de lutte contre la diffusion de discours haineux en ligne, a toutefois été l'occasion d'échanges sur les pratiques des différents Etats membres.

⁵Créée par le décret n°2012-221 du 16 février 2012, le délégué interministériel à la lutte contre le racisme et l'antisémitisme, est rattaché au Premier ministre depuis novembre 2014 et placé sous la tutelle de la secrétaire d'Etat auprès du Premier ministre, chargée de l'égalité entre les femmes et les hommes et de la lutte contre les discriminations, depuis le 16 octobre 2018.

- **Déroulement et enjeux du projet**

1. **Déroulement**

Baptisé PRINT (Preventing Racism and Intolerance), le projet a été déposé à la Commission européenne le 5 janvier 2017. La Commission a rendu son arbitrage favorable le **22 mai 2017** et accepté d'attribuer la subvention sollicitée.

Prévu pour une durée de 16 mois, le projet PRINT a ainsi pu être lancé le 20 novembre 2017.

Mené en partenariat avec l'Allemagne, ce projet a permis l'étude de quatre systèmes juridiques. Dans l'optique d'approfondir la réflexion et de permettre une analyse comparative plus pertinente, les systèmes juridiques de l'Espagne et du Royaume-Uni ont été étudiés en complément de ceux de la France et de l'Allemagne.

La conduite du projet s'est articulée autour de deux structures :

- un **comité de pilotage**, composé de trois membres (un membre du ministère de la justice français⁶, un membre de la délégation interministérielle à la lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la haine anti-LGBT et une chargée de mission⁷) chargés d'orienter les travaux et de coordonner l'action de la seconde structure, le groupe de travail.
- un **groupe de travail** : composé de représentants de chacun des pays partenaires⁸ chargés de recenser et analyser les dispositifs judiciaires des Etats partenaires, ainsi que du Royaume Uni et de l'Espagne, et de déterminer les pratiques efficaces ou innovantes susceptibles de faire l'objet d'une diffusion et d'être adoptées par les Etats membres pour rapprocher les réponses pénales au sein de l'UE.

Trois étapes essentielles ont jalonné le déroulement du projet : un état des lieux des pratiques, des visites d'étude sur le terrain et une restitution des travaux.

➤ ***Etat des lieux et analyse des pratiques***

Cette première étape a eu pour objectif de permettre la comparaison du cadre législatif et des pratiques mises en œuvre par chacun des Etats étudiés afin de définir des critères communs d'identification de bonnes pratiques et de s'assurer que les pratiques retenues correspondent à un modèle compréhensible et transposable (définition d'un vocabulaire commun).

⁶Représentant de la DACG.

⁷Juriste spécialiste de la gestion du projet.

⁸ Deux experts français et trois experts allemands.

Le recueil de données concernant les actes racistes et les dispositifs répressifs existants a reposé sur l'élaboration d'un **questionnaire⁹ de recensement du cadre légal et de son application** par le comité de pilotage, envoyé à tous les Etats partenaires.

Ce recueil de données a permis l'élaboration d'un référentiel des pratiques existantes, une analyse de ces dernières et une comparaison des données de terrain recueillies ultérieurement.

➤ ***Visites d'étude sur le terrain***

La deuxième étape du projet a reposé sur l'organisation de visites d'étude sur le terrain auxquelles ont participé les membres du comité de pilotage ainsi que les experts de chacun des Etats partenaires.

Quatre visites d'étude ont été organisées.

La première visite d'étude s'est tenue à Paris les 5 et 6 mars 2018. La deuxième a eu lieu à Londres les 17 et 18 mai 2018, la troisième à Berlin les 9 et 10 juillet 2018 et enfin, la dernière visite d'étude a été organisée à Madrid les 10 et 11 septembre 2018.

Chacune de ces visites d'étude s'est déroulée sur deux jours et a été organisée autour de temps d'échanges tant avec les autorités judiciaires et institutionnelles des pays visitées qu'avec des représentants de la société civile. Elles ont, en outre, été l'occasion de réunions de travail, regroupant le comité de pilotage et les membres du groupe de travail, permettant d'élaborer une synthèse des travaux et d'engager une réflexion tant sur les perspectives que sur la rédaction du guide des bonnes pratiques¹⁰.

➤ ***Restitution et diffusion du résultat des travaux***

La dernière phase a consisté en l'élaboration du présent guide dont l'objectif est de présenter les bonnes pratiques ayant pu être relevées au cours du projet en matière de lutte contre le racisme et la xénophobie.

Enfin, **la conférence finale de restitution** des travaux, organisée le 11 mars 2019, doit permettre de présenter le guide à l'ensemble des représentants de l'Union Européenne, mais aussi aux représentants du Conseil de l'Europe, de l'Agence des droits fondamentaux et de la Commission européenne.

⁹Cf annexe 1.

¹⁰Cf compte-rendu de ces 4 visites d'étude en annexe

2. Enjeux

Les enjeux de ce projet sont :

- **l'amélioration de la réponse pénale en Europe** contre les infractions à caractère raciste, antisémite et xénophobe en favorisant les échanges entre les acteurs judiciaires des Etats visités, en recensant les dispositifs judiciaires de ces Etats notamment concernant le recueil des plaintes, la méthodologie d'investigation, les réponses judiciaires, et le régime de responsabilité des grandes entreprises de l'internet pour les infractions commises en ligne,
- **la réalisation d'une étude comparative permettant d'identifier les pratiques judiciaires innovantes et la diffusion des connaissances** aux acteurs institutionnels d'autres Etats membres de l'Union Européenne.

Compte tenu de l'échelle européenne du procès, les principales difficultés ayant dû être **surmontées** ont été :

- **les approches très différentes de la question de la lutte contre les infractions racistes en raison des traditions culturelles et juridiques diverses y compris au sein d'un même Etat.**¹¹
- **la difficulté d'obtenir** des différents acteurs des informations suffisamment exhaustives pour qu'elles puissent être comparées avec les mesures d'autres Etats et être exploitables selon les objectifs du projet.

Le comité de pilotage et l'ensemble des membres du projet ont travaillé à dépasser ces écueils en maintenant un lien constant avec les différents Etats visités.

Ces échanges soutenus ont permis de mener à bien l'objectif de comparaison et d'analyse du cadre législatif des Etats étudiés.

Le constat d'une harmonisation des cadres législatifs, dans le prolongement des recommandations de la décision-cadre de 2008 a ainsi pu être fait.

¹¹ Il a pu être notamment constaté que l'appréhension des experts, y compris au sein d'un même Etat membre, pouvait varier entre un acteur judiciaire (juge, procureur, policier), un acteur institutionnel ou un acteur privé de la lutte contre le racisme et l'antisémitisme.

- **Premier constat : un cadre législatif harmonisé**

Qu'ils aient fait le choix de procéder à une transposition des dispositions de la décision cadre de 2008, par une loi ou qu'ils aient estimé que cette transposition n'était pas nécessaire au regard des législations d'ores et déjà en vigueur, tous les Etats étudiés possèdent un cadre législatif propre à réprimer les manifestations les plus graves du racisme.

Il y a lieu de rappeler à cet égard que les actes racistes sont des infractions motivées par un préjugé racial, discriminatoire. C'est en cela que réside leur spécificité. Ce qui les distingue des autres infractions relève de la nature du mobile, fondé sur l'hostilité ou le préjugé, et qui conduit l'auteur au passage à l'acte.

Certains Etats ont consacré une définition des infractions à caractère raciste fondée sur la notion d'*hostilité* envers une personne présentant une caractéristique protégée par la loi (par exemple, la race prétendue, l'origine nationale, ethnique, nationalité, religion, etc.). **Dans ce cas de figure, le droit applicable requiert un élément constitutif d'hostilité ou de haine : il doit être ainsi démontré que l'auteur de l'infraction a agi par haine/hostilité envers la victime.** (cf. section 28 du *Crime and disorder act* 1998, Royaume-Uni ¹²)

D'autres Etats ont adopté une autre analyse, en considérant qu'un ciblage de nature discriminatoire, fondé sur un *préjugé*, suffisait à démontrer l'existence d'un mobile raciste¹³ : **l'auteur a délibérément ciblé la victime à raison d'une caractéristique protégée, mais il n'est pas nécessaire dans ce cas de démontrer qu'il a agi par haine ou hostilité.** Ainsi, le fait de commettre un vol avec violence au préjudice d'une personne immigrée, en estimant que parce qu'elle est immigrée, elle sera peu disposée à porter plainte auprès d'un service de police, ou de cibler une personne par son appartenance religieuse ou ethnique, parce qu'on la suppose riche, peut constituer une infraction à caractère raciste, puisque le mobile est fondé sur un préjugé ayant conduit à un ciblage discriminatoire.

D'autres Etats adoptent enfin ces deux modèles à la fois : hostilité et préjugé, ainsi en France, en Allemagne, ou en Espagne (cf. ci-après, art.132-76 du Code pénal de France, article 46 du code criminel allemand, ou article 22(4) du code pénal en Espagne ¹⁴).

¹²ou encore « haine, mépris, hostilité » art. 377bis code pénal de Belgique ; « inimitié et hostilité » art.67(3) code criminel d'Ukraine – OSCE ODIHR « hate crimes – a practical guide » 2009-2015.

¹³ ex. peine aggravée s'il est démontré que l'infraction a été motivée par l'origine ethnique, la religion, l'orientation sexuelle, cf. section 81 (vi) du Code criminel du Danemark.

¹⁴ cf. également « infraction motivée par des préjugés ou de la haine » art.718.2(a) du code criminel du Canada ; « à raison de la nationalité, la race, la religion ou les convictions politiques » art.162 (2) code criminel de Bulgarie.

➤ L'ALLEMAGNE

• **Le mobile raciste ou xénophobe, circonstance aggravante de la peine**

L'article 46 du code criminel allemand (*Strafgesetzbuch*, StGB) prévoit que dans le cadre de la détermination de la peine les circonstances favorables et défavorables au prévenu doivent être prises en considération. Ces circonstances comprennent, parmi d'autres, le mobile raciste, xénophobe ou toute autre motivation inhumaine, notamment les motivations antisémites mais aussi toutes motivations fondées sur la religion de la victime, son orientation sexuelle, son identité de genre, son handicap ou son statut dans la société.

Ainsi, en dehors même des cas dans lesquels le mobile raciste est un élément constitutif de l'infraction, les motivations racistes ou xénophobes du prévenu sont prises en considération par le tribunal.

L'énumération de ces motifs par une loi de 2015 a permis de mettre l'accent sur leur importance dans la détermination de la peine. Prévus par la loi comme élément impérativement pris en compte par les juges pour évaluer la gravité des faits et déterminer la sanction à imposer au prévenu, le ministère public doit rechercher de tels motifs.

• **La lutte contre les comportements haineux**

Le code criminel allemand réprime les discours et actes haineux.

La loi du 16 mars 2011 portant transposition de la décision-cadre 2008/913/JAI et du protocole additionnel du 28 janvier 2003 à la convention du Conseil de l'Europe du 23 novembre 2001 sur la cybercriminalité a permis d'assurer la conformité du droit pénal allemand aux exigences européennes.

Les incriminations susceptibles d'être retenues sont les suivantes :

- **L'article 130 (1) du code criminel** punit d'une peine d'emprisonnement de 3 mois à 5 ans quiconque, par un comportement de nature à troubler la paix publique :

↳ **incite à la haine** à l'encontre d'un groupe national, racial, religieux ou désigné par ses origines ethniques, ou à l'encontre d'une partie de la population ou d'individus en raison de leur appartenance à l'un des groupes susmentionnés

↳ **appelle à des mesures violentes ou arbitraires envers ces personnes,**

↳ **porte atteinte à leur dignité humaine par des insultes ou en les calomniant ou en les dénigrant.**

- **L'article 130 (2) du code criminel** punit d'une peine d'emprisonnement de 3 ans maximum ou d'une amende, quiconque :

↳ **refuse, rend publics, offre, fournit ou rend accessibles à une personne de moins de 18 ans, des écrits incitant à la haine** à l'encontre de l'une des personnes, de l'un des groupes ou de l'une des

parties de la population précitées,

↳ **appellent à des mesures violentes ou arbitraires à leur rencontre,**
↳ **porte atteinte à leur dignité en les insultant, en le calomniant ou en tenant des propos diffamatoires à leur rencontre.** Ce texte concerne également le contenu diffusé par voie radiophonique, par les médias ou les moyens de télécommunication.

- **L'article 130 (3) du code criminel** punit d'une peine d'emprisonnement de 5 ans maximum ou d'une amende, quiconque, publiquement ou lors d'une réunion, d'une manière susceptible de troubler la paix publique, **approuve, nie ou minimise, l'un des actes commis par le régime national-socialiste prévu par le paragraphe 6 (1) du code de droit pénal international** (loi allemande réprimant les violations du droit international public et plus précisément les crimes de génocide, les crimes de guerre et les crimes contre l'humanité).

- **L'article 130 (4) du code criminel** punit d'une peine d'emprisonnement de 3 ans maximum ou d'une amende, quiconque, publiquement ou lors d'une réunion, **trouble la paix publique d'une manière portant atteinte à la dignité des victimes, en approuvant, en glorifiant ou en justifiant la loi nationale socialiste d'usage arbitraire de la force.**

- **L'article 140 (2) du code criminel** punit d'une peine d'emprisonnement de 3 ans maximum et d'une amende quiconque **glorifie ou, publiquement, lors d'une réunion ou par la diffusion d'écrits d'une manière susceptible de troubler la paix publique, approuve l'un des actes prévus par le paragraphe 126 (1) après sa commission ou sa tentative de commission.** Les actes visés sont notamment l'homicide, l'assassinat, le crime de guerre, le crime contre l'humanité, les violences graves, le vol, l'extorsion.

- **L'article 86 du code criminel** punit d'une peine de 3 ans maximum et d'une amende quiconque, **distribue des écrits de propagande d'organisations ou de partis prohibés.** Cela inclut les écrits dont le contenu porte atteinte à la liberté, la démocratie ou l'idée de comité des nations.

- **L'article 86 a du code criminel (Utilisation de symboles d'organisations inconstitutionnelles)** punit d'une peine d'emprisonnement de 3 ans maximum et d'une amende quiconque, **distribue ou utilise un symbole d'un parti ou d'une association inconstitutionnelle ou prohibée.** Ces dispositions visent tous les caractères identifiés comme se référant à un parti ou une association tels que la swastika.

- **L'article 166 du code criminel** (diffamation envers une religion, une association religieuse ou idéologique) protège et maintient l'ordre et la paix sociale en assurant le respect mutuel des personnes ayant ou n'ayant pas de foi, exprimant ou n'exprimant pas de croyances religieuses ou idéologiques. Est punit d'une peine d'emprisonnement de 3 ans maximum et d'une amende quiconque publiquement **diffame la religion ou l'idéologie d'autrui, diffame une église, ou une autre association religieuse ou idéologique en Allemagne de manière à perturber la paix publique.**

- **L'article 185 du code criminel** réprime l'injure d'une peine d'emprisonnement ne pouvant

excéder un an et d'une amende. L'injure est comprise comme **tout terme de mépris portant une attaque illégitime à l'honneur, la dignité ou la réputation de la personne. L'injure peut résulter d'un écrit, d'une image, de paroles, de gestes ou de tout autre mode d'expression.**

L'injure n'est poursuivie qu'en cas de plainte de la victime ne pouvant intervenir que dans un délai de trois mois commençant à courir à la fin du jour où la personne habilitée à déposer plainte a acquis connaissance des faits et de l'identité de l'auteur. (articles 194 et 77b du code criminel).

La prescription du délit d'incitation à la haine, de distribution d'écrits de propagande d'organisations ou de parties prohibés, de distribution ou d'utilisation d'un symbole d'un parti ou d'une association inconstitutionnelle ou prohibée est de 5 ans.

La prescription du délit d'injure est de 3 ans.

➤ **L'ESPAGNE**

- **Le racisme et les discriminations constituent une circonstance aggravante de toute infraction en Espagne.**

L'article 22-4 du code pénal dispose que : « *commettre une infraction pour des motifs racistes, antisémites ou toute autre discrimination fondée sur l'idéologie, la religion ou les convictions de la victime, l'ethnie, la race ou la nation à laquelle elle appartient, son sexe, son orientation ou son identité sexuelle, des motifs de genre, la maladie dont elle souffre ou son handicap sont des circonstances aggravantes.* »

Des condamnations plus lourdes peuvent être prononcées à l'encontre de certaines personnes qui seraient auteurs de ces infractions, comme des enseignants, par exemple.

- **En 2015, l'Espagne a introduit une grande réforme du droit pénal et de la procédure pénale, afin de mieux lutter contre la cybercriminalité, notamment la propagande extrémiste et les discours sur internet.**

Une nouvelle infraction a ainsi été créée afin de réprimer la diffusion de messages incitant à commettre des délits troublant l'ordre public, notamment des attentats (articles 550 à 561 du code pénal).

Par ailleurs, les comportements d'incitation à la haine et à la violence ont été redéfinis (articles 510 et suivants du code pénal) ainsi que les dispositions relatives aux crimes de droit international (articles 607 à 614 du code pénal).

Depuis la réforme de 2015 du code pénal :

⇒ **Les peines d'emprisonnement encourues ont été augmentées.**

⇒ **L'encouragement, la promotion, l'incitation à la haine, l'hostilité et la discrimination racistes sont expressément sanctionnés.**

L'article 510 du code pénal dispose qu'est punie d'une peine d'une à quatre années d'emprisonnement et d'une amende de 6 à 12 mois¹⁵ toute personne qui : *« encourage publiquement, promeut ou incite directement ou indirectement à la haine, l'hostilité ou la violence contre un groupe, une partie de ce groupe, ou une personne en particulier du fait de son appartenance à ce groupe, pour des motifs racistes, antisémites ou relatifs à toute idéologie, du fait de sa religion ou de ses convictions, ses origines familiales, son appartenance à un groupe ethnique, à une race ou une nation, sa nationalité d'origine, son sexe, son orientation ou identité sexuelle, sa maladie ou son handicap. »*

⇒ **La production, la possession, l'accès, la distribution de tout type de média dont le contenu encourage, promeut ou incite à la haine, l'hostilité et la discrimination racistes sont expressément sanctionnés.**

Est puni des mêmes peines, **le fait de produire, développer ou posséder à des fins de distribution tout média qui encourage ce type de comportement.**

⇒ **La perpétration des comportements susmentionnés via les réseaux sociaux, par internet ou par l'utilisation de toute technologie est sanctionnée par des peines plus lourdes.**

L'article 510-3 dispose que la sanction doit être comprise dans la moitié supérieure de la peine prévue lorsque les faits sont commis par le biais d'un réseau social, par internet ou par les technologies de l'information accessibles à un grand nombre de personnes.

⇒ **La perpétration des comportements susmentionnés qui créent un trouble à l'ordre public ou créent un grave sentiment d'insécurité ou de peur parmi les membres d'un groupe est sanctionnée par des peines plus lourdes.**

La sanction doit être comprise dans la moitié supérieure de la peine prévue lorsque les faits

¹⁵L'amende en droit espagnol fonctionne de la façon suivante : le juge détermine un montant par jour. Il peut varier de 2 à 200 euros selon les faits et la capacité économique du condamné. Généralement, le montant quotidien de l'amende est compris entre 3 et 6 euros. Par exemple, pour un montant de 3 euros par jour, l'amende sera dans ce cas comprise entre 540 et 1080 euros.

commis peuvent provoquer un trouble à l'ordre public ou créer un grave sentiment d'insécurité ou de peur parmi les membres d'un groupe.

⇒ Des peines d'interdiction professionnelle sont expressément prévues.

L'article 510-5 prévoit dans tous les cas une **interdiction d'exercice de toute profession dans le secteur éducatif** pour une période de 3 à 10 ans.

⇒ **La destruction, l'effacement ou la désactivation de tout support (livres, enregistrements, documents, articles) ayant permis la commission des infractions susmentionnées peuvent être prononcés.**

⇒ **La responsabilité pénale des personnes morales est expressément prévue.**

Lorsqu'une personne morale est responsable de l'une des infractions susmentionnées, une amende de 2 à 5 mois peut être prononcée.

⇒ **Le déni, la banalisation et l'apologie des crimes de génocide, des crimes contre l'humanité ou contre des personnes protégées dans les conflits armés sont sanctionnés.**

Est punie d'une peine d'emprisonnement de 6 mois à 2 ans et d'une amende de 6 à 12 mois **le fait de nier publiquement, banaliser ou de faire l'apologie d'un crime de génocide, crime contre l'humanité ou contre des personnes protégées dans les conflits armés, ainsi que faire l'apologie de leurs auteurs.**

⇒ **L'humiliation, le dénigrement et le discrédit d'une personne ou d'un groupe de personnes, fondés sur des motifs racistes, sont expressément incriminés.**

L'article 510-2 du code pénal dispose qu'est punie d'une peine d'emprisonnement de 6 mois à 2 ans et d'une amende de 6 à 12 mois, **toute personne qui porte atteinte à la dignité des personnes par des actions impliquant l'humiliation, la dénigrement ou le discrédit de l'un des groupes mentionnés au paragraphe précédent, pour des raisons racistes ou antisémites.** Est puni des mêmes peines celui qui fait l'apologie ou justifie de telles infractions.

- **La lutte contre le racisme et la xénophobie dans le sport**

La loi 19/2007 du 11 juillet 2007 avait pour objectif de fixer un ensemble de mesures visant à lutter contre la violence, le racisme, la xénophobie et l'intolérance dans le sport.

Ont ainsi été érigés en délits les actes publics à caractère raciste commis au cours d'un événement sportif, par une personne physique ou par une personne morale.

Lorsqu'un délit est constaté, l'arbitre ou le juge sportif qui dirige la rencontre peut décider de sa suspension provisoire ou définitive.

La loi classe les infractions en trois catégories : très graves, graves et légères. Les amendes sont comprises entre 150 euros et 650 000 euros pour les infractions les plus graves.

De plus, les organisateurs d'événements sportifs peuvent être condamnés à une interdiction d'organiser de tels événements ainsi qu'à la fermeture temporaire du site sportif, pendant une période maximale de 2 ans pour les infractions les plus graves et une période de 2 mois pour les infractions graves.

Pour les personnes physiques, peuvent s'ajouter l'accomplissement de travaux d'intérêt général dans le domaine du sport et l'interdiction d'accès à tout événement sportif pendant une période maximale de 5 ans pour les infractions les plus graves.

Les clubs et associations sportifs ont également la possibilité de priver un spectateur de son droit d'accès aux enceintes sportives.

➤ LA FRANCE

Le droit français pénalise les actes et les discours haineux. La pénalisation des actes haineux repose sur des dispositions intégrées dans le code pénal et celle des discours haineux trouve ses fondements dans une législation spéciale relative au droit de la presse, dont le socle est la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse.

La législation française a progressivement évolué dans le sens d'un renforcement de cette lutte en réprimant plus sévèrement les actes et les discours de haine.

Illustration récente de cette évolution, **la loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et la citoyenneté**, entrée en vigueur le 1er mars 2017, est venue modifier plusieurs dispositions du code pénal, du code de procédure pénale et de la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse, avec pour principal objet d'améliorer la lutte contre le racisme et les discriminations.

- **La pénalisation des actes haineux :**

La pénalisation des actes racistes, antisémites ou xénophobes dans le code pénal français repose sur **l'instauration d'une circonstance aggravante lorsque l'infraction a été commise à raison de l'appartenance ou de la non-appartenance, vraie ou supposée, de la victime à une ethnie, une nation, une race ou une religion déterminée.**

Cette circonstance aggravante, prévue à **l'article 132-76 du code pénal**, est constituée lorsque l'infraction se trouve précédée, accompagnée ou suivie de propos, images, objets ou actes de toute nature portant atteinte à l'honneur ou à la considération de la victime ou d'un

groupe de personnes dont fait partie la victime à raison de leur appartenance ou de leur non-appartenance, vraie ou supposée, à une ethnie, une nation, une race ou une religion déterminée.

⇒ **Elle a pour conséquence :**

- **de doubler la peine encourue pour les peines de trois ans ou moins**
- **d'élever la peine privative de liberté encourue d'un degré dans l'échelle des peines pour les autres.**

L'aggravation est sans effet sur la peine d'amende encourue.

Depuis la loi du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et la citoyenneté, cette circonstance aggravante peut être retenue de façon générale, pour tout crime ou délit puni d'une peine d'emprisonnement.

Une aggravation spécifique est prévue pour les contraventions de violences n'ayant entraîné aucune ITT ou une ITT de moins de 8 jours (article 5° bis et 5° ter de l'article 222-13 du code pénal).

- **La pénalisation des discours haineux :**

La loi sur la presse du 29 juillet 1881 réprime **la publication ou la diffusion** de propos à caractère raciste ou antisémite.

Les moyens de publicité propres à la caractérisation de ces infractions sont énumérés par **l'article 23 de la loi sur la presse**, qui est suffisamment large pour viser tous les moyens d'expression en public (discours, cris, menaces, écrits, imprimés, dessins, gravures, peintures, emblèmes, images,...) et tous les médias permettant une large diffusion au public.

Les incriminations susceptibles d'être retenues sont les suivantes :

- **la provocation publique à la discrimination, à la haine ou à la violence raciale ou religieuse** (article 24 alinéa 7 « *Ceux qui, par l'un des moyens énoncés à l'article 23, auront provoqué à la discrimination, à la haine ou à la violence à l'égard d'une personne ou d'un groupe de personnes à raison de leur origine ou de leur appartenance ou de leur non-appartenance à une ethnie, une nation, une race ou une religion déterminée, seront punis d'un an d'emprisonnement et de 45 000 euros d'amende ou de l'une de ces deux peines seulement.* »)

- **l'injure publique à raison de l'appartenance ou de la non-appartenance, réelle ou supposée, d'une victime à une ethnie, une nation, une race ou une religion déterminée**

(article 33 alinéa 3 tel que modifié par la loi du 27 janvier 2017 égalité et citoyenneté «Sera punie d'un an d'emprisonnement et de 45 000 euros d'amende l'injure commise par les mêmes moyens envers une personne ou un groupe de personnes à raison de leur origine ou de leur appartenance ou de leur non-appartenance à une ethnie, une nation, une race ou une religion déterminée. »)

- **la diffamation publique à raison de l'appartenance ou de la non-appartenance, réelle ou supposée, d'une victime à une ethnie, une nation, une prétendue race ou une religion déterminée** (article 32 alinéa 2 «La diffamation commise par les mêmes moyens envers une personne ou un groupe de personnes à raison de leur origine ou de leur appartenance ou de leur non-appartenance à une ethnie, une nation, une race ou une religion déterminée sera punie d'un an d'emprisonnement et de 45 000 euros d'amende ou de l'une de ces deux peines seulement. »)

- **la contestation de crime de crime contre l'humanité, y compris les crimes de réduction en esclavage ou d'exploitation d'une personne réduite en esclavage, dès lors que ce crime a donné lieu à une condamnation par une juridiction française ou internationale** (article 24 bis «Seront punis d'un an d'emprisonnement et de 45 000 € d'amende ceux qui auront contesté, par un des moyens énoncés à l'article 23, l'existence d'un ou plusieurs crimes contre l'humanité tels qu'ils sont définis par l'article 6 du statut du tribunal militaire international annexé à l'accord de Londres du 8 août 1945 et qui ont été commis soit par les membres d'une organisation déclarée criminelle en application de l'article 9 dudit statut, soit par une personne reconnue coupable de tels crimes par une juridiction française ou internationale. Seront punis des mêmes peines ceux qui auront nié, minoré ou banalisé de façon outrancière, par un des moyens énoncés à l'article 23, l'existence d'un crime de génocide autre que ceux mentionnés au premier alinéa du présent article, d'un autre crime contre l'humanité, d'un crime de réduction en esclavage ou d'exploitation d'une personne réduite en esclavage ou d'un crime de guerre défini aux articles 6,7 et 8 du statut de la Cour pénale internationale signé à Rome le 18 juillet 1998 et aux articles 211-1 à 212-3,224-1 A à 224-1 C et 461-1 à 461-31 du code pénal, lorsque :

1° Ce crime a donné lieu à une condamnation prononcée par une juridiction française ou internationale (...))»,

- **l'apologie des crimes de guerre, des crimes contre l'humanité, crimes ou délits de collaboration avec l'ennemi et des crimes de réduction en esclavage ou d'exploitation d'une personne réduite en esclavage**, y compris si ces crimes n'ont pas donné lieu à la condamnation de leurs auteurs, punie d'une peine de 5 ans d'emprisonnement et de 45 000€ d'amende (**article 24 alinéa 5** «(...) ceux qui, par l'un des moyens énoncés en l'article 23, auront fait l'apologie des crimes visés au premier alinéa, des crimes de guerre, des crimes contre l'humanité, des crimes de réduction en esclavage ou d'exploitation d'une personne réduite en esclavage ou des crimes et délits de collaboration avec l'ennemi, y compris si ces crimes n'ont pas donné lieu à la condamnation de leurs auteurs. »)

La **prescription** de l'action publique en matière de diffamation et d'injure à raison de la race ou de la religion, de provocation à la discrimination, à la haine ou à la violence à raison de la race ou de la religion **est d'un an** (article 65-1 de la loi sur la presse).

➤ LE ROYAUME UNI¹⁶

Le Royaume Uni repose sur un système dit de « Common law » dans lequel le droit coutumier et la jurisprudence sont les sources essentielles du droit. La procédure pénale est de type accusatoire.

En l'absence de loi sur la laïcité, le Royaume-Uni a choisi pour arbitrer les conflits entre la liberté de penser et de religion et les autres droits fondamentaux de légiférer au cas par cas.

La définition du terme de « crimes de haine » est davantage une définition gouvernementale qu'une définition légale.

- Depuis le milieu des années soixante, une **loi sur les relations raciales (Race Relations Act)** est applicable au Royaume Uni, à l'exclusion de l'Irlande du Nord. Cette loi de 1965 a constitué une réponse à l'afflux d'immigrants africains, notamment kenyans et ougandais, aux problématiques que pouvait poser l'arrivée massive d'étrangers, notamment s'agissant de l'accentuation d'un sentiment de méfiance envers les populations immigrées. Cette loi fut modifiée en 1968 puis en 1976. Tout comportement discriminatoire entre dans le champ d'application de cette loi sur les relations raciales, qui forme ainsi l'instrument majeur de la lutte contre le racisme au Royaume-Uni.

En 1986 fut adoptée **la loi sur l'ordre public (Public Order Act.)** qui a consacré l'incrimination de la haine raciale. Il doit être précisé qu'elle ne réprimait que l'incitation à la haine raciale, que celle-ci résulte de paroles ou de la diffusion de matériel.

Ces dispositions ont fait l'objet d'une interprétation restrictive de la part des juridictions anglaises qui ont accordé cette protection aux seuls groupes déterminés par leurs origines ethniques. Ainsi les groupes religieux, ne pouvant être compris comme un groupe ethnique, se trouvaient exclus de la protection.

En 1993, la lutte contre le racisme a connu un nouvel essor et est devenue une priorité pour le gouvernement britannique après le meurtre d'un étudiant britannique noir, Steven Lawrence.

- Cet événement a entraîné l'adoption, en 1998, de la **loi sur la criminalité et les atteintes à l'ordre public (Crime and Disorder act)**. Ce texte consacre, en Angleterre et au Pays de Galles, la reconnaissance d'incriminations spécifiques pour les faits commis en raison de la race de la victime ou présumés commis en raison de cet élément (**sections 38 à 42**).

¹⁶Le système juridique du Royaume-Uni n'est pas unifié : Angleterre, Ecosse, Irlande du Nord ont chacun leur système.

La notion de religion était toutefois de nouveau exclue de ce texte.

En dehors de ces incriminations spécifiques, la loi sur la justice criminelle de 2003 (Criminal Justice Act) a fait de la motivation haineuse (raciale ou religieuse) une circonstance aggravante générale pour tout type d'infractions.

- Afin d'uniformiser la législation en la matière, pour répondre à la prise en compte de la religion au titre des motivations haineuses, le gouvernement a édicté une loi sur la haine raciale et religieuse **Racial and Religious Hatred Act de 2006**, entrée en vigueur le 1^{er} octobre 2007, qui est venue compléter le Public Order Act de 1986 en étendant la protection contre la haine raciale à la haine religieuse.

Cependant, certaines dispositions de ce texte ne sont pas encore entrées en vigueur, notamment celles réprimant :

- l'usage de paroles, l'exhibition d'écrits appelant à la haine religieuse, que ces faits soient commis en public ou en privé ;
- la publication et la distribution d'écrits destinés à attiser la haine religieuse ;
- la représentation publique de pièces destinées à attiser la haine religieuse et la distribution et promotion d'enregistrements destinés à encourager la haine religieuse.

Depuis cette réforme tant **l'incitation à la haine raciale** que **l'incitation à la haine religieuse peuvent être poursuivies**.

Toutefois, si l'incitation à la haine raciale peut être constituée dès lors qu'une personne a dit ou formulé des menaces, injures ou paroles susceptibles d'attiser la haine raciale ou l'attise (discours, divulgation de documents écrits, pièces de théâtre), l'incitation à la haine religieuse ne couvre simplement que les paroles ou conduites menaçantes dans le but précis de susciter la haine religieuse, tant que les dispositions visées *supra* ne sont pas entrées en application.

L'incitation à la haine, en tant qu'infraction politique, est considérée comme l'une des infractions les plus graves.

- En outre, le fait de proférer des slogans racistes lors de matchs de football est spécialement incriminé, par **la loi sur le football de 1991 (Football (Offences) Act)**.

Enfin, il n'existe pas d'incrimination spécifique relative au négationnisme. Si l'apologie de crimes contre l'humanité semble pouvoir relever de l'incitation à la haine raciale, la contestation des crimes contre l'humanité n'est pas sanctionnée. La liberté d'expression l'emporte dans ce cas sur le souci de préserver la vérité historique et de lutter contre toutes les formes de racisme.

L'étude des systèmes juridiques et des pratiques judiciaires des quatre Etats associés au projet (Allemagne, Espagne, Grande-Bretagne et France,) démontre que des stratégies conçues, mises en œuvre, et évaluées avec le concours d'organisations de la société civile (partie I.) ont permis de dégager des solutions innovantes dans la prévention et le traitement judiciaire des actes et discours racistes (partie II.).

PARTIE I : DES STRATEGIES NATIONALES CONÇUES, MISES EN ŒUVRE, ET EVALUEES AVEC LE CONCOURS D'ACTEURS DE LA SOCIETE CIVILE

Ces dernières années, le sentiment de certaines communautés d'être victimes de comportements agressifs en raison de leur appartenance, vraie ou supposée, à un groupe partageant une religion ou une prétendue race est en recrudescence.

Si les causes alléguées du racisme sont multiples et souvent communes (situation sociale détériorée notamment), les solutions mises en œuvre par les différents Etats pour y remédier sont variées.

L'étude des pratiques ayant cours dans les différents Etats participant au projet permet ainsi de mettre en évidence le cercle vertueux que constitue la réalisation d'actions complémentaires des pouvoirs publics et d'organisations de la société civile, puisqu'ainsi, des mesures statistiques et des analyses peuvent éclairer les décisions prises pour définir des stratégies nationales (I.), qui seront elles-mêmes déclinées dans différents secteurs (II.), puis évaluées (III.),

1. La définition de stratégies nationales à la lumière des mesures et analyses effectuées

Les outils mis en place pour identifier et connaître les formes des actes et discours de haine (A.) concourent à mieux définir les stratégies nationales de lutte contre le racisme sur le plan judiciaire (B.).

A. Mieux identifier et connaître les actes et discours racistes

Des crimes de haine particulièrement choquants ont suscité une prise de conscience au sein de chacun des Etats concernés sur les phénomènes du racisme : les incendies des habitations de plusieurs familles gitanes le 14 avril 1986 à Martos, province de Jaens (Espagne), l'assassinat de la dominicaine Lucrècia Pérez, le 13 novembre 1992 à Monclao-Aracava (Espagne), le meurtre de Steven Lawrence, adolescent noir, le 22 avril 1993, à Lewisham - Londres (Royaume-Uni), l'assassinat de Michèle Kieswetter le 25 avril 2007 à Heilbronn (Allemagne), l'assassinat d'Ilan Halimi le 13 février 2006 à Bagneux (France), ou encore le meurtre de Zang Chaolin le 7 août 2016 à Aubervilliers (France) ont chacun été des révélateurs dans les opinions publiques de ces quatre Etats.

La nécessité de connaître plus finement les formes, la localisation géographique et les principales caractéristiques des délits et crimes de haine a conduit les Etats à se doter d'outils d'analyse et de détection de ces phénomènes.

A cet égard, comme l'ont relevé la Commission européenne, l'Agence des droits fondamentaux¹⁷ ou encore l'ODIHR/OSCE, **la détection, l'analyse et la publication des données statistiques sur les actes et discours de haine apparaissent essentielles pour définir des stratégies nationales de lutte contre le racisme, tant sur le plan de la prévention comme sur celui de la répression.**

Elles permettent de¹⁸ :

- comprendre la prévalence et la nature des infractions de haine,
- améliorer les mesures de soutien aux victimes,
- prévenir les infractions de haine,
- évaluer l'effectivité des mesures prises pour lutter contre les infractions de haine,
- communiquer les réponses de l'institution judiciaire sur les crimes de haine aux victimes, aux groupes ou communautés affectés, et à un large public.

➤ **EN FRANCE**

Le ministère de l'intérieur par le biais du service statistique ministériel de la sécurité intérieure (SSMSI), produit et diffuse des statistiques officielles et détaillées d'analyse sur les infractions aggravées par des circonstances tenant à la prétendue race, aux croyances religieuses, à l'appartenance vraie ou supposée d'un individu à une ethnie ou nation étrangère.

Des statistiques et des analyses sont régulièrement publiées sur le site web interstats hébergé par le ministère de l'intérieur. Elles sont produites sur la base de deux données sources :

- le registre central des procédures recensées par la police et la gendarmerie.
- le sondage annuel de victimation dirigé par l'INSEE (Institut national des statistiques et des études économiques) depuis 2007.

¹⁷<https://fra.europa.eu/en/publication/2018/hate-crime-recording>

¹⁸ Hate crime Data-collection and monitoring Mechanisms – A practical guide OSCE-ODIHR - 2014

Le SSMSI contribue également aux statistiques officielles qui figurent dans le rapport annuel sur le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie de la commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH).

Par ailleurs, le ministère de la justice a engagé des actions pour évaluer le traitement des infractions à caractère raciste et discriminatoire, sur le plan quantitatif et qualitatif, et pour améliorer la comparabilité des données statistiques disponibles. La direction des affaires criminelles et des grâces du ministère de la justice **réalise ainsi chaque année un bilan statistique à partir des données disponibles sur l'activité des juridictions, les poursuites et les condamnations**. Ce bilan chiffré est construit à partir d'une nouvelle source administrative, plus fiable et plus exhaustive, depuis 2016. Ce bilan est notamment diffusé aux instances internationales qui en font la demande (OSCE, ODHIR, ECRI), et donne lieu à une audition annuelle par la CNCDH dans le cadre de son rapport annuel.

Ce bilan permet d'analyser en détail le nombre et le profil des auteurs, le volume et le type d'infractions constatées, et la structure de la réponse pénale.

➤ **Coopération avec les organisations de la société civile :**

Un recueil des actes racistes, antisémites et anti-musulmans a été compilé par le service central du renseignement territorial du ministère de l'intérieur. Ce recueil recoupe des données sur les actes susmentionnés décomptés par la police nationale et la gendarmerie nationale, et une vérification de la nature des actes est effectuée avec ceux recensés par le service de protection de la communauté juive (SPCJ) ainsi que le conseil français du culte musulman (CFCM). Le ministère de l'intérieur délivre cette information une fois par an.

S'agissant des infractions commises sur internet, l'office central de la lutte contre la criminalité liée aux technologies d'information et de communication (OCTLCTIC) a signé des accords de coopération avec quelques-unes de ces organisations y compris le conseil représentant les institutions juives de France (CRIF), la ligue internationale contre le racisme et l'antisémitisme (LICRA), SOS Racisme, SOS Homophobie et le Refuge.

➤ **EN ALLEMAGNE**

La police locale signale les crimes à motivation politique aux directions de police du territoire. L'information est ensuite transmise, après contrôle des qualifications, au bureau fédéral de la police criminelle (*Bundeskriminalamt*, BKA), qui centralise, évalue et analyse les données nationales et les renvoient à tous les Länder.

Cette collecte de données permet d'aider les autorités à prendre des décisions stratégiques et basées sur des preuves concernant la prévention des crimes de haine.

Un groupe de travail comprenant des représentants des Länder, des experts académiques et provenant de la société civile a examiné le système pour définir les crimes de haine dans le but d'envisager si d'éventuels ajustements seraient nécessaires. Sur la base d'un avis de ce groupe de travail en novembre 2015, la conférence des ministres de l'intérieur allemands a décidé qu'à compter du 1er janvier 2017, les infractions contre les musulmans, les chrétiens et les tsiganes seraient à l'avenir recensées en différentes sous-catégories de crimes haineux.

En fonction de ces données, le ministère de l'intérieur fédéral publie des statistiques annuelles sur son site web¹⁹ en synthétisant les principaux chiffres et les tendances des statistiques criminelles générales en matière d'infractions motivées par la haine.

Le rapport sur les crimes politiquement motivés analyse leur évolution selon cinq catégories (de la droite politique, gauche politique, idéologie nationale ou politique étrangère ou encore d'une religion). La catégorie des infractions de haine est divisée en 11 sous-catégories : faits antisémites, anti-tziganes, xénophobes, anti-personnes handicapées, anti-chrétiens, statut social, islamophobes, racistes, autres affiliations ethniques, autres religions et orientation sexuelle²⁰.

Les données sur les crimes de haine sont classées par motivation (xénophobe, antisémite, en raison de la classe sociale, de l'orientation sexuelle, ou de la vulnérabilité apparente ou supposée de la victime) et par le caractère violent ou non.

S'agissant des statistiques judiciaires, les ministres de la Justice des Länder ont décidé, en juin 2017, de collecter des données judiciaires sur les crimes de haine. C'est en 2018 que les premiers Länder ont collecté les statistiques judiciaires, transmises ensuite à l'office fédéral de la justice²¹, qui a rassemblé ces données pour toute l'Allemagne.

La publication du rapport 2019 va être la première à comprendre des statistiques nationales sur les infractions de haine. Pour la réalisation de ces statistiques, les infractions criminelles sont classées en crimes de haine, si après évaluation des circonstances et/ou de l'attitude de l'auteur, des indications laissent croire que l'attaque a été dirigée contre la victime en raison de son appartenance vraie ou supposée à une religion, nation, ethnie, orientation sexuelle, ou encore à sa couleur de peau ou par sa vulnérabilité éventuelle, son genre, son statut social, ses orientations politiques.

Les procédures judiciaires d'enquêtes seront diligentées selon le type d'infractions, et donc basées sur les sections suivantes du code pénal :

- utilisation de symboles d'organisations inconstitutionnelles (Section 86a du code pénal),

¹⁹https://www.bka.de/DE/UnsereAufgaben/Deliktsbereiche/PMK/pmk_node.html
<http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Pressmitteilungen/DE/2017/04/pks-und-pmk-2016.html>

²⁰https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/2018/pmk-2017-hasskriminalitaet.pdf?__blob=publicationFile&v=3
https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/2018/pmk-2017-hasskriminalitaet-2001-2017.pdf?__blob=publicationFile&v=2

²¹https://www.bundesjustizamt.de/DE/Themen/Buergerdienste/Justizstatistik/Straftaten/Strafrechtspflege_node.html

- incitation à la haine, dissémination de scènes de violence (Section 130, 131 du code pénal),
- injures, dénominations calomnieuses, et diffamation (Section 185 à 187 du code pénal), meurtres et homicides involontaires (Section 211 à 212 du code pénal),
- violences ayant entraîné des blessures (Section 223 et suivant du code pénal) ayant entraîné des blessures par une personne dépositaire de l'autorité publique ou titulaire d'un mandat électif.

➤ **Coopération avec les organisations de la société civile**

Le ministère de l'intérieur fédéral a mené des recherches pour mieux comprendre et évaluer la portée de la coopération entre organisations de la société civile à l'échelon local, régional, et fédéral en Allemagne.

Cette étude examine la situation en Allemagne. Elle se base sur des sondages et des recherches avec les autorités publiques et les ONG, afin de renforcer la coopération entre la police et les organisations de la société civile pour recenser les crimes motivés par des préjugés.

En automne 2019 les résultats seront présentés dans des conférences à échelle régionale qui incluront les principaux groupes ciblés : les forces de l'ordre et les ONG.

➤ **AU ROYAUME-UNI**

Pour la première fois, les accords de 2007 sur la définition commune des infractions de haine ont permis de fournir des données consistantes à la police pour la première fois.

Les données sont collectées par le Crown Prosecution Service, associé au système de la gestion des informations (Management Information System, MIS).

Les statistiques officielles concernant les condamnations, les procédures judiciaires de nature criminelle, la poursuite des auteurs d'infractions, les cours et les tribunaux sont également collectées par le ministère de la justice.

Les données sont régulièrement publiées du 1er avril au 31 mars.

Les crimes de haine recensés par la police en Angleterre et au Pays de Galles sont comprises dans le bulletin annuel statistique du ministère de l'intérieur. Les statistiques sur les crimes de haine en Irlande du Nord sont publiées, quant à elles, par le service de la police d'Irlande du Nord. En Écosse, ces données sont collectées par le procureur fiscal. Les statistiques officielles relatives aux crimes et au maintien de l'ordre sont conservées par le ministère de l'intérieur (Home office).

➤ **Coopération avec l'organisation des sociétés civiles :**

La police et les associations de lutte contre les actes anti-musulmans, antisémites et anti-LGBT, à savoir *Tell Mama*, *Community Security trust* et *Galop* ont établi un partage d'informations sur des incidents et infractions de haine.

En effet, **la collecte de données ne se limite pas au Royaume-Uni aux procédures judiciaires diligentées après dépôt de plainte, mais s'étend à l'ensemble des incidents de haine (raciste, antireligieuse, anti-LGBT, etc) qui sont portés à la connaissance de la police.**

Les accords passés entre le ministère de l'intérieur et les ONG portant sur des partages de données sont publiés sur le site internet *True Vision*.

Les rencontres fréquentes entre la police et les ONG permettent d'échanger des données et retours d'expériences, et d'améliorer les méthodes et procédures de recensement et de collecte de données.

FOCUS – L'ENREGISTREMENT DES INFRACTIONS ET INCIDENTS DE HAINE

en ANGLETERRE et au PAYS DE GALLES

Conformément aux instructions données aux forces de police (The College of Policing's Hate Crime Operational Guidance), sont enregistrées systématiquement les plaintes, et plus largement les procédures diligentées pour des infractions de haine, mais également les incidents de haine, qui ne donnent pas lieu à l'ouverture d'une enquête.

Les infractions et incidents de haine sont regroupés sous l'appellation « motivation de haine » et sont définis de la manière suivante : *« sont considérés comme infractions de haine et incidents de haine toutes infractions et tous incidents dans lesquels l'hostilité de l'auteur ou le préjugé envers un groupe de personnes ont conduit à cibler la victime »*. **Compte tenu de cette définition large et inclusive, la victime n'a pas à être le membre d'un groupe déterminé. En réalité toute personne peut potentiellement être victime d'une infraction ou d'un incident de haine.**

Dans une perspective de recueil des données, les incidents et infractions de haine sont considérés comme tels dès lors **qu'ils sont perçus « par la victime ou une autre personne, comme étant motivés par une hostilité ou préjugé » à l'égard de la race prétendue de la victime, de sa religion, de son orientation sexuelle, de son handicap, de son identité de genre, qu'ils soient réels ou supposés.**

Lors du dépôt de plainte, la victime n'a pas à justifier d'une preuve sur cette motivation de haine qu'elle a perçue, et les policiers ne doivent pas à ce stade contester cette perception. La preuve de l'hostilité de l'auteur ou d'un préjugé n'est pas requise pour qu'un incident ou une infraction soient enregistrés comme un incident ou une infraction de haine.

Ces instructions données à l'ensemble des forces de police visent à limiter les phénomènes de sous-déclaration par les victimes et à permettre aux forces de police de mieux comprendre la nature des infractions de haine.

Les exigences probatoires demeurent cependant inchangées pour les procès : le procureur doit fournir des preuves de l'hostilité spécifique de l'auteur pour caractériser une infraction à caractère raciste et plus largement une infraction de haine.

Cette pratique a eu pour effet de faire augmenter le nombre d'infractions et d'incidents à caractère raciste dénoncés à 71 251 par an au Royaume-Uni (95 552 incidents et infractions de haine au total), soit des chiffres très supérieurs à ceux constatés dans les autres Etats d'Europe, où le décompte des actes racistes ne résulte pas d'une déclaration de la victime mais d'un décompte effectué par les services de police²².

²² Source : données transmises à l'ODIHR – OSCE <http://hatecrime.osce.org/united-kingdom>

➤ **EN ESPAGNE**

Le recueil de données sur les infractions de haine obéit à la procédure mise en œuvre pour les statistiques générales sur les crimes.

Le secrétaire d'Etat à la sécurité au ministère de l'intérieur est en charge de la gestion du système des statistiques criminelles (SSC) et produit des statistiques à un niveau national. Le secrétaire d'État à la sécurité rassemble, tous les mois, des informations provenant des bases de données dans le SSC.

Provenant directement des bases de données policières, les données statistiques sur les crimes de haine, donnent lieu, depuis 2013, à **un rapport annuel sur les infractions de haine** établi par le secrétaire d'Etat à la sécurité intérieure.

Ce rapport donne un aperçu des principaux chiffres sur les infractions de haine décomposées en huit motivations sur lesquels le système statistique est basé : racisme/xénophobie, idéologie, orientation sexuelle ou identité, genre, croyances religieuse ou motivations, antisémitisme, vulnérabilité, aporophobie/pauvrophobie.

Le rapport compare les chiffres année après année, et précise le type d'infractions et faits établis et non établis, leur répartition territoriale, le profil des victimes et des auteurs. Il inclut également une section sur le discours de haine. Le rapport est présenté au public et publié sur le site du ministère de l'intérieur²³.

En 2015, le secrétariat général pour l'immigration et l'émigration, le ministère du travail et de l'action sociale, le conseil général de la magistrature, des ministères de la Justice, de l'Intérieur, de la Santé, les services sociaux et le centre pour les études judiciaires ont amélioré un accord sur la collaboration et la coopération contre le racisme, la xénophobie et les autres formes d'intolérance.

Cet accord a mis en place notamment un groupe de travail portant sur les moyens d'améliorer la collecte des données criminelles (menée par le ministre de la justice). Ce groupe de travail inclut des représentants de toutes les institutions signataires et un nombre important d'experts des ONG.

²³ Portal Estadístico de Criminalidad, <https://estadisticasdecriminalidad.ses.mir.es/>

FOCUS – LES ENQUÊTES DE VICTIMATION

Au-delà des statistiques officielles, des enquêtes de victimation apparaissent indispensables, afin de mesurer le nombre d'infractions de haine qui échappent au système judiciaire, par l'effet d'un phénomène de sous-déclaration.

Les enquêtes de « victimation » peuvent, en outre, apporter des informations précieuses sur les perceptions des victimes sur bien des aspects des infractions de haine, et notamment, selon les ressources qui peuvent être allouées :

- le niveau de satisfaction de la réponse apportée par la police aux actes commis,
- le sentiment d'insécurité relatif aux infractions de haine,
- les motifs ayant conduit à un dépôt de plainte ou à un refus de dépôt de plainte,
- les lieux de commission des infractions de haine, ce qui peut permettre d'apprécier localement le degré de sous-déclaration,
- le fait de savoir si le répondant a été témoin d'une infraction de haine ou si un membre de la famille a été victime d'une telle infraction (ce qui permet d'obtenir davantage d'informations sur le phénomène de sous-déclaration),
- les caractéristiques des victimes (selon les législations applicables en matière de protection des données : origine ethnique, âge, genre).

Ainsi par exemple, **en Espagne**, l'observatoire du racisme et de la xénophobie (Oberaxe) a commandé fin 2012 une étude coordonnée par le CIS, le centre pour les recherches sociologiques, pour connaître et interpréter les opinions et attitudes des ressortissants espagnols envers les populations étrangères.

En France, l'observatoire national de la délinquance et des réponses pénales (ONDRP) effectue également tous les ans, sous le contrôle de l'institut national des statistiques et des études économiques, une enquête dénommée « cadre de vie et sécurité » qui comprend désormais un volet sur les infractions à caractère discriminatoire. En mars 2017, une enquête spécifique de l'ONDRP a évalué le nombre de victimes d'injures racistes, antisémites ou xénophobes à 975.000 sur une période de deux ans²⁴. Cette estimation est à rapporter au nombre de procédures judiciaires diligentées pour des propos racistes. Sur cette base, il a été estimé que 6 à 8% des faits seraient signalés aux autorités²⁵.

²⁴Enquête ONDRP “Grand angle”, mars 2017, “Les injures à caractère raciste, antisémite ou xénophobe” – une exploitation réalisée à partir des enquêtes Cadre de vie et sécurité par Mickaël SCHERR et Nadia AMROUS

²⁵Rapport de la Commission nationale consultative des droits de l'Homme sur la lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie, année 2017, p.171 ; et enquête « Grand angle » précitée, p. 17

En Angleterre et au Pays de Galles, une enquête de victimation a été publiée sur les infractions de haine : 222.000 infractions de haine ont été dénombrées entre 2012 et 2015 rapportées aux 44.471 infractions de haine enregistrées par les services de police, d'où un phénomène de sous-déclaration jugé « encore trop important »²⁶ (cf. I, I B.1.)

B. La définition de stratégies nationales

Les stratégies nationales prennent la forme le plus souvent de **plans d'action**.

➤ **EN ALLEMAGNE**

C'est en 2008 que l'**Allemagne** a soumis son premier plan national pour combattre le racisme, la xénophobie, l'antisémitisme et toutes les formes d'intolérance au Haut-Commissariat des Nations Unies pour les droits de l'homme basé à Genève.

Les Länder sont responsables de la mise en exécution des politiques fédérales ; ce sont eux qui, en vertu de la décentralisation, sont compétentes pour la police, l'exécution de la loi, l'éducation et la culture ainsi que l'action sociale et la prévention. Pour cela, ils doivent coordonner efficacement leurs actions avec le gouvernement fédéral pour satisfaire les besoins locaux dans un cadre global.

C'est ainsi que **au mois de mai 2017, le gouvernement a arrêté un plan de lutte contre le racisme intitulé "Positions and Measures to Address Ideologies of Inequality and Related Discrimination"**²⁷, financé par les ministères concernés.

Ce plan prend également en compte les discriminations à l'encontre des personnes homosexuelles et transsexuelles.

Il vise notamment à :

- assurer une meilleure protection des victimes de discriminations, renforcer les organisations de la société civile qui viennent en aide aux victimes des crimes de haine ;
- améliorer la coopération et l'utilisation des ressources financières affectées à la lutte contre la haine ;

²⁶Action against hate, The UK Government's plan for tackling hate crime, Home Office July 2016

²⁷https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/publikationen/themen/gesellschaft-integration/nap.pdf;jsessionid=FCE24D49B0B5162C705B9834385ADBB4.2_cid364?blob=publicationFile&v=2

- accroître la coopération avec les Länder et les municipalités, sensibiliser le grand public sur le principe d'égalité notamment l'égalité de traitement ;
- encourager l'éducation civique, la diversité dans le monde du travail et l'engagement citoyen ;
- développer la réponse pénale face aux actes de violence à caractère raciste et renforcer la lutte contre le racisme et la haine sur internet.

De même, le **12 mars 2018**, les partis politiques au pouvoir CDU, CSU et SPD ont signé l'accord de coalition pour la 19ème période législative intitulée : *Un nouveau départ pour l'Europe ; Une nouvelle dynamique pour l'Allemagne ; Une nouvelle cohésion pour notre pays*. Le plan de cet accord de coalition contient de nombreuses propositions pour faire face à la problématique du racisme, de l'antisémitisme, de la haine anti-LGBT et des discours de haine.

Un coordinateur fédéral à la lutte contre l'antisémitisme a été nommé au mois de mai 2018. Conseillé par un panel d'experts dans le domaine académique, de la société civile, et de l'éducation, il est en charge de coordonner l'action des mesures du gouvernement contre l'antisémitisme.

➤ EN ESPAGNE

La stratégie intégrale de lutte contre le racisme, la discrimination raciale, la xénophobie et l'intolérance, qui a été approuvée en conseil des ministres le 4 novembre 2011, constitue un engagement national de l'État espagnol acquise dans le cadre de la conférence internationale tenue à Durban en 2001.

Cette stratégie a une vocation interministérielle puisqu'elle implique le ministère de la justice, le parquet général, le ministère des services sociaux, le ministère de l'intérieur, le ministère du travail et le centre d'études juridiques.

Dans ce cadre, un groupe de travail constitué du ministère de l'intérieur et du ministère de la justice a été créé afin de mener une analyse des décisions de justice en cette matière. Il s'agit pour ce groupe de prendre en considération les crimes répertoriés comme crimes de haine lors de la plainte puis de comparer si, au moment de la décision, la motivation « haineuse » a été retenue.

Cette stratégie nationale a en outre souligné **la nécessité d'améliorer la collecte de données en matière de racisme, de xénophobie, de discriminations raciales** et concernant les autres formes d'intolérance, et a été à **l'origine du protocole d'action des forces de l'ordre en janvier 2015.**

Faisant suite à la création en 1998 de l'observatoire de la Communauté de Madrid contre le racisme et l'intolérance, pour faire face notamment aux violences commises par les « Ultra Sur », **l'observatoire du racisme et la xénophobie (OBERAXE)** a été institué par la loi organique du 11 janvier 2000 et rattaché au secrétaire d'Etat des migrations, qui dépend du ministère du travail. Ses fonctions redéfinies le 20 juillet 2018, prennent en compte la création d'un réseau d'informations sur la situation et la lutte contre la discrimination, le racisme et la xénophobie, en collaboration avec les agents publics et privés impliqués dans la prévention et la lutte contre ces phénomènes.

Le 23 avril 2014, a été constitué le conseil des victimes des infractions de haine et des discriminations²⁸ à la suite de la directive européenne sur les droits des victimes 2012/29/UE du 25 octobre 2012. Ce conseil comprend plusieurs organisations de la société civile : Movimiento contra la Intolerancia , Red Europea contra los Crímenes de Odio, la Asociación de Inmigrantes Senegaleses, la Asociación de Refugiados e inmigrantes de Peru, la Unión Romaní de Madrid, la Federación Estatal de Gais y Lesbianas, la Fundación Triángulo, la Federación de Comunidades Judías de España, la Red Cívica contra elantisemitismo, la Fundación Violeta Friedman, la Plataforma Ciudadana contra la Islamofobia, Red Cívica contra el Antisemitismo, Plataforma contra el Antigitanismo.

➤ **EN FRANCE**

Après les précédents plans de 2012 et 2015, **le plan national de lutte contre le racisme et l'antisémitisme 2018-2020**, dont le pilotage est assuré par la délégation interministérielle à la lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la haine anti-LGBT (DILCRAH), a été annoncé par le Premier ministre le 19 mars 2018.

Il fait intervenir la quasi-totalité des ministères et a été construit à l'issue d'un travail de concertation avec les associations de lutte contre le racisme et l'antisémitisme, sur la base des évaluations rendues par la commission nationale consultative des droits de l'Homme, ainsi que par une mission conjointe d'inspection²⁹.

Pour mettre en œuvre le plan, la DILCRAH dispose d'outils de politiques publiques qui lui sont propres (6,2 millions d'euros dont 4,2 millions d'euros de crédits d'intervention au niveau national et 2 millions d'euros pour l'appel à projets locaux), ainsi, et surtout que sa capacité à mobiliser les autres ministères.

Le plan fixe plusieurs priorités :

²⁸ « Consejo de Víctimas de Delitos de Odio y Discriminacion ».

²⁹ Inspection générale de l'administration (IGA) et inspection générale de l'éducation nationale et de la recherche (IGEN).

- **la lutte contre la haine sur Internet et sur les réseaux sociaux** : un rapport national³⁰ recommande une plus forte régulation des réseaux sociaux, et s'est traduit par l'ouverture d'un chantier législatif sur ce sujet.

L'adaptation de la législation a par ailleurs été amorcée par le projet de loi pour la réforme de la Justice qui prévoit l'extension de l'enquête sous pseudonyme aux infractions racistes et antisémites (possibilité jusqu'alors réservée aux enquêtes en matière de terrorisme et de pédopornographie).

Parallèlement aux travaux engagés en vue de la révision de la loi, la DILCRAH a renforcé les soutiens financiers octroyés (environ 200 000 euros) à plusieurs associations spécialisées dans la lutte contre la haine en ligne et dans le développement de l'esprit critique, ou dans la diffusion d'un contre-discours à la haine sur internet (Respect Zone, E-enfance, Conspiracy watch, Civic Fab, Génération numérique). La DILCRAH a par ailleurs soutenu un Hackathon sur les identités plurielles organisé par l'association Artemis (groupe SOS). Ces actions sont complémentaires du nécessaire développement de l'éducation aux médias.

Une plateforme de signalement « Pharos » a été instituée en 2015 pour permettre notamment l'enregistrement aux fins d'enquêtes de contenus illicites (notamment en matière de terrorisme, de pédopornographie, mais également en matière de haine). Conformément aux engagements du plan national, la cellule chargée des discours de haine sur internet a été renforcée au cours de l'été 2018.

- **l'amélioration des outils de l'éducation, l'enseignement supérieur et la recherche en cette matière** : le plan préconise ainsi la production de ressources à destination des enseignants et futurs enseignants, de formation et de développement des partenariats avec les associations d'éducation aux droits de l'homme et de lutte contre le racisme et l'antisémitisme, ainsi qu'avec les institutions culturelles et les lieux d'histoire et de mémoire (ex. Mémorial de la Shoah, Camp des Milles, Mémorial ACTE sur l'histoire et la mémoire de l'esclavage).

Le plan, prévoit également des mesures nouvelles, visant notamment à améliorer la réactivité de l'institution scolaire et des établissements d'enseignement supérieur aux incidents racistes et antisémites d'une part, et à développer la recherche d'autre part. Est notamment créée une équipe nationale « racisme antisémitisme chargée de former les personnels, de leur apporter un soutien concret et de répondre aux incidents.

Dans l'enseignement supérieur, le réseau des référents racisme et antisémitisme, créé par le précédent plan est en cours de renforcement pour pouvoir mieux agir et réagir dans un contexte marqué par la recrudescence des actes antisémites dans les établissements supérieurs

³⁰Le rapport commandé par le Président de la République et mentionné par le plan national, a été remis le 20 septembre 2018 au Premier ministre par la députée Laetitia Avia, l'enseignant écrivain Karim Amellal et le vice-président du CRIF Gil Taieb et propose notamment la création au niveau européen d'un « tiers statut » des « accélérateurs de contenus », en plus de ceux des hébergeurs et des éditeurs.

➤ EN ANGLETERRE ET AU PAYS DE GALLES

Après le plan du mois de juillet 2016, le Home Office a annoncé, au mois d'octobre 2018, un plan d'action contre la haine³¹.

Ce plan englobe la lutte contre la haine à raison de la race prétendue, de la religion, de l'orientation sexuelle, de l'identité transgenre et du handicap.

Ce plan rappelle que les infractions de haine produisent des effets particulièrement nocifs sur leurs victimes en ce qu'elles visent à attaquer une partie intrinsèque de leur identité, telle qu'elle est ou telle qu'elle est perçue.

Le plan de lutte contre les crimes de haine fixe **5 priorités gouvernementales** :

- **prévenir les infractions de haine en luttant contre les préjugés et stéréotypes** qui les suscitent, en donnant aux enseignants et aux jeunes élèves des outils adéquats : nouveau programme permettant aux enseignants d'aborder des « sujets difficiles », évaluation de la fréquence du harcèlement notamment anti-musulman, antisémite, homophobe, et raciste dans les écoles,
- **lutter contre les infractions de haine**, avec l'objectif de réduire le nombre d'incidents de haine dans les différentes communautés : fonds à hauteur de 2,4 millions de livres pour des mesures de sécurité en faveur de lieux de culte exposés, dans les transports publics, et la nuit, par des formations, des actions de sensibilisation, de facilitation des dépôts de plaintes, d'action contre la haine en ligne et de contre-discours sur internet, avec le soutien des grands réseaux sociaux, mais également de financement d'un service de police dénommé « National Police Hate Crime Hub », chargé de rationaliser les réponses des services et l'aide aux victimes,
- **encourager le dépôt de plainte pour les infractions de haine**, en améliorant les process, encourager le recours à des dénonciations auprès de tiers responsables d'associations, parfois en dehors des locaux de police, et en travaillant avec des groupes susceptibles de ne pas souhaiter déposer plainte (ex. femmes musulmanes, communauté juive orthodoxe Charedi, personnes transgenres, Gitans, Roms, Gens du voyage, migrants), publier les poursuites ayant donné lieu à condamnation afin d'encourager les victimes à déposer plainte et être confiantes que leurs plaintes seront prises en considération,
- **renforcer le soutien aux victimes d'infractions de haine** : amélioration du « Victim Personal Statements » afin de s'assurer que les déclarations des victimes de crimes de haine sont bien prises en compte. Le Crown Prosecution Service (CPS) s'engage à produire un nouveau guide sur l'impact des infractions de haine sur l'ensemble des

³¹Action against hate, The UK Government's plan for tackling hate crime, Home Office July 2016 ; Action against hate, The UK Government's plan for tackling hate crime – 'two years on' Home office October 2018, Secretary of State for the Home department, Secretary of State for housing, communities and local Government

communautés visées. Afin d'améliorer le déroulement des expériences vécues par les témoins devant les cours, le CPS conduira une revue avec la police des services dédiés (« Witness Care Units ») ;

- **améliorer la compréhension des infractions de haine** grâce à une collecte de données adaptée, incluant des statistiques ventilées selon la religion de la victime ; l'unité d'analyse de l'extrémisme (Extremism Analysis Unit) conduira une étude concernant les réseaux néo-nazis et poursuivra ses partenariats dans le monde de la recherche pour mieux analyser les crimes de haine et la manière de mieux les combattre.

FOCUS SUR LES NOUVEAUX MOYENS JURIDIQUES DEDIES A LA LUTTE CONTRE LA HAINE SUR INTERNET

• Le Gouvernement en Allemagne a fait adopter une loi en 2017 afin d'imposer des obligations de modération et de transparence aux sociétés fournissant des réseaux sociaux à plus de 2 millions d'utilisateurs.

La loi allemande, Netzwerkdurchsetzungsgesetz, appelée « NetzGZ », en vigueur depuis le 1er octobre 2017, impose aux opérateurs des délais pour retirer les contenus pénalement répréhensibles : 24h pour les contenus manifestement illicites, 7 jours pour les contenus illicites (les délais peuvent être allongés dans certaines circonstances).

Les sociétés doivent proposer des procédures de signalement des contenus illicites facilement identifiables, accessibles directement et disponible en permanence

En outre, les sociétés sont soumises à **une obligation de remettre deux fois par an un rapport sur leurs pratiques de modération et de désigner un représentant légal en Allemagne.**

Aux termes de la loi, les sociétés peuvent par ailleurs, aux termes de la loi, **créer une agence d'auto-régulation.**

Par ailleurs, les sociétés fournissant des réseaux sociaux ont l'**obligation de conserver pendant 10 semaines à la disposition de la justice les contenus de haine qu'elles ont supprimés.**

Faute d'obtempérer, les contrevenants s'exposent à une amende pouvant atteindre 50 millions d'euros d'amende.

• En France, l'annonce par le Premier ministre du plan national de lutte contre le racisme et l'antisémitisme a été l'occasion de rappeler que :

- la directive européenne 2000/31/CE, adoptée le 8 juin 2000, soit avant l'apparition des réseaux sociaux, définit un cadre binaire de responsabilité des éditeurs et des hébergeurs, et que le développement des réseaux sociaux, et des plateformes de

partage de vidéos **nécessite de repenser le régime de responsabilité des plateformes numériques, et de proposer une initiative législative européenne**, pour une réponse harmonisée notamment à la dissémination de la haine sur internet.

- **un chantier législatif est d'ores et déjà ouvert en France sur le plan national** afin que des solutions concrètes, conformes au régime juridique applicable aux plateformes numériques, soient apportées : obligation d'une représentation juridique en France, transparence sur les efforts de modération des plateformes, simplicité des dispositifs de signalement numérique des contenus illicites, et fermeture des comptes notamment anonymes qui diffusent de manière massive et répétée des contenus illicites ;

En outre, de nouveaux moyens d'actions judiciaires, à l'instar des enquêtes sous pseudonyme, sont mis en place ; des procédures en référé ou sur requête ont en outre été diligentées par les parquets afin de retirer ou bloquer des contenus illicites³².

³²Ainsi le jugement en référé rendu par le Tribunal de grande instance de Paris qui a ordonné le blocage et le déréférencement du site internet « démocratie.participative.biz » le 27 novembre 2018

II. La mise en œuvre des stratégies nationales de prévention et de lutte contre le racisme

La question de la mise en œuvre des stratégies nationales dans la prévention et le traitement des infractions de haine est essentielle. Elle implique nécessairement une organisation transversale, entre plusieurs ministères, mais également ouverte à la société civile, et déployée sur le territoire national.

Plusieurs architectures institutionnelles peuvent répondre à ces impératifs.

En **Allemagne**, le « Forum gegen Rassismus »³³ (« Forum contre le racisme ») a rassemblé le gouvernement allemand et environ 90 organisations non-gouvernementales. Elles se réunissent régulièrement pour mettre au point des stratégies pour lutter contre le racisme.

Le programme fédéral « Demokratie leben ! » (« faire Vivre la démocratie ») est l'un des éléments essentiels de la prévention de l'extrémisme et de la promotion de la démocratie en Allemagne. D'un montant de plus de 100 millions d'euros par an, il s'adresse aux enfants, aux adolescents et aux jeunes adultes, à l'échelon local, régional, et national, pour développer l'esprit critique, et a conduit à la création dans chaque Land d'un « centre de la démocratie », afin de promouvoir, la diversité dans les Länder, et pour faire face aux incidents racistes ou antisémites.

Les personnes qui sont victimes de discriminations, que cela soit en raison de leur origine ethnique, de leur religion, de leur vision du monde, de leur identité sexuelle, de leur âge, de leur sexe ou d'un handicap, peuvent aussi s'adresser à l'Agence fédérale de lutte contre les discriminations.

En **France**, la DILCRAH est rattachée au Premier ministre, afin d'affirmer sa vocation nationale et interministérielle. Elle constitue également une interface du gouvernement avec les associations de lutte contre le racisme, l'antisémitisme, et la haine anti-LGBT.

La DILCRAH noue en effet des partenariats avec plus de 64 structures associatives nationales, et finance également 560 projets locaux sur le territoire, par l'intermédiaire des préfetures de 89 départements.

Elle entretient également des relations privilégiées avec le ministère de la Justice et le ministère de l'Intérieur pour la définition et la mise en œuvre des stratégies nationales dans la prévention et le traitement des infractions de haine (ex. formation à l'école nationale de la magistrature, les écoles des officiers de la gendarmerie nationale, de la police nationale ou de gardiens de la paix).

³³<https://www.bmi.bund.de/DE/themen/heimat-integration/gesellschaftlicher-zusammenhalt/forum-gegen-rassismus/forum-gegen-rassismus-node.html>

Au niveau local, des comités opérationnels de lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la haine anti-Lgbt réunissent dans chaque département les acteurs de terrain (préfet, procureur, police nationale, gendarmerie nationale, éducation nationale, représentant de la DILCRAH, associations) pour faire le bilan des actions entreprises et à mener.

Certains parquets et parquets généraux (Paris, Lyon, Aix-en-Provence notamment) réunissent les magistrats référents et des associations de lutte contre le racisme dans le cadre de cellules de veille. (cf. *infra* partie II)

Au **Royaume-Uni**, le Hate Crime Cross Government est mis en œuvre par un service dirigé par un super intendant et rattaché au secrétariat d'Etat des communautés et des collectivités locales, au sein du Home Office.

Ce service agit :

- de manière interministérielle, en particulier avec le ministère de la Justice, les services du Crown Prosecution Service, le Home office, avec l'organe de recherche et de formation, le College of Policing, ainsi que les différents corps de police, au sein de chacune des collectivités locales ;

- en lien avec les associations d'aide aux victimes, au premier chef le Community Security Trust (pour les actes antisémites), Tell Mama (pour les actes anti-musulmans) et Galop (pour les actes antri-Lgbt),

- et sur le plan local, le Hate Crime Cross Government est mis en œuvre également par les coordonnateurs de lutte contre les crimes de haine au sein de chacun des 13 services du Crown Prosecution Service, en lien avec les scrutiny panel groups (cf. II.B.).

La lutte contre la haine sur internet a dû amener les Etats et les organisations de la société civile à reconfigurer leurs moyens face à des nouveaux défis (cf. focus ci-dessous).

FOCUS : DEVELOPPER ET CONCENTRER LES MOYENS DE LUTTE CONTRE LA HAINE SUR INTERNET

La technicité de l'internet, la spécificité du discours de haine et l'exigence juridique que requiert l'appréciation de son caractère illégal ou non, les actes nécessaires pour identifier les auteurs, ou encore l'installation à l'étranger d'hébergeurs de sites de haine raciste et antisémite justifient des moyens et des méthodes d'action spécifiques.

Conformément au Code de conduite conclu entre la Commission européenne et les opérateurs de l'internet le 16 mai 2016, des mécanismes de reconnaissance des acteurs associatifs par les grandes plateformes de l'internet ont été mis en place dans la plupart des pays de l'Union européenne (signalants de confiance ; « *trusted flaggers* »), grâce à l'action notamment du Groupe de Haut Niveau de lutte contre le racisme, la xénophobie et les autres formes d'intolérance.

Des structures permettant de favoriser la corégulation des contenus illicites en ligne par les pouvoirs publics, la société civile et les plateformes ont été renforcées, afin d'assurer une coopération technique, y compris à l'échelle internationale, et des échanges de bonnes pratiques. Ainsi, l'association « Point de contact » en France, qui réunit des plateformes de l'internet, traite des signalements de contenus illicites, et participe à l'identification des sociétés qui les hébergent, en lien avec la plateforme Pharos du ministère de l'Intérieur.

Des réseaux réunissant les services de l'Etat, les grandes plateformes, et les associations ont également été structurés afin de mener des actions communes : signalements, lutte contre les phénomènes d'enfermement algorithmique, renforcement du discours positif, émergence d'une cybercitoyenneté, et développement de l'éducation aux médias et à l'information.

La mise en œuvre des stratégies nationales de lutte contre le racisme se décline dans les pays étudiés en instructions ou guides pour les forces de police et les magistrats afin d'assurer un traitement judiciaire adéquat des infractions de haine (A), mais également en actions de formation des magistrats et enquêteurs (B).

A. Des instructions ou guides pratiques à l'attention des enquêteurs ou des procureurs

L'identification et la compréhension des expériences de discriminations vécues par des personnes issues d'origines très différentes constituent des éléments essentiels afin d'investiguer et poursuivre efficacement des délits et crimes de haine.

Différents Etats ont mis en œuvre des instructions et guides spécifiques, afin d'accompagner les formations de policiers, de procureurs et juges et afin de mieux identifier et comprendre la mécanique des délits et crimes de haine.

En **France**, depuis plus de 10 ans, le ministère de la justice adresse des instructions aux procureurs généraux et aux procureurs de la République par le biais des circulaires et des

dépêches³⁴ dans l'objectif d'une part d'appeler leur attention sur la nécessité d'apporter aux faits racistes, antisémites ou xénophobes une réponse pénale ferme et rapide, et d'autre part de leur présenter les évolutions législatives.

Les instructions transmises concernent en effet aussi bien des orientations générales de politique pénale générales, notamment en matière de prévention, poursuite et répression des infractions, que des questions spécifiques, concernant le droit ou la procédure applicable (proposant une analyse relative à une difficulté soulevée ou présentant une législation nouvelle) ou en lien avec la survenance d'événements nécessitant un ajustement de la réponse pénale (attentats, stages de citoyenneté).

L'ensemble de ces directives vise à rappeler la nécessité d'apporter une réponse rapide, ferme et adaptée aux faits à caractère raciste, antisémite ou xénophobe et à ce titre de conduire l'action publique avec une grande réactivité, en recourant à la qualification pénale la plus haute ainsi qu'à des modes de poursuites spécifiques lorsque cela est possible et souhaitable, tel que la comparution immédiate, avec des réquisitions de mandat de dépôt.

Par ailleurs, des outils pratiques tels que des guides méthodologiques, ou des fiches focus sont mis à disposition des magistrats sur le site intranet du ministère de la justice afin de soutenir ces derniers dans leur exercice professionnel.

Il y a des formations à l'ENM aussi En **Allemagne**, même si les méthodes d'investigation sont définies au sein des différents Länder, la commission parlementaire fédérale sur les homicides commis par les groupes néo-nazis et par le groupe dénommé "National Socialist Underground" a recommandé qu'il y ait une obligation de rechercher l'existence d'un motif de haine discriminatoire, et de l'établir en procédure. Chaque Etat fédéral est par ailleurs en charge de la formation de ses propres forces de police et doit s'assurer de la mise en œuvre de cette recommandation.

Au **Royaume-Uni**, le Crown Prosecution Service d'Angleterre et du Pays de Galles (CPS) a produit un guide écrit (written guidance) pour ses procureurs s'agissant de la poursuite des crimes de haine.

Ces guides offrent ainsi des recommandations adaptées à la nature des infractions à caractère raciste ou fondées sur la haine religieuse³⁵, des infractions homophobes, biphobes ou transphobes³⁶ ou des infractions au préjudice de personnes handicapées³⁷.

³⁴ Ex : Dépêche du 4 août 2014 relative aux réponses judiciaires apportées aux actes et propos à caractère raciste, xénophobe et antisémite, elle rappelle les instructions générales en la matière (aviser régulièrement et en temps réel la DACG des faits les plus graves/réactivité de l'action publique/information des victimes et importance des échanges avec les partenaires) ainsi que certaines spécificités procédurales de la loi du 29 juillet 1881 relative à la liberté de la presse, en matière de prescription et d'engagement des poursuites.

Circulaire DACG du 20 avril 2017 de présentation des dispositions du droit pénal ou de procédure pénale de la loi du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté.

La particularité de cette documentation est d'être publiée sur le site internet du CPS, mais également sur le site pour le grand public « True Vision » (cf. focus). Cette transparence permet aux associations d'aide aux victimes, et de manière générale à l'ensemble des justiciables de s'assurer des engagements des services de police et des procureurs quant au traitement des délits et crimes de haine et de démontrer clairement les obligations auxquelles sont soumis les procureurs dans la poursuite des délits et crimes de haine.

Ces instructions rappellent notamment que les procureurs ont l'obligation de rechercher les preuves d'une possible infraction de haine, et elles indiquent la nature des diverses preuves qui peuvent être recherchées.

Des documents spécifiques rappellent également les démarches que peuvent effectuer des témoins d'une infraction, leurs droits et obligations.

Ces guides donnent ainsi une définition pratique des délits, crimes ou incidents de haine à caractère raciste, c'est-à-dire *perçus par la victime ou toute autre personne* comme étant motivés par l'hostilité ou des préjugés fondés sur l'origine ou la race prétendue de la victime³⁸.

Les instructions les plus complètes données aux forces de police sur les crimes de haine, sont comprises dans le guide « Hate crime operational guidance »³⁹ de l'organe chargé d'assurer notamment la formation des différents corps de police d'Angleterre et du pays de Galles, le « College of Policing ». Ces instructions, mises en ligne sur internet, rappellent le phénomène de sous-déclaration des infractions de haine, les moyens de faciliter les dépôts de plainte et l'audition des victimes (ex. auditions en présence d'une tierce personne, le cas échéant à l'extérieur des locaux de police), ainsi que les différentes investigations à réaliser, depuis le déplacement sur une scène de crime jusqu'aux auditions de témoins et de victimes, ou encore s'agissant d'infractions commises sur internet.

Les guides pratiques ou les instructions peuvent être mis en œuvre sur le plan pratique grâce à des formations.

La stratégie nationale de lutte contre le racisme **en Espagne** a conduit à la mise en place d'un protocole d'action des forces de l'ordre (Police nationale et Garde civile) afin de faire face aux incidents de nature raciste⁴⁰.

Etabli par le ministère de l'Intérieur, le ministère de la Justice, en partenariat avec l'Observatoire national du racisme et de la xénophobie, le ministère du Travail et de l'action

³⁵<https://www.cps.gov.uk/legal-guidance/racist-and-religious-hate-crime-prosecution-guidance>

³⁶<https://www.cps.gov.uk/legal-guidance/homophobic-biphobic-and-transphobic-hate-crime-prosecution-guidance>

³⁷<https://www.cps.gov.uk/legal-guidance/homophobic-biphobic-and-transphobic-hate-crime-prosecution-guidance>

³⁸ "Any incident/crime which is perceived by the victim or any other person to be motivated by hostility or prejudice based on a person's race or perceived race"

³⁹www.report-it.org.uk/files/hate_crime_operational_guidance.pdf

⁴⁰ "Protocolo de Actuación para las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad para los Delitos de Odio y Conductas que Vulneran las Normas Legales sobre Discriminación", instruction N. 16/2014 du Secrétaire d'Etat à la sécurité

sociale, le ministère de la Santé, des Services Sociaux et de l'Égalité, la Fondation Pluralisme et Coexistence, et après échanges avec des organisations de la société civile de soutien aux victimes et de défense des droits de l'homme, il a pour objet d'établir des lignes directrices pour les officiers de police sur la manière d'identifier et de traiter les incidents et infractions de haine.

Mis en œuvre depuis le mois de janvier 2015, il contient :

- un index des comportements de haine et des manquements à la législation sur les discriminations,
- une liste d'indicateurs de haine qui doivent être recueillis dans les enquêtes de police, et qui doivent être inclus dans les rapports de police afin de pouvoir constituer des charges au stade des poursuites, et le cas échéant des preuves lors de l'audience (cf. focus),
- la description des différentes étapes de l'enquête de police,
- des lignes directrices sur la protection des victimes, sur les relations à nouer avec les ONG, sur les violences et comportements à caractère raciste dans le sport, ou encore concernant les infractions commises sur internet, dans les forums et sur les réseaux sociaux,
- des instructions sur les critères à retenir sur l'enregistrement des incidents et infractions de haine au regard des champs habituels de discrimination ; ces instructions sont nécessaires à la collecte de données statistiques et permettent de renseigner le système de statistiques criminelles des forces de sécurité (SEC).

D'après le bilan effectué, ce protocole a permis de renforcer la collaboration entre les institutions et les ONG, par une série d'actions de formation au profit des officiers de police, de renforcer le réseau de médiateurs sociaux au sein des forces de l'ordre et a permis de faciliter le dépôt de plainte et l'enregistrement des infractions de haine au cours des dernières années.

B. La formation et la sensibilisation des professionnels de la police et de la justice

Si la victime perçoit que l'attaque qu'elle a subie a été motivée par la haine, cette perception doit être prise en compte par les enquêteurs. Dès lors, les policiers et procureurs doivent être sensibilisés à la nature du message d'exclusion, de rejet que portent les infractions de haine, ainsi qu'aux profonds traumatismes que peuvent provoquer des actes ou même des propos à caractère raciste, qui portent atteinte à l'identité et à la dignité des victimes.

Cette sensibilisation doit permettre aux enquêteurs et procureurs d'accueillir la parole des victimes et de lutter contre le phénomène de sous-déclaration des infractions racistes et discriminatoires. Cela passe également la mise en place d'une culture de service, en veillant à l'accueil des victimes dès leur première rencontre avec un agent d'accueil.

Cette sensibilisation apparaît d'autant plus importante que les victimes, atteintes dans leur dignité et réduites à une appartenance, réelle ou supposée à une communauté ?, peuvent éprouver des difficultés à exprimer clairement leur perception des faits dénoncés et que les enquêteurs devront dégager des déclarations de ces victimes les éléments susceptibles d'être exploités lors des investigations pour la collecte des preuves. Il s'agit dès lors de prendre en compte non pas tant le ressenti de la victime, mais sa perception des faits.

Cette appréciation fine suppose des formations adaptées, à base de cas pratiques réels, mais également d'échanges avec des professionnels ayant une relation privilégiée avec les victimes, bien souvent issus d'associations spécialisées, ainsi que de formations sur l'histoire ou la culture, et le cas échéant les formes de pratique religieuse des membres des principales minorités nationales. Ces enseignements apportent une forme d'ouverture, mais fournissent également des informations qui peuvent être nécessaires à la compréhension du contexte dans lequel est commise l'infraction, ou être utiles au recueil des indices et des preuves dans le cadre de l'enquête.

L'analyse des faits par les services de police et les procureurs au début de l'enquête s'avère le plus souvent déterminante pour la suite de la procédure, car elle détermine en règle générale la nature des investigations qui seront réalisées.

Pourtant, l'appréciation portée sur l'existence d'un éventuel mobile raciste au début de l'enquête est le plus souvent délicate, et surtout en l'absence de version des faits donnée par la victime, en particulier en cas d'homicide, ou même lorsque la victime n'est pas en état d'être entendue.

Ainsi, la possibilité d'un mobile raciste doit pouvoir être envisagée dès les premiers actes de l'enquête, et être intégrée dans la grille d'analyse initiale des enquêteurs et des procureurs, afin qu'ils soient en mesure de diligenter promptement des investigations adaptées sur les faits, la personnalité de la victime ou de l'auteur : vérifications matérielles, recueil de la perception de la victime, et des témoins, ou encore comportement de l'auteur avant les faits ou lors des faits, etc.

Les enquêteurs et les procureurs doivent dès lors recevoir une formation spécifique et bénéficier de guides ou d'instructions prenant en compte l'éventualité d'un acte raciste, dès le début de l'enquête, notamment lorsqu'un certain nombre d'indices sont réunis.

L'engagement des Etats pour l'amélioration du traitement judiciaire de toutes les formes et manifestations du racisme s'est traduit par une réflexion autour de la mise en place d'**une formation approfondie et adaptée à ce contentieux de tous les professionnels amenés à intervenir auprès des victimes ou dans le suivi des enquêtes.**

Il est en effet apparu nécessaire que tous les acteurs de la lutte contre le racisme, de la prise en charge initiale de la victime, au dépôt de plainte et jusqu'à l'éventuel procès, bénéficient d'une **connaissance parfaite des enjeux de la matière**.

Il s'agit pour les Etats de créer un réseau d'enquêteurs et de magistrats sensibilisés aux spécificités du traitement des crimes ou délits dits « de haine » afin d'améliorer la qualité des propos recueillis auprès des victimes et de la procédure pénale ensuite diligentée.

L'analyse des pratiques judiciaires **met en évidence l'importance d'une formation non seulement technique mais également historique et sociologique**.

Il est en effet apparu pour l'ensemble des Etats étudiés qu'une meilleure connaissance de l'histoire, des religions et des cultures permettait d'adopter un positionnement plus adapté face aux victimes et de mieux appréhender leur réticence à signaler les faits.

FOCUS – La formation à l'échange entre les cultures en Allemagne,

Le développement d'une connaissance des diverses cultures et de la façon de les appréhender est l'un des points centraux de la formation de certains services de la police fédérale (Ober Bundespolizeidienst).

Par ailleurs, depuis mars 2013, le Bureau fédéral de la police criminelle a développé une coopération avec l'Institut Fritz Bauer à Francfort dans le cadre de laquelle, des visites dans les mosquées et les synagogues sont organisées ainsi que des ateliers de réflexion autour de l'action policière durant l'époque nationale socialiste.

Ce sujet est par ailleurs abordé en détail dans le cursus d'études pour certains services de la police fédérale et notamment pour le Bureau fédéral de la police criminelle, dans le cadre des phénomènes criminels qu'il est particulièrement amené à traiter (crime politique, traite de personnes) ainsi que dans le cadre de cours pratiques plus approfondis sur des sujets comme « l'interrogation des groupes particuliers de victimes ».

S'agissant de la formation des magistrats, le ministère fédéral de la justice et l'institut allemand des droits de l'Homme ont mené ces deux dernières années un projet visant au développement de modules de formation à destination des juges et procureurs sur le thème du racisme. Ces modules de formation ont pour but d'aider les magistrats à réagir de façon appropriée face à des actes motivés par la haine et à prendre en considération, dans leur pratique professionnelle, l'expérience des personnes affectées par le racisme, et ainsi assurer leur accès effectif à la justice sans discrimination.

A titre d'exemple, en France, des formations de policiers et de magistrats sont également assurées dans des lieux de mémoire, comme le Mémorial pour la Shoah, à Paris et Drancy, ou le Camp des Milles, à Aix-en-Provence.

En complément de cette sensibilisation sociologique et historique, les visites d'étude ont mis en évidence l'importance d'**une formation professionnelle technique à l'audition des victimes**.

Afin de faciliter l'émergence du mobile haineux d'une infraction, les professionnels chargés de diligenter l'enquête peuvent se voir **mettre à disposition des outils leur permettant d'être orientés dans leur exercice professionnel** et d'assurer **une uniformisation des pratiques et l'émergence d'un standard** dans le déroulement de la procédure dès lors qu'un mobile haineux est supposé.

FOCUS – Formation au recueil de la parole de la victime

En France

Afin d'aider les enquêteurs à la prise de plaintes liées à ce type de faits, des outils leur sont donnés (fiches réflexes établies par la DILCRAH, guide méthodologique sur la répression des discriminations et des actes racistes, antisémites et xénophobes, logiciel d'aide à la rédaction des procédures de la gendarmerie (LRPGN) permettant aux enquêteurs qui auditionnent une victime de discriminations ou d'acte raciste d'accéder à une liste de questions prédéfinies pour optimiser la qualité des investigations et s'assurer de l'exhaustivité des éléments recueillis sur les faits incriminés et le contexte.

Dans le cadre du plan interministériel de lutte contre le racisme 2018-2020 dans lequel sont engagés le ministère de la Justice et le ministère de l'intérieur français, l'une des mesures a conduit à expérimenter, à compter du mois de septembre 2018, la création d'un réseau d'enquêteurs et de magistrats spécifiquement formés à la lutte contre la haine afin que les policiers et les gendarmes amenés à recueillir des plaintes et à diligenter des enquêtes soient mieux sensibilisés à cette matière. Les résultats de cette expérimentation permettront d'évaluer la création d'un nouveau modèle d'audition, susceptible d'être mis à disposition des participants pour guider les enquêteurs dans l'identification des éléments factuels de nature à objectiver la circonstance aggravante du racisme.

En Espagne

A été récemment créé, au sein du secrétariat d'Etat pour la Sécurité (*Secretaria de estado de seguridad*) rattaché au ministère de l'Intérieur (*Ministerio del Interior*), un bureau national des crimes de haine (*Oficina Nacional de lucha contra los delitos de odio*) ayant vocation à mener des missions de formation auprès des services de police de l'ensemble du territoire national. Cette unité récente, et comprenant pour l'heure quatre membres, démontre la prise de conscience de tous les Etats de la spécificité de la lutte contre les infractions dites de «haine» et la nécessité d'une sensibilisation des services enquêteurs amenés à y être confrontés.

Enfin, si la formation des enquêteurs chargés de recevoir les victimes et premiers interlocuteurs de ces dernières dans le processus judiciaire est primordiale, elle doit se prolonger par une **formation adaptée des magistrats**.

Un socle commun de connaissances en matière de traitement des infractions racistes doit être assuré pour tous les magistrats, procureurs ou juges, susceptibles d'être amenés à connaître dans leur exercice professionnel de ce type de délinquance.

Une attention particulière doit ainsi être portée à la formation initiale des magistrats mais également à leur formation continue. (l'enm le fait non ? compliqué de ne pas la citer à un moment)

FOCUS – la formation obligatoire des procureurs en Angleterre,

La lutte contre le racisme est une priorité depuis les 6 dernières années. A ce titre, le *Crown Prosecution Service* a développé une **formation continue obligatoire de tous les procureurs** se déroulant **sur trois ans**. Chaque année est abordée une thématique particulière, qu'il s'agisse du handicap, de la prétendue race, de la religion ou de l'orientation sexuelle.

Cette formation repose sur des séances, en présentiel, en dehors du palais de justice. Les procureurs « seniors » sont chargés de diriger les modules qui, outre des enseignements pratiques et techniques, comprennent notamment le visionnage d'auditions de victimes qui a souvent un impact fort sur les professionnels présents.

Afin de permettre le bon déroulement de cet enseignement obligatoire pour tous et s'échelonnant sur plusieurs années, il a été prévu la possibilité d'assurer le remplacement des magistrats absents par l'embauche d'agents extérieurs.

III. L'évaluation des stratégies de lutte contre les infractions à caractère raciste

L'étape de l'évaluation des stratégies nationales de lutte contre les infractions de haine raciste est cruciale, pour mesurer leur efficacité, et pour initier un cercle vertueux d'analyse, de définition de points d'amélioration et d'adaptations efficaces. Cette évaluation peut être réalisée par des organisations internationales.

A. Evaluer les stratégies nationales de lutte contre les crimes de haine au regard des standards internationaux et d'études spécifiques

Des organisations internationales telles que la Commission européenne, l'agence des droits fondamentaux ou l'ODIHR-OSCE ont développé des outils d'analyse sur les infractions de haine qui permettent d'évaluer les stratégies nationales mises en œuvre.

En premier lieu, l'étude des facteurs qui conduisent les victimes d'infractions de haine à ne pas les dénoncer dessinent en creux les mesures susceptibles d'être mises en œuvre pour favoriser les dépôts de plainte.

Ainsi, les **entretiens passés avec 600 victimes** d'infractions de haine par une équipe d'experts de l'ODIHR-OSCE⁴¹ ont mis en évidence **une série de motifs favorisant la sous-déclaration des infractions de haine :**

- peur d'une réitération des faits ou de représailles de la part des auteurs de l'infraction de haine,
- sentiments d'humiliation ou de honte vécus par la victime,
- informations lacunaires des victimes sur les coordonnées du service susceptible de recevoir leurs plaintes et sur la manière de déposer plainte, doutes éprouvés par les victimes sur le fait de savoir si un dépôt de plainte pourra les aider et si les autorités seront en mesure de poursuivre les faits dénoncés de manière effective, la barrière de la langue,

⁴¹Hate crime Data-collection and monitoring Mechanisms – A practical guide OSCE-ODIHR – 2014 ; Investigation of hate responding to hate crimes : a police officer's guide to investigation and prevention, international association of chiefs of police

<http://www.theiacp.org/PublicationsGuides/LawEnforcementIssues/Hatecrimes/RespondingtoHateCrimesPoliceOfficersGuide/tabid/221/Default.aspx>

Combating Xenophobic violence a Framework for action, Human rights first

http://www.humanrightsfirst.org/wp-content/uploads/pdf/UNHCR_Blueprint.pdf

- la crainte de subir des mesures de reconduite à la frontière pour les personnes dépourvues de documents d'identité,
- la victime ne considère pas que l'incident de haine constitue une infraction.

De surcroît, **après entretiens avec des officiers de police et des procureurs**, les experts ont pu relever que la sous-déclaration des infractions de haine pouvait être **également due à d'autres facteurs** :

- compréhension insuffisante de ce que constitue une infraction de haine,
- identification inadéquate des groupes de victimes susceptibles d'être visés,
- formation insuffisante sur la manière de réaliser les auditions de victimes d'infractions de haine, absence de guide ("policy guidance") sur la manière de recevoir les plaintes et de procéder aux auditions de victimes d'infractions de haine,
- usage de logiciels de rédaction des procédures qui n'incluent pas d'espace spécifique pour dénoncer une possible infraction de haine,
- défaillance des témoins,
- implication inégale des procureurs dans le traitement des infractions de haine,
- préjugés persistants dans une partie des personnels policiers ou judiciaires.

FOCUS - L'expertise de l'ODIHR sur la collecte de données en matière de crimes de haine

Des recommandations ont pu être établies, notamment par des experts de l'ODIHR-OSCE⁴².

Ainsi, **10 bonnes pratiques** ont été recensées pour parvenir à un système de recueil de données efficient dans le domaine des infractions de haine :

1. une législation adaptée à la réalité des infractions de haine : circonstance aggravante dans la définition de l'infraction, peines aggravées, les infractions de haine étant entendues comme étant motivées par un préjugé ("bias motivation").

2. instituer une structure de coordination nationale : groupe de travail interministériel, incluant également des organisations de la société civile de soutien aux victimes d'infractions de haine ou à des populations vulnérables; rendre publics les travaux du groupe de travail.

3. adopter une définition des infractions de haine pour la collecte de données: établir une liste des catégories des motivations de haine, incluant au minimum celles visées dans la

⁴²Hate crime Data-collection and monitoring Mechanisms – A practical guide OSCE-ODIHR – 2014

législation.

4. mettre en place un système d'enregistrement des données des motivations de haine acceptées : rédaction d'un guide d'usage général, chaque ministère étant ensuite chargé de désigner une personne responsable et d'établir un guide ("guidance") à l'usage des praticiens.

5. développer et mettre en œuvre un programme de formation : à destination des officiers de police, des procureurs, juges, chefs de cours et de juridictions, pour permettre l'usage du système d'enregistrement de données ; en partenariat avec les organisations de la société civile.

6. collecter et enregistrer les données : logiciels de rédaction des procédures de police standardisés incluant les différentes motivations de haine ; adopter l'approche la plus large possible pour l'enregistrement des infractions de haine ; utiliser le même niveau de détails dans l'enregistrement des données à chaque niveau de la chaîne pénale, incluant les services de police, les parquets et les juridictions.

7. faire usage des enquêtes de victimation : mesure du taux de sous-déclaration, et des motifs de ce taux ; utiliser les mêmes motivations de haine que celles du système officiel d'enregistrement des données, afin de pouvoir effectuer des comparaisons utiles ; repérer les groupes insuffisamment représentés dans ces enquêtes pour mettre en œuvre des actions spécifiques;

8. effectuer des revues et analyses pour améliorer les politiques à mettre en œuvre : analyse de l'ampleur et de la nature des infractions de haine, l'effectivité des politiques mises en œuvre, le succès des poursuites, ou encore la qualité des services de l'aide aux victimes; identifier certaines lacunes ou besoins spécifiques, (ex. techniques d'investigations et de poursuites), protection de groupes particuliers ; installation de groupes de travail nationaux afin d'effectuer des recommandations, et en développant des approches plus coordonnées ou stratégiques, en partenariat avec des ONG ;

9. rendre les informations publiques : rendre publiques de la manière la plus large possible les données collectées (publications, sensibilisation des médias, publications sur internet); publier les recueils de données sur les infractions de haine et les résultats des enquêtes de victimation afin de permettre de faire des comparaisons entre les infractions déclarées et celles qui ne le sont pas,

10. intégrer une analyse de genre : intégrer une analyse de genre dans la définition des mécanismes de collecte de données sur les infractions de haine ; utiliser des données utiles afin de mesurer dans quelle mesure les femmes et les hommes peuvent être affectés d'une manière différente dans les infractions de haine; définir des mesures de prévention et de soutien en rapport avec ces analyses ; partager avec le public les informations sur la nature de la haine fondée également sur le genre et son impact.

L'ODIHR-OSCE a relevé que même dans les Etats ayant adopté une stricte législation sur la protection des données, les services de police peuvent enregistrer la motivation de haine, sans

avoir à enregistrer les caractéristiques ou l'origine de la victime, ce qui permet d'ailleurs de couvrir un large spectre d'infractions , notamment les infractions de haine par erreur (ex. une personne d'origine Sikh portant un turban est prise pour une personne musulmane) ou par association (une agression d'une personne non Rom membre d'une organisation protégeant les droits des Roms).

L'expertise fournie par des organisations internationales telles que l'ODIHR-OSCE ou l'agence européenne des droits fondamentaux peut permettre aux Etats membres de progresser dans certains domaines techniques, tels que l'enregistrement des infractions de haine par les services de police, la collecte des données statistiques, l'aide aux victimes, les investigations susceptibles d'être diligentées par les services d'enquête, ou encore les formations délivrées aux enquêteurs ainsi qu'aux procureurs.

Ainsi, l'ODIHR a réalisé en 2018, selon le programme défini au sein de l'OSCE, une étude approfondie du dispositif de protection des communautés juives et du traitement judiciaire des infractions à caractère antisémite⁴³, et a formulé un certain nombre de recommandations (ex. création de postes d'officiers de liaison au niveau local, renforcement des formations sur l'histoire et la culture juives à réaliser directement auprès des forces de police, le cas échéant avec les municipalités, diffusion renforcée de guides sur les indicateurs de préjugés, traitement des infractions de basse intensité en lien avec les représentants de la communauté juive, prise en compte plus systématique de la motivation antisémite lors des dépôts de plaintes, etc.).

Une évaluation de ce type a été effectuée également en Allemagne ; un projet équivalent sur les actes anti-musulmans est également en cours de réalisation.

L'agence européenne des droits fondamentaux (FRA) offre également une assistance aux Etats membres, notamment dans la mise en place des systèmes de collecte des données en matière d'infractions de haine.

L'évaluation par les Etats eux-mêmes, par leur représentation nationale, et par les organisations de la société civile apparaît par ailleurs essentielle afin de créer une dynamique de progrès des politiques mises en œuvre.

⁴³ « Comprendre les crimes de haine antisémite et répondre aux besoins des communautés juives en matière de sécurité- guide pratique » OSCE-ODIHR 2017 ; Rapport de mise en œuvre en France, OSCE-ODIHR-BIDDH octobre 2018

B. L'évaluation par les Parlements, l'administration et les organisations de la société civile

Les Parlements jouent un rôle important dans l'évaluation des politiques de lutte contre les infractions à caractère raciste.

Ainsi, **en Allemagne**, depuis la décision du Bundestag en date du 23 avril 2013⁴⁴, le gouvernement fédéral est chargé de présenter sous chaque législature, à la lumière des résultats de l'évaluation académique de programmes fédéraux de lutte contre l'extrémisme, un rapport comprenant des recommandations d'actions, ainsi qu'une analyse de l'effectivité des programmes financés. Ainsi, le programme fédéral présenté par le ministre de la famille, des personnes âgées, des femmes et de la jeunesse a été approuvé le 14 juin 2017 par le Bundestag⁴⁵.

Au **Royaume-Uni**, le Parlement, en particulier le *Home affairs Committee* des Communes, intervient très régulièrement afin d'évaluer l'efficacité des mesures mises en œuvre dans les cadre du *Hate Crime cross Government Program*⁴⁶.

En outre, le gouvernement a mandaté le service indépendant HMICFRS⁴⁷ d'évaluer le programme de lutte contre les infractions de haine.

Ce service a ainsi mis en évidence certains éléments importants dans un rapport public, et notamment le fait que les victimes ne savent pas dans certains cas que l'infraction dont elles sont victimes constitue une infraction de haine, notamment raciste.

En plus d'auditions effectuées régulièrement par des commissions de l'Assemblée nationale, **en France**, le plan national de lutte contre le racisme et l'antisémitisme 2015-2018 a été évalué par deux institutions :

- la commission nationale consultative des droits de l'Homme⁴⁸,
- et l'inspection générale de l'administration⁴⁹.

En complément de cette évaluation institutionnelle, l'évaluation des stratégies nationales de lutte contre le racisme par les organisations de la société civile apparaît essentielle.

A cet égard, en plus des formes d'échanges informels et permanents entre les représentants des pouvoirs publics et les acteurs associatifs, il peut être intéressant d'étudier certaines

⁴⁴Bundestagsdrucksache 17/13225 ; <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/17/132/1713225.pdf>

⁴⁵http://www.bundesregierung.de/Content/Infomaterial/BMSFJ/Breicht_der_BR_zur_Extremismuspr%C3%A4vention_BMF_SFJ16-117612.html

⁴⁶<https://www.parliament.uk/business/committees/committees-a-z/commons-select/petitions-committee/news-parliament-2017/online-abuse-police-evidence-17-19/>

<https://www.parliament.uk/business/committees/committees-a-z/commons-select/home-affairs-committee/news-parliament-2017/hate-crime-violent-consequences-evidence-17-19/>

⁴⁷ Her Majesty's Inspectorate of Constabulary and Fire & Rescue Services -<https://www.justiceinspectors.gov.uk/hmicfrs/>

⁴⁸https://www.cncdh.fr/sites/default/files/171219_evaluation_du_plan_de_lutte_racisme_6.pdf

⁴⁹https://www.gouvernement.fr/sites/default/files/contenu/piece-jointe/2018/02/17078r_-_pilcra.pdf

formes institutionnalisées d'évaluation pluridisciplinaire des mesures concrètes mises en œuvre par les pouvoirs publics pour traiter des infractions à caractère raciste (cf. Focus ci-dessous sur les scrutiny panel groups).

FOCUS LES « SCRUTINY PANEL GROUPS » EN GRANDE-BRETAGNE

Le Crown Prosecution Service a également établi une stratégie d'évaluation, qui consiste à instituer une intervision avec les représentants des communautés et des associations les plus représentatives sur le traitement judiciaire des infractions de haine⁵⁰.

Chaque bureau local du CPS, soit 13 bureaux, dispose d'un comité de surveillance, composé de membres des communautés les plus représentatives, se rencontrant régulièrement dans le cadre de réunions thématiques et chargé de procéder à un examen minutieux de certaines procédures diligentées par le CPS : le groupe est présidé par un membre d'une communauté (« *independant facilitator* »), des membres d'une communauté ou d'associations, qui ont l'expérience du soutien à des témoins ou des victimes d'infractions à caractère haineux, le chef du bureau local du CPS, un conseiller indépendant (souvent issu d'un autre bureau du CPS ou un avocat extérieur), un chargé de mission pour les questions logistiques, ainsi que toutes autres personnes requises, comme des policiers ou des travailleurs sociaux.

Ces comités échangent des informations sur des sujets spécifiques et discutent également de procédures particulières, le cas échéant précédemment anonymisées, partagées par le CPS afin de déterminer les bonnes et mauvaises pratiques dans le traitement de la victime et/ou de la procédure.

Ce processus a obligé le CPS à faire preuve d'une grande objectivité dans l'analyse des procédures et à questionner ses pratiques au travers des critiques émises par ces comités.

Le bilan de cette stratégie, basée sur l'intervision entre acteurs judiciaires et membres de la société civile a été jugé très positif. Le retour d'expérience du CPS souligne une amélioration dans le traitement des procédures engendrant désormais des difficultés à trouver des affaires nécessitant un examen par ce comité de surveillance.

Cette évolution positive a été notée dans l'ensemble des plans d'action nationaux, dans la mesure où les performances du CPS dans des domaines particuliers peuvent être mises en valeur, de même que le pointage de possibilités d'amélioration sur des points particuliers.

Un groupe national est par ailleurs institué au niveau national sur le même principe : l'*independent advisory group*, qui peut en plus faire des recommandations aux différents ministères

⁵⁰<https://lemosandcrane.co.uk/resources/Guide%20to%20setting%20up%20hate%20crime%20scrutiny%20panels.pdf>

*

* *

PARTIE II - DES SOLUTIONS INNOVANTES DANS LA PREVENTION ET LE TRAITEMENT JUDICIAIRE DES ACTES ET DISCOURS RACISTES

Les visites d'étude menées dans le cadre de ce projet ont conduit à s'interroger sur la façon dont une victime d'un acte ressenti comme raciste allait se trouver confrontée aux diverses étapes de la procédure pénale, du signalement des faits à l'éventuel jugement de son auteur. L'objectif a été de comprendre les difficultés rencontrées par cette victime et les moyens mis en œuvre par les Etats étudiés pour les surmonter. Cette analyse a conduit à mettre en exergue les éléments susceptibles de constituer des voies d'amélioration du traitement pénal du racisme en accompagnant cette victime à chacune des étapes clefs de la procédure.

L'optimisation du traitement pénal du racisme ne peut se concevoir sans un encouragement des victimes dans le processus de signalement des faits (I) ni sans un travail d'amélioration de la qualité des enquêtes (II).

Enfin, si la lutte contre le racisme repose sur la qualité des procédures menées, la pertinence de la réponse judiciaire choisie est également un élément essentiel de son efficacité (III).

I. Encourager et accompagner le signalement

Un traitement optimal des infractions racistes nécessite que tous les comportements découlant d'un sentiment de haine à l'encontre d'autrui, en raison notamment de son appartenance vraie ou supposée à une prétendue race ou à une religion, **soient portés à la connaissance de l'autorité judiciaire.**

Le faible taux de signalement des faits et la difficulté à appréhender la réalité du phénomène ainsi que la délinquance réellement subie par les victimes est un enjeu auquel beaucoup d'Etats se sont trouvés ou se trouvent confrontés⁵¹.

⁵¹En France : 3 % des victimes portent plainte dans le cas d'injures, 17 % pour les menaces et 30 % pour les violences selon des estimations de [l'enquête Cadre de vie et sécurité](#), menée conjointement par l'INSEE et l'ONDRP, qui révèle ainsi que plus de 700 000 personnes chaque année sont victimes d'injures racistes.

En Espagne,, le "Panel on racial or ethnic discrimination (2010) qui s'appuie sur la perception des victimes potentielles, montrait que seulement 4,3% des personnes ayant subi une discrimination avaient signalé les faits. Source : [site de l'OBERAXE - Publicación: "Manual de apoyo para la formación de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en la identificación y registro de incidentes racistas y xenófobos."](#)

Si les mécanismes à l'œuvre dans l'absence de signalements des faits sont multiples, ils connaissent également des similitudes quel que soit le système observé.

Au-delà d'une certaine méfiance des victimes à l'égard d'une autorité judiciaire qu'elles estiment incapable d'entendre leurs voix et d'apporter une réponse judiciaire adaptée aux actes qu'elles dénoncent, les victimes d'actes à caractère raciste sont également souvent réticentes à l'idée de judiciariser des faits qu'elles ressentent comme stigmatisants et relevant de l'intimité de leur vie privée. La crainte d'être exposée, jugée et de devoir affronter un débat judiciaire susceptible de donner aux faits une publicité qu'elles redoutent est souvent l'un des freins majeurs au dépôt de plainte.

Ainsi, afin d'aider les victimes à signaler les faits aux services de police, un travail de prise en charge de ces dernières apparaît comme essentiel. Le recours aux associations d'aide aux victimes est un moyen efficace de les accompagner dans le processus pouvant conduire au dépôt de plainte (A).

Enfin, la possibilité de déposer plainte selon des modalités simplifiées doit être encouragée dans l'optique de ne pas dissuader les victimes ayant la volonté de dénoncer les faits (B).

A. Accompagner le signalement des faits

L'accompagnement des victimes dans le processus judiciaire est un enjeu fondamental auquel tous les Etats sont confrontés.

La prise en charge des victimes en amont même de ce processus, dès le stade de la commission des faits, est un axe primordial dans l'optimisation du traitement judiciaire des infractions racistes.

En effet, la méconnaissance de l'institution judiciaire, de son rôle ainsi que du parcours judiciaire en lui-même participe de la réticence des victimes à venir signaler les faits auprès des services enquêteurs et de leur méfiance envers ces derniers.

Les visites d'étude menées ont permis de constater le rôle central des acteurs privés que sont les associations d'aide aux victimes dans ce domaine.

En apportant un soutien psychologique aux personnes qui les sollicitent, elles permettent une prise de conscience du statut de victime et de la légitimité des démarches judiciaires que ces dernières sont en droit de mener.

Un travail de sensibilisation dans les lieux d'accueil des services de police, des hôpitaux, participe à donner une meilleure visibilité des phénomènes racistes, antisémites et xénophobes ainsi qu'à la lutte contre le sentiment d'isolement de certaines victimes. L'agression raciste ne doit en effet plus être vécue par la victime comme un acte stigmatisant, de moindre gravité pour la société, touchant à l'intime mais comme un acte jugé intolérable par la société dans

son ensemble car portant une atteinte majeure au pacte social et devant à ce titre faire l'objet d'un signalement et d'une répression accrue.

Des liens forts avec les associations d'aide aux victimes spécialisées en matière de lutte contre le racisme, l'antisémitisme ou la xénophobie sont donc à encourager.

En France, le ministère de la justice subventionne la **Ligue internationale contre le racisme et l'antisémitisme (LICRA)**, association spécialisée réalisant des actions d'envergure nationale dans le domaine de l'accès au droit, de la lutte contre le racisme et l'antisémitisme et de l'accompagnement juridique des victimes de ces infractions sur la base d'une convention d'objectifs. Cette dernière vise à assurer notamment l'accompagnement juridique personnalisé des victimes d'actes racistes et antisémites, le fonctionnement d'une plateforme de signalements et la pérennisation d'un réseau d'avocats experts répartis sur tout le territoire.

Au-delà des missions de sensibilisation et d'écoute que mènent les associations d'aide aux victimes d'infractions à caractère raciste, antisémite ou xénophobe, ces dernières peuvent devenir **un maillon essentiel dans le processus de signalement des faits.**

- **En effet ces associations peuvent, d'une part, devenir une interface entre la victime et les services de police par la mise à disposition d'outils de signalement facilement identifiables et ne requérant aucun formalisme particulier.**

Toute personne, quelle que soit la connaissance dont elle dispose de son système juridique, doit, dès qu'elle le souhaite et sans autre formalisme, avoir la possibilité de relater les faits dont elle a été victime à une association susceptible de transmettre ce signalement aux services de police.

Si cette transmission peut se faire sans aucun traitement de l'information, directement, certains Etats, comme la Grande-Bretagne, ont fait le choix de donner un rôle plus important à la société civile. Celle-ci est conçue comme un véritable échelon dans le traitement du signalement, analysant les faits relatés afin de déterminer si une réponse judiciaire doit y être apportée ou au contraire, si la mise en œuvre de voies alternatives est préférable.

Le choix de la judiciarisation ou de l'absence de judiciarisation se fait en concertation avec la victime. Ce dialogue constant permet à cette dernière de mieux appréhender et de mieux accepter l'absence de réponse pénale en lui offrant la possibilité d'être entendue. La mise en œuvre d'outils de justice réparatrice (médiation pénale, accompagnement psychologique) offre à la victime la possibilité de voir son préjudice et son statut être reconnus y compris en l'absence de poursuites proprement dites.

- Ces associations peuvent, d'autre part, se voir octroyer la possibilité d'agir directement en justice en lieu et place de la victime.

Ainsi, en Allemagne, toute organisation de la société civile a la possibilité de signaler des faits aux services de police que cela soit oralement ou par écrit.

En France s'il est de principe que seuls peuvent agir en justice ceux qui ont directement et personnellement souffert de l'infraction par exception, certaines catégories d'associations ont reçu habilitation pour engager des poursuites pénales de certains chefs d'infractions de presse dans le domaine touchant au racisme, à l'antisémitisme ou à la xénophobie.

L'action de ces associations est néanmoins enserrée dans certaines conditions. Ainsi, il est de façon générale nécessaire que l'association soit déclarée depuis au moins 5 ans à la date des faits et que ses statuts mentionnent, depuis cette même période, une action dans le domaine de la lutte contre le racisme justifiant son intervention en justice.

En outre, lorsque l'infraction vise des personnes considérées individuellement, la recevabilité de l'action de ces associations peut être subordonnée selon le cas :

- soit à l'accord des personnes victimes,
- soit à l'absence d'opposition aux poursuites de leur part..

Focus sur le rôle essentiel des associations en Grande-Bretagne

*** TELL MAMA ***

En Grande-Bretagne, le programme **Tell Mama** a été lancé en 2012 avec la montée de la haine anti-musulmane.

Il s'agit d'un programme non religieux et non reconnu par les représentants religieux de la communauté musulmane (mosquées, imams). En dépit de l'absence de cette reconnaissance, de nombreuses victimes font appel au programme pour solliciter une aide personnelle.

En tant que tel, le principal objectif du programme est de renforcer la confiance avec la police et le système de justice pénale.

Le programme repose notamment sur la construction de son propre système de collecte de données pour constituer un tableau de bord permettant d'établir l'ampleur de la haine anti-musulmane et de produire des recommandations.

En outre, le programme a développé un ensemble de mécanismes facilitant le signalement des faits pour les victimes. En effet, afin de pallier à la réticence des victimes à se présenter au commissariat, ont été mis en place des centres d'appel, des applications et un formulaire de signalement sur le site Web de l'association, mais également un contact Whatsapp et un courrier électronique.

Pour aider à renforcer la confiance avec la communauté, Tell Mama communique également sur les réseaux sociaux sur les affaires ayant connu un dénouement favorable au niveau judiciaire.

Enfin, un soutien moral et émotionnel est apporté aux victimes tout au long du «parcours judiciaire». Cette assistance sur la durée permet d'éviter que les victimes ne se découragent et ne renoncent à se présenter devant le tribunal.

Lorsque la victime se présente à TELL MAMA, elle dispose de 3 options:

- choisir de transmettre à la police des informations anonymes sur l'acte en question,
- décider que TELL MAMA sera un intermédiaire entre elle et les services de police et dirigera le processus en son nom,
- choisir de signaler directement les faits aux services de police et demander à TELL MAMA de la mettre en contact avec ces derniers.

Tell Mama s'assure que les victimes connaissent le fonctionnement du système et gère leurs attentes.

Si le Crown Prosecution Service (CPS) décide finalement de ne pas engager de poursuites, Tell Mama peut aider les victimes dans le cadre d'un processus de poursuites privées. Le programme ne dispose pas de soutien juridique propre, mais fonctionne avec des soutiens juridiques gratuits et peut diriger les victimes vers des partenaires.

Le programme utilise également des outils de justice réparatrice, qui fonctionnent particulièrement bien dans les écoles.

Enfin, le programme Tell Mama offre une formation aux forces de police.

B. Faciliter le dépôt de plainte

En dehors de l'accompagnement que peuvent proposer les associations spécialisées en matière de lutte contre le racisme, la prise en charge des victimes doit être l'une des priorités de l'institution judiciaire.

Afin d'améliorer le taux de signalement des faits, il importe de simplifier le parcours judiciaire des victimes notamment par un assouplissement de certaines formalités procédurales lors du dépôt de plainte.

Toute personne, désireuse de signaler une infraction raciste à la justice doit être susceptible de le faire sans être entravée dans sa démarche par des règles procédurales trop strictes.

Les visites d'étude ont permis de constater la grande implication des Etats dans le soutien des victimes et l'ambition commune de faciliter l'accès à la justice.

Des dispositions ont ainsi pu être relevées pour éviter que le respect des exigences procédurales, telles que notamment les règles de compétence territoriale, soit un frein majeur au dépôt de plainte.

Si de telles règles s'imposent, il importe que leur respect incombe à l'autorité judiciaire elle-même et non à la victime, par hypothèse non professionnelle de la matière.

En France, comme pour toutes les infractions pénales, les policiers et gendarmes ont l'obligation légale de recueillir la plainte de la victime (article 15-3 du code de procédure pénale) même si le service contacté n'est pas l'unité territorialement compétente, et de transmettre la plainte au service approprié. A l'issue du dépôt de plainte, un récépissé est remis d'office à la victime ainsi, qu'à sa demande, une copie du dépôt de plainte.

Comme dans toute plainte, l'enquêteur est dans l'obligation de recueillir les déclarations des victimes afin de matérialiser les éléments constitutifs de l'infraction.

En Allemagne, dans l'optique de faciliter encore davantage la mise en mouvement de l'action publique, aux termes des articles 86 et 234 de la loi sur les lignes directrices en matière de poursuites pénales et d'amendes (RiStBV), **il est considéré qu'existe un intérêt public dans la poursuite des infractions commises en raison de motivations racistes, xénophobes ou d'hostilité à l'égard d'un groupe déterminé.** Cette disposition garantit que des poursuites soient menées, en dehors de toute plainte, pour des infractions qui en l'absence d'un tel mobile en nécessiteraient.

Cet accès simplifié aux institutions chargées du suivi de la procédure judiciaire semble être l'un des vecteurs permettant de travailler à la restauration de la confiance dans l'institution judiciaire.

Ainsi, l'essor de nouvelles technologies et notamment d' internet a conduit certains Etats à s'interroger sur **la possibilité de faciliter encore davantage l'accès à l'institution judiciaire en supprimant l'impératif de se déplacer physiquement dans les locaux d'un service enquêteur pour signaler des faits.**

Le recours à la plainte en ligne a été développé par plusieurs Etats. Afin de faciliter les démarches des victimes d'infractions et de moderniser le suivi des plaintes et signalements déposés.

Les avantages de la plainte en ligne sont divers.

Elle permet ainsi :

- **à la victime** d'exposer de façon structurée des faits traumatisants plus librement que devant un enquêteur, d'y réfléchir, de les synthétiser ;
- **à certaines personnes qui sont intimidées ou qui refusent de se déplacer** dans un service d'enquête, de dénoncer plus facilement les faits dont elles sont victimes ;
- **à l'enquêteur** qui reçoit ce récit d'avoir un premier contact avec le ou la requérante, d'évaluer la gravité des faits et de déterminer en amont de la plainte un début de stratégie d'enquête ;
- **à l'enquêteur** de solliciter un psychologue ou une assistante sociale, lorsque ces dispositifs existent, pour prendre en charge la victime immédiatement après une future audition ;
- **à la victime** d'être reçue sur rendez-vous et donc sans attente dans les locaux du service d'enquête, et d'être informée de sa possibilité de venir accompagnée.

Il doit, en revanche, être mentionné que cette modalité de dépôt de plainte suppose que la victime puisse lire et écrire ainsi qu'avoir accès à un réseau informatique.

Toutefois, la plainte en ligne n'est pas adaptée **pour les faits nécessitant une enquête en urgence** notamment au regard du risque de déperdition des preuves, de réitération des faits ou de l'existence d'un danger pour la victime.

FOCUS sur la pratique des plaintes en ligne

En Allemagne, la plupart des Länders prévoient la possibilité pour les victimes de déposer une plainte en ligne y compris pour les infractions dites de « haine ». Cette modalité de dépôt de plainte est conçue pour être extrêmement simple et permettre à toute personne, même sans connaissance juridique, de signaler les faits dont elle aurait été victime.

Au Royaume-uni, les victimes d'infractions de haine ont la possibilité de déposer plainte en ligne, de même que les témoins ont la possibilité de dénoncer une infraction de haine en ligne (cf. focus sur le site True Vision).

En France, il existe un dispositif de pré-plainte en ligne (PPEL) qui facilite les démarches des victimes en leur permettant de signaler des infractions via un portail internet puis de bénéficier d'un rendez-vous dans le commissariat ou l'unité de gendarmerie de leur choix pour valider les faits déjà dénoncés en ligne par une plainte formalisée. Initialement

exclusivement réservé aux infractions d'atteintes aux biens commises par un auteur inconnu, la délégation interministérielle à la lutte contre le racisme l'antisémitisme et la haine anti-LGBT) et le ministère de l'Intérieur ont mené des travaux pour que puisse être expérimenté pendant 6 mois l'extension de ce dispositif de pré-plainte en ligne aux infractions de discriminations, de provocations à la discrimination, de diffamations et d'injures commises par des auteurs inconnus. L'objectif est de limiter le phénomène de sous-déclaration de ces faits en facilitant le dépôt de plainte par l'accès à un service en ligne pour les victimes d'actes racistes ou discriminatoires.

Par ailleurs, le projet de loi de programmation pour la justice porté par le gouvernement et toujours en cours d'examen à l'heure de la rédaction de ce guide consacre, **dans le nouvel article 15-5 du code de procédure pénale, la possibilité pour la victime de porter plainte en ligne en cas de propos haineux sur internet.**

FOCUS TRUE VISION

Le site internet « True vision »⁵² est un portail à destination du grand public qui permet en particulier de déposer plainte ou de délivrer un témoignage en ligne, directement auprès du service de police local.

Des renseignements précis sont également demandés sur le formulaire de dépôt de plainte ou pour fournir un témoignage.

Ce site internet contient également :

- les liens vers les services de police locaux (ex. Irlande du Nord),
- des conseils pratiques de sécurité ainsi que des conseils donnés aux victimes en cas d'agression,
- des informations à destination de publics souvent isolés ou en difficulté pour déposer plainte (ex. Roms, gitans, gens du voyage),
- l'ensemble des données quantitatives et qualitatives sur les crimes de haine de 2009 à 2018 en Angleterre et au Pays de Galles,
- des exemples de condamnations d'auteurs de crimes de haine,
- les instructions détaillées qui sont données à la police ainsi qu'aux procureurs en matière d'infractions de haine,
- de la documentation pour la recherche,
- l'ensemble des campagnes de prévention contre le racisme dans le sport, par exemple, ou pour inciter à témoigner.

⁵²<http://www.report-it.org.uk/home>

Enfin, l'accompagnement de la victime ne peut se limiter à la simple facilité d'accès au dépôt de plainte mais doit également s'entendre **d'une véritable prise en considération des besoins psychologiques et des traumatismes de cette dernière.**

Dans l'objectif de permettre aux victimes d'actes à caractère raciste, antisémite ou xénophobe d'exprimer librement les faits qu'elles ont eu à subir, des réflexions doivent être menées sur **les conditions du recueil de leur parole et de leur prise en charge.**

La directive européenne « Victimes » n° 2012/29/UE du 22 octobre 2012 établissant des normes minimales concernant les droits, le soutien et la protection des victimes a généralisé y compris pour les crimes de haine, les droits que les instruments européens précédemment adoptés réservaient à certaines catégories de victimes.

Ces dispositions conduisent à envisager une évaluation personnalisée de la victime et de ses besoins de prise en charge. **Peuvent ainsi être appréhendés les risques particuliers de représailles ou d'intimidation de la part de l'auteur des faits ainsi que les risques de victimisation secondaire, c'est-à-dire de réactivation du traumatisme de la victime à la suite d'un nouvel événement tel que la confrontation au processus judiciaire et aux auditions répétées.**

Face à des faits pouvant être vécus comme stigmatisants, la possibilité pour la victime d'être entendue dans une pièce isolée, éventuellement assistée d'un avocat, semble notamment propre à faciliter le signalement des faits.

FOCUS - la prise en charge des victimes

En France, la loi du 17 août 2015 et le décret du 26 février 2016 ont transposé en droit interne la directive européenne du 22 octobre 2012 établissant des normes minimales concernant les droits, le soutien et la protection des victimes. **Ces dispositions figurent dans les articles 10-2 à 10-5 du code de procédure pénale (CPP) qui sont systématiquement notifiés aux victimes en cas de dépôt de plainte.**

Au stade du recueil de plainte par les services de police, il est effectué dès que possible une **évaluation personnalisée de la victime pour déterminer si des mesures de protection spécifiques doivent être prises au cours de la procédure pour éviter toute victimisation secondaire.** Sont étudiées la nature et les circonstances des faits, l'importance du préjudice subi, les caractéristiques de la victime (sa vulnérabilité particulière - âge, situation de grossesse, existence d'un handicap, ses liens avec la personne mise en cause, l'existence d'un risque d'intimidation ou de représailles) et le policier mentionne dans le procès-verbal d'audition les éléments retenus lui paraissant justifier une prise en compte.

Au stade de l'information judiciaire ou lors de la poursuite des investigations, une évaluation approfondie de certaines victimes est réalisée, sur avis du magistrat, par une association d'aide aux victimes ou par le bureau d'aide aux victimes (article 41 du CPP). Cette évaluation peut être actualisée tout au long de la procédure (article D.1er-12 du CPP). Il

est possible, dans le cadre de cette évaluation approfondie, de mettre en œuvre des mesures sociales d'accompagnement des victimes (accès à des foyers, aide dans les démarches administratives, mesures de protection éventuelles en cas de très grand danger).

En Allemagne, la directive européenne du 22 octobre 2012 a été transposée par l'article 48 (3) du code de procédure criminelle allemand prévoyant que les interrogatoires, auditions et autres actes d'investigations doivent toujours être menés en considération de la nature et des circonstances des faits, de l'importance du préjudice subi, des caractéristiques et des besoins de protection du témoin ou d'une victime. **Ces éléments sont pris en compte pour déterminer si l'audition d'un témoin ou d'une victime d'une infraction, quelle qu'elle soit, y compris d'une infraction de haine, doit avoir lieu dans une pièce isolée et, le cas échéant, si elle doit être vidéotransmise à l'audience principale.**

Cet accompagnement des victimes et la prise en compte de leurs besoins ne doivent pas se limiter au stade du signalement des faits mais doit s'entendre d'une réflexion globale relative à l'amélioration de la qualité des enquêtes menées en matière de racisme.

II. Améliorer la qualité de l'enquête : l'enjeu de la spécialisation des acteurs

Les visites d'étude ont démontré que la décision-cadre 2008/913/JAI du 28 novembre 2008 du Conseil européen relative à la lutte contre certaines formes et manifestations de racisme et de xénophobie au moyen du droit pénal a permis une harmonisation des dispositions pénales pour la répression du racisme et de la xénophobie au sein des Etats étudiés.

Toutefois, au-delà de l'existence d'incriminations visant les comportements haineux, l'efficacité de la lutte contre le racisme repose sur une procédure pénale de qualité susceptible de faire émerger la réalité du mobile raciste, antisémite ou xénophobe.

Les Etats ont tiré les conséquences du particularisme de la matière, en ce que d'une part, elle touche à l'intimité de la personne, ses croyances, ses origines voire son histoire et, que d'autre part, elle peut entrer en résonance avec la liberté d'expression, droit fondamental. Aussi, ils ont mis en œuvre **une spécialisation de tous les professionnels amenés à connaître du traitement des infractions racistes ou à entrer en relation avec leurs victimes, ainsi que des méthodes d'investigation spécifiques (A).**

Par ailleurs, au-delà de ce travail de formation et de spécialisation des acteurs de la lutte contre le racisme, la mise en place des **moyens d'évaluation voire de contrôle de la qualité des procédures** s'est imposée comme condition sine qua non à l'amélioration du traitement pénal du racisme. (B)

A. La spécialisation des acteurs et des méthodes d'investigations spécifiques

1. Spécialisation

Si la formation minimale de tous les professionnels, enquêteurs comme magistrats, amenés à connaître d'infractions racistes, antisémites ou xénophobes, permet d'uniformiser les pratiques et d'assurer que les procédures diligentées répondent à un standard minimal de qualité, la réflexion des Etats autour de l'optimisation du traitement pénal des infractions racistes a également conduit à la **spécialisation de certains services d'enquêtes ou de certains magistrats spécifiquement chargés du suivi de ce type d'infractions.**

Cette spécialisation, qui peut être réservée aux faits les plus graves ou au contraire étendue à tous les faits révélant un mobile raciste, antisémite ou xénophobe, permet également une meilleure identification des interlocuteurs utiles notamment pour les acteurs privés dont l'importance du rôle a déjà pu être soulignée (*cf. Partie II // A. Accompagner le signalement des faits*).

En outre, en tant que spécialistes, ils peuvent être invités à contribuer, au sein de leur service et à destination d'autres services, aux actions de formation des professionnels susceptibles d'être confrontés à la matière.

Cette spécialisation, qui a cours notamment aux Pays-Bas (Service du procureur sur les discriminations et les crimes de haine) ou en Espagne (service des crimes de haine et des discriminations, cf. focus) permet aux autorités de poursuite de développer une accumulation de connaissances et une expertise dans ce domaine.

D'autres Etats, notamment le Royaume-Uni ou la France (cf. focus), ont mis en place une forme plus souple de spécialisation par l'institution de référents, spécialisés dans le traitement des actes et discours racistes, au sein des parquets. A la suite du plan national d'action contre le racisme et l'antisémitisme 2017-2020, des référents ont été également affectés en France dans les unités locales et régionales de police judiciaire.

Les pôles de lutte contre les discriminations et actes racistes au sein notamment des bureaux des procureurs britanniques ou des parquets français, ont permis, au plus près des spécificités locales, de développer des pratiques ciblées pour répondre aux formes de délinquance locales, en lien avec les organisations locales de soutien aux victimes d'actes de haine.

Les plaintes reçues en ligne ou après une pré-plainte en ligne permet de renforcer la spécialisation d'agents, spécialement affectés à leur traitement.

L'enjeu est alors de permettre une formation renforcée de ces référents dans le domaine du traitement judiciaire des crimes de haine : soit par les magistrats des parquets, soit par les écoles spécialisées, soit encore par des structures extérieures, comme en Grande-Bretagne, les responsables du Hate crime Government Programm, ou en France, par la DILCRAH.

Certaines unités de police locales ont développé des services spécialisés originaux, comme à Berlin s'agissant des actes anti-LGBT.

FOCUS

LE SERVICE DES CRIMES DE HAINE ET DES DISCRIMINATIONS AUPRES DES PROCUREURS EN ESPAGNE

Le service des crimes de haine et des discriminations au bureau du procureur de la Province de Barcelone a été installé au mois d'octobre 2009, avec une double finalité : coordonner la poursuite des délits et crimes de haine et des affaires de discrimination, et fournir une assistance aux procureurs requérant dans des audiences, ou prendre en charge directement certaines affaires complexes.

Doté en 2010 d'un coordinateur à plein temps, ce service a mis en œuvre un protocole sur la procédure pénale dans les affaires motivées par la haine et les discriminations et établit des recommandations à l'égard des officiers de police, permettant d'identifier et traiter les délits et crimes de haine, d'informer systématiquement ce bureau sur les affaires relatives à des délits et crimes de haine et de s'assurer que les victimes reçoivent les informations idoines sur les différents services compétents.

Cette pratique a été étendue sur l'ensemble du territoire espagnol au début de l'année 2013 : des services similaires, spécialisés dans le traitement des affaires de délits et crimes de haine et de discrimination, et des points de contact spécifiques ont été créés dans l'ensemble des bureaux des procureurs des 50 provinces judiciaires espagnoles.

L'activité de ces bureaux est coordonnée par un délégué national auprès du procureur général de l'Etat (Fiscal General Estado de Espania) plus haut responsable du ministère public (Ministerio fiscal) en Espagne.

Ainsi, la politique de lutte contre les crimes de haine en Espagne se trouve renforcée par une action plus cohérente sur plusieurs plans :

- établissement de critères communs dans l'interprétation du code pénal,
- coordination des investigations et des poursuites,
- collaboration des forces de police et des agents aux différents échelons de la hiérarchie,
- amélioration de l'enregistrement et de la publication des statistiques sur les procédures judiciaires⁵³.

⁵³ "Submissions of Spain's National Point of Contact on Combatting Hate crimes for ODIHR's Hate Crimes in the OSCE Region"

En Allemagne, un traitement spécifique est réservé aux infractions dites politiques lesquelles recouvrent la majorité des crimes de haine.

En effet, est considérée comme politique toute infraction dont les circonstances de la commission indiquent qu'elle a été commise en raison d'une opinion politique, en considération de la nationalité, de l'ethnie, de la prétendue race, de la couleur de peau, de la religion, des croyances, de l'origine, du handicap, ou de l'orientation sexuelle de la personne (article 207 RiStBV).

Le bureau fédéral de la police criminelle est averti dès lors que certaines catégories d'infractions telles que les atteintes à l'intégrité physique ou les incendies, peuvent recevoir la qualification d'infractions politiques.

Par ailleurs, si l'organisation du ministère public dépend en grande partie des Lands, il existe souvent un procureur spécialisé dans la poursuite des infractions dont le mobile est politique.

FOCUS – Les magistrats référents en France

Entre 2003 et 2007⁵⁴, le ministère de la justice français a invité l'ensemble des parquets à désigner, tant au niveau des juridictions de premier ressort qu'au niveau des cours d'appel, un magistrat référent en matière de lutte contre le racisme et les discriminations.

Initialement chargés des questions liées à l'antisémitisme, ces magistrats référents ont vu leur mission étendue à l'ensemble des formes de racisme et de discrimination.

Ils ont vocation à animer la politique pénale menée en la matière et à en assurer la cohérence.

Ils assurent le suivi de l'action publique et sont avisés des signalements et des plaintes en la matière. Ils sont les interlocuteurs privilégiés de l'ensemble des acteurs spécialisés en ce domaine.

Les initiatives et les actions menées par les magistrats référents en matière de lutte contre le racisme et l'antisémitisme s'articulent autour de quatre axes principaux :

- le suivi de l'action publique menée par les parquets et la coordination locale de la politique pénale applicable en matière de lutte contre le racisme et l'antisémitisme,
- l'amélioration des échanges d'informations entre les parquets, les parquets généraux, les préfetures, les services de police et de gendarmerie ainsi que les représentants de l'éducation nationale.

⁵⁴ La création des magistrats référents résulte spécifiquement d'une dépêche diffusée par le ministère de la justice français, à destination des membres du ministère public datée du 18 novembre 2003 et portant réponses judiciaires aux actes à caractère antisémite ainsi que d'une dépêche du 11 juillet 2007 relative à la lutte contre les discriminations..

- l'établissement d'un dialogue constructif avec les représentants de communautés culturelles, religieuses et les associations.
- la formation et l'animation de réflexions communes.

Les magistrats référents en matière de lutte contre le racisme et l'antisémitisme sont invités à intervenir dans la formation des enquêteurs et, pour certains d'entre eux, dans des actions de formation et de sensibilisation à la lutte contre le racisme et l'antisémitisme dans des milieux professionnels et universitaires.

2. Les méthodes d'investigation

A partir des typologies établies notamment dans les guides à l'attention des policiers en Grande-Bretagne, en Espagne ou en France, il est possible d'identifier une série d'éléments qui, dans le contexte du pays concerné, sont susceptibles de former **un faisceau d'indices pour établir le ou les mobiles racistes** :

- **indices liés aux circonstances de temps et de lieu des faits** : faits commis au moment d'une fête religieuse ou nationale ; près d'un lieu de culte, d'un cimetière, d'un lieu de réunion communautaire, en tous lieux ayant une signification particulière pour la communauté visée, dans un quartier ayant déjà connu des infractions ou incidents à caractère raciste ;
- **indices liés aux circonstances de la commission des faits** : agressions apparaissant purement gratuites ; perception des faits par la victime ou un témoin ; propos tenus avant, pendant ou après l'infraction, gestes, signes, symboles, graffitis ; tenue, comportement de la victime au moment des faits ; port de symboles religieux ; enregistrement de la scène de crime et diffusion sur les réseaux sociaux ou à des personnes déterminées ;
- **indices liés à la victime** : lien avec un groupe minoritaire (c'est à dire national, ethnique, religieux, etc.), le cas échéant par les relations nouées avec des personnes de ce groupe ; victime ayant déjà été agressée ;
- **indices liés à l'auteur des faits** : activités liées à un groupe criminel ou haineux organisé ; antécédents de l'auteur ; propos tenus sur les réseaux sociaux ;
- **indices liés aux relations entretenues entre l'auteur et la victime** : antécédents, connaissance par l'auteur de l'origine, de l'appartenance ou non-appartenance nationale ou religieuse de la victime avant les faits.

Par ailleurs, la sélection discriminatoire des victimes en raison de préjugés doit se rattacher à un préjugé négatif dans le contexte du pays concerné ou à une représentation stéréotypée de la vulnérabilité du groupe concerné. Par exemple, le vol d'une personne, choisie pour une appartenance réelle ou supposée à une communauté, à laquelle est attachée une image de personne susceptible de porter sur elle des espèces ou de personne riche.

FOCUS – La preuve du mobile raciste : l'exemple des indices de haine en Espagne

En Espagne, **une liste de 15 indicateurs de haine** figurent dans le protocole d'action des forces de l'ordre :

- **la perception de la victime ;**
- **l'appartenance de la victime à une communauté ou un groupe minoritaire, ethnique, religieux, national, ou à raison de l'orientation sexuelle ou l'identité de genre ;**
- **les propos racistes, xénophobes ou homophobes tenus ou les commentaires laissés par les auteurs des faits ;**
- **la haine ou la discrimination par erreur ou par association (ex. salarié hétérosexuel travaillant pour une association LGBT) ;**
- **les tatouages, la tenue vestimentaire ou l'utilisation de symboles d'idéologies racistes ou extrémistes par l'auteur des faits ;**
- **les relations du suspect avec des groupes ultras de supporters d'équipes de football,**
- **le caractère apparemment gratuit des violences ;**
- **le port d'éléments de propagande radicale, bannières, drapeaux, etc. lors des faits, ou retrouvés à leur domicile ;**
- **les antécédents de l'auteur concernant des faits similaires ;**
- **l'incident ou l'infraction ont eu lieu au sein de locaux associatifs, d'un lieu de culte ou d'un cimetière ;**
- **les relations du suspect avec des groupes activistes agissant contre les migrants, ou des groupuscules antisémites, anti-musulmans ou les relations hostiles anciennes entre le groupe des agresseurs et la victime ;**
- **la date des faits (mercredi pour les musulmans, le samedi pour les juifs, le jour de la marche des fiertés pour les personnes Lgbt) ;**

- **une date anniversaire** (date de naissance d'Hitler, date de l'invasion de la Pologne, etc) ;
- **le comportement de l'auteur des faits**, notamment pendant les interrogatoires, ou lors de sa garde à vue ou pendant la période de détention ;
- **l'activité téléphonique, les enregistrements** (enregistrement voire diffusion d'une vidéo de l'agression) ainsi que les propos radicaux sur les réseaux sociaux.

B. Le contrôle de la réponse pénale

L'ambition d'une procédure pénale de qualité a conduit certains des Etats visités à s'interroger sur des modalités d'évaluation de la qualité des procédures diligentées.

L'amélioration du traitement judiciaire des infractions racistes nécessite en effet une connaissance précise des écueils ou difficultés auxquels sont confrontés victimes, enquêteurs ou autorité poursuivante ainsi que des éventuels dysfonctionnements pouvant affecter le processus judiciaire.

Il est ainsi apparu utile à certains Etats de réfléchir aux moyens d'expertiser les pratiques judiciaires en matière d'infractions de haine afin de déterminer les moyens susceptibles de remédier aux obstacles rencontrés.

Cette évaluation peut se faire dans le cadre d'instances partenariales, lieu privilégié d'un retour d'expérience sur des procédures particulières pour lesquelles des difficultés sont apparues. (déjà évoqué non avec les panels ?)

Leur création, dans les Etats ayant fait ce choix, a permis une meilleure collaboration des acteurs du domaine et la mise en place d'un véritable échange, permettant à chacun de faire connaître ses attentes mais aussi ses contraintes.

FOCUS – Les pôles anti-discriminations et les cellules de veille en France

Depuis 2007⁵⁵, les parquets ont été invités par le ministère de la justice à s'organiser en mettant en place au sein de chaque tribunal de grande instance **un pôle anti-discriminations** susceptible d'être réuni à échéance régulière et destiné à favoriser l'accès à la justice des victimes de tels agissements et à améliorer la qualité de la réponse pénale.

⁵⁵ Dépêche du 11 juillet 2007 relative à la lutte contre les discriminations.

Dès 2009⁵⁶, leur compétence a été étendue à tous les actes commis à raison de l'appartenance de la victime à une ethnie, une nation, une race ou une religion déterminée ou de son orientation sexuelle.

Ces pôles sont constitués, autour du magistrat référent, du délégué du procureur spécialisé lorsqu'il existe, des services d'enquête, des associations impliquées dans la lutte contre les discriminations et de celles chargées de l'aide aux victimes, des représentants des autres administrations concernées (préfecture, éducation nationale etc.). Le délégué local du Défenseur des droits et les élus peuvent être associés à cette instance.

Leur objectif est d'expliquer l'action et le fonctionnement de la justice dans le domaine de l'anti-racisme et de la lutte contre les discriminations, de dresser un état des lieux régulier de la situation dans le ressort et des dossiers dont est saisi le parquet.

Dans certains ressorts, ont été créés des espaces de prise de parole et d'échanges avec les autorités religieuses, les représentants des associations culturelles, des associations d'aide aux victimes ou de lutte contre le racisme ou les discriminations dans le cadre de **cellules de veille**.

L'ensemble de ces structures sont le lieu d'un travail partenarial permettant une réflexion commune sur la politique pénale menée sur le ressort et sur les moyens d'améliorer le traitement des infractions racistes.

Le bilan de la mise en place de ces magistrats référents ainsi que des pôles anti-discriminations doit néanmoins être aujourd'hui nuancé.

En effet, si actuellement, tous les parquets généraux et parquets de France ont mis en place un magistrat référent, les pôles anti-discriminations n'ont été en place que dans un nombre encore trop limité de juridictions.

En outre, le nombre de plaintes et donc de procédures pénales diligentées en matière de racisme malgré ces structures demeurent très faibles.

Ce constat démontre la nécessité pour les gouvernements, une fois de telles structures créés, de se questionner sans cesse sur les moyens de dynamiser les réseaux mis en place et de maintenir un engagement constant en matière de formation des magistrats référents.

Les visites réalisées dans le cadre de ce projet ont démontré qu'il était également possible d'aller encore plus loin en mettant en œuvre de véritables processus de contrôle de la qualité de la procédure.

Le rôle de la hiérarchie, doit à ce titre être valorisé. elle doit non seulement être identifiée comme un référent pouvant être consulté dès qu'une difficulté apparaît, mais également être encouragée à exercer un contrôle des procédures diligentées en la matière. Susceptible

⁵⁶Dépêche du 5 mars 2009 relative à l'extension de la compétence des pôles anti-discriminations aux infractions commises à raison de l'appartenance de la victime à une ethnie, une nation, une race ou une religion déterminée.

d'exercer un rôle de superviseur ou de coordonnateur, elle peut notamment s'assurer de la cohérence des réponses pénales données.

En dehors de tout fonctionnement hiérarchique, la désignation d'un référent ou d'un coordonnateur peut être encouragée.

FOCUS – Supervision en Angleterre

- Chaque service de *Crown Prosecution Service (CPS)* a nommé **un coordonnateur des crimes motivés par la haine** chargé d'effectuer deux types de contrôle des procédures diligentées en matière d'infractions dites de haine :

- D'une part **un contrôle direct** des procédures : A cet effet, il se fait remettre une liste de tous les cas d'infractions motivées par la haine dans son ressort et s'assure que les charges retenues sont exactes. Il se livre ainsi à un examen global et direct de la qualité des procédures menées en la matière. Il vérifie notamment que le travail de démonstration de la circonstance aggravante a bien été effectué.

Le coordinateur est informé de toutes les procédures diligentées sur le fondement d'une infraction haineuse, à l'exception de celles motivées par la prétendue race de la victime pour lesquelles l'examen ne peut porter que sur 10 affaires en raison de trop grande nombre de procédures diligentées en la matière.

L'idée est d'anticiper les difficultés pouvant survenir dans le traitement judiciaire de ces affaires.

- D'autre part, **un contrôle a posteriori** : À la fin de chaque mois, le coordonnateur reçoit la liste de tous les cas résolus et un aperçu des peines. Il détermine dans quel cas le procureur principal aurait dû retenir les aggravations prévues pour les infractions racistes en vertu de l'article 145 du *Criminal Justice Act*.

III. Améliorer la réponse judiciaire : l'enjeu de la pédagogie

Le signalement des faits et la qualité de la procédure pénale sont des éléments essentiels de la lutte contre le racisme. Néanmoins, ils ne peuvent être dissociés d'une réflexion à mener autour de la réponse pénale.

En ce qu'elle clôturera le processus judiciaire, la pertinence de cette réponse constitue un enjeu majeur dans l'efficacité de la lutte contre le racisme.

Traditionnellement, outre son rôle à l'égard des victimes, la réponse pénale se voit assigner une double fonction. Elle doit être à la fois répressive et venir sanctionner l'acte commis, mais également préventive, en évitant la réitération ou la récidive. Elle doit être adaptée à la gravité de l'acte posé mais également au profil de l'intéressé et à son parcours personnel et judiciaire.

Cette individualisation de la réponse à donner à une infraction doit être un principe essentiel dans les choix de politique pénale adoptés par les Etats notamment en matière de lutte contre le racisme. Elle suppose une gradation dans l'application des mesures et sanctions en fonction de la situation spécifique des auteurs. (I)

Pour éviter un renouvellement de faits similaires, elle suppose également que la peine infligée permette à son auteur d'engager une réflexion sur l'acte posé, sur les mécanismes ayant conduit à cet acte et sur ses conséquences. Dans cette optique, la dimension pédagogique de la réponse pénale est un enjeu majeur. (II)

A. Une réponse graduée, adaptée à la personnalité de l'auteur

Si les actes racistes ou anti-religieux ont une résonance particulière pour leur victime en ce qu'ils sont ressentis comme une atteinte directe à ce qui relève de l'intime (son origine, ses croyances,...), ils révèlent également chez leurs auteurs une vision particulière de la société souvent faite de préjugés et d'une méconnaissance de l'autre.

Ainsi, toute infraction raciste nécessite un traitement pénal particulier s'agissant tant de la prise en charge de la victime que de celle de son auteur.

L'acte raciste isolé, sans violence physique, n'appelle pas le même traitement que l'acte violent inscrit dans un contexte de haine raciale globale.

L'individualisation de la sanction pénale débute par une individualisation de la réponse procédurale à donner à l'acte posé.

Si le jugement devant une cour de justice, pour ce qu'elle comporte de solennité, s'impose pour les faits les plus graves, des modes alternatifs de résolution des litiges peuvent être envisagés pour les actes de moindre gravité commis par des primo délinquants.

Ces modes alternatifs, issus notamment de la justice dite « restaurative » et qui encouragent l'instauration d'un dialogue entre l'auteur et sa victime voire même avec la communauté visée par l'acte dans son ensemble, sont particulièrement adaptés à la lutte contre le racisme.

En effet, la justice « restaurative » ou réparatrice, développée depuis une trentaine d'années dans les pays anglo-saxons, propose de nouvelles pratiques à destination des auteurs d'infraction, des victimes mais aussi des autres membres du groupe social concerné. Après la commission d'une infraction, ces derniers sont invités à envisager ensemble les conséquences de l'acte mais aussi à trouver des solutions pour le dépasser.

L'idée est d'associer, par-delà la seule présence du juge, le délinquant et la victime dans un processus pénal de réparation, voire de réconciliation.

Dans ce processus, la victime, le délinquant et, le cas échéant, toute autre personne ou tout autre membre de la communauté subissant les conséquences d'une infraction, sont invités à participer ensemble activement à la résolution des problèmes découlant de cette infraction, généralement avec l'aide d'un « facilitateur » ou médiateur afin de restaurer la paix sociale qui a été rompue.

Il s'agira ainsi, par l'intermédiaire d'un tiers médiateur, d'amener les deux parties à communiquer et à mieux se comprendre tout en favorisant la réparation du préjudice commis.

Plusieurs dispositifs relevant de la justice réparatrice peuvent être envisagés en matière de lutte contre le racisme.

⇒ **La médiation entre la victime et l'auteur de l'infraction** qui doit permettre à la victime et au délinquant de participer activement, s'ils y consentent, à la solution des difficultés résultant du délit, avec l'aide d'un tiers indépendant (médiateur).

Elle suppose la confidentialité des échanges, une autonomie du service en charge de la médiation, une orientation vers celle-ci décidée par l'autorité judiciaire, une possibilité d'y recourir à tous les stades de la procédure.

FOCUS – la médiation pénale en France

En France, la médiation pénale est une alternative aux poursuites prévue par l'article 41-1 5° du CPP.

Consacrée par la loi du 4 janvier 1993, **la médiation pénale consiste à réunir les parties afin qu'elles trouvent ensemble une solution amiable à leur litige.** Elle peut être mise en œuvre par le procureur de la République, comme toute mesure de ce type, préalablement à sa

décision sur l'action publique et dans l'hypothèse où il apparaît qu'une telle mesure est susceptible d'assurer la réparation du dommage, de mettre fin au trouble résultant de l'infraction ou de contribuer au reclassement de l'auteur des faits.

La médiation pénale consiste à rechercher, grâce à l'intervention d'un tiers, une solution librement négociée entre les parties à un conflit né d'une infraction.

Elle fait de l'auteur et de la victime les acteurs principaux, sous le contrôle du médiateur, de la résolution du conflit. La victime peut s'exprimer largement, relater les faits et faire connaître ses attentes au regard du préjudice subi et de la réparation souhaitée. De son côté, l'auteur, par sa confrontation directe avec la victime, peut prendre conscience de son acte, de ses conséquences et se voit ainsi responsabilisé.

Si la médiation réussit, le médiateur dresse un procès-verbal signé par les parties et indiquant concrètement les engagements qui ont été pris et dont il devra vérifier l'exécution (un rapport sur l'issue de la médiation est adressé au procureur). Le procureur classe ensuite l'affaire sans suite.

Si les parties refusent de participer à la mesure ou si la médiation échoue, le dossier est renvoyé au procureur qui décidera de la suite à donner (poursuites, autres procédures alternatives ou classement). Rien ne s'oppose à ce que le parquet connaisse l'origine de cet échec, ce qui lui permet d'apprécier la suite à donner à la procédure

La médiation peut être assurée soit par le secteur associatif, soit par des personnes physiques spécialement formées et habilitées par le procureur de la République.

⇒ **Les conférences de groupe** ⁵⁷ qui fonctionnent sur le même principe que les médiations auteur-victime mais, peuvent se joindre à la réunion, toutes les personnes, ayant un intérêt à la régulation du conflit. Elle permet d'identifier les soutiens dont peuvent bénéficier les intéressés, notamment le mis en cause, en vue de l'aider à modifier à l'avenir son comportement et de réparer les torts causés à la victime ou à la communauté.

⇒ **Les cercles de sentence ou de détermination de la peine**

Élargis à tous les membres de la communauté qui souhaitent y participer, les cercles permettent à chacun de s'exprimer sur les conditions d'émergence du conflit et ses conséquences. Ces cercles débouchent sur l'adoption d'une résolution consensuelle qui porte sur la sentence elle-même. Cette mesure peut également être mise en œuvre par la communauté même si la victime ne souhaite pas s'y associer ou s'il n'existe pas de victime.

⁵⁷Utilisée en Australie, aux Pays Bas, en Amérique du nord, en Belgique et au Royaume Uni.

⇒ **Les travaux dans la « communauté » et le travail d'intérêt général (TIG).**

En France, le travail d'intérêt général (TIG), créé par la loi du 10 juin 1983, peut être prononcé par le tribunal pour enfants, par le tribunal de police pour les contraventions de 5ème classe ou par le tribunal correctionnel, soit à titre de peine principale, soit à titre probatoire sous forme de « sursis avec l'obligation d'accomplir un TIG ».

En Allemagne, pour les délits (peine encourue inférieure à un an), le procureur peut suspendre les poursuites et concomitamment imposer le respect de certaines obligations au prévenu telles qu'un travail dans un service spécifique afin de réparer le dommage causé par le délit, un travail non rémunéré, ou justifier d'une tentative sérieuse de médiation avec la victime et d'une volonté de réparer ainsi le préjudice causé.

L'évaluation des divers dispositifs de justice réparatrice mis en œuvre dans les pays les ayant adoptés, qu'ils soient complémentaires des procédures pénales traditionnelles ou qu'ils s'y substituent, atteste de leur utilité. Il est considéré que la justice réparatrice répond mieux aux attentes et aux besoins des justiciables en ce qu'elle permet à ceux-ci de s'approprier le mode de résolution.

Au contraire, pour les faits les plus graves, démontrant chez leurs auteurs un comportement haineux profondément ancré, l'intervention judiciaire, et plus encore la tenue d'une audience, semble devoir s'imposer.

Il importe en effet que l'auteur entende la réprobation que la société dans son ensemble porte sur l'acte haineux commis. La solennité de l'audience, la présence du ministère public chargé de représenter la société, quel que soit le système considéré (accusatoire ou inquisitoire), le temps du débat judiciaire sont en effet essentiels dans le processus de compréhension de la sanction finalement prononcée.

A cet égard, dans certains Etats tels que l'Angleterre et le Pays de Galles, la pratique est de s'abstenir de recourir aux procédures dites de « plaider-coupable » pour les faits dits de haine.⁵⁸

Ainsi, afin de concilier répression et prévention, la réponse à apporter à un acte haineux doit être déterminée et graduée en fonction de la personnalité de l'auteur. Primauté du dialogue et des modes de résolution alternatifs pour les faits les moins graves et chaque fois que la personnalité de l'auteur le permet et primauté de l'audience pour les faits les plus graves.

Toutefois, quelle que soit la voie choisie, il importe que la sanction finalement infligée présente un aspect pédagogique.

⁵⁸ Source : Lifecycle of a hate crime Comparative Report – Jennifer Schweppe, Amanda Haynes et Mark A Walters.

B. La dimension pédagogique de la sanction

Les réflexions menées par les Etats autour de l'efficacité de la sanction pénale et notamment de son rôle dans l'absence de réitération des faits ont conduit au constat de la nécessité de travailler sur sa dimension pédagogique.

En matière de lutte contre le racisme, plus encore que dans d'autres matières, les mécanismes à l'œuvre dans le passage à l'acte, qu'il soit un acte de violence physique ou verbale, procèdent de l'existence de préjugés, plus ou moins profondément ancrés, chez l'auteur.

La sanction infligée doit tout à la fois permettre de « débanaliser » ce comportement, d'en consacrer le caractère socialement inadmissible et de déconstruire les préjugés ayant motivé le passage à l'acte.

Dans cette optique, la sanction pénale doit être pédagogique tant dans son prononcé que par sa nature même.

1. Pédagogie lors du prononcé de la peine

Le temps du prononcé de la sanction est un temps crucial du processus judiciaire. Pour être comprise et intégrée, la sanction pénale doit être expliquée.

Par la consécration d'une circonstance aggravante liée aux motivations haineuses de l'acte dans les différents systèmes juridiques expertisés, le législateur, a souhaité consacrer le caractère intolérable des actes motivés par la haine raciale ou religieuse ou en ce qu'ils portent directement atteinte aux valeurs de tolérance, d'égalité et de liberté.

Il importe donc que l'auteur, au moment d'être sanctionné, entende la réprobation que la société porte spécifiquement sur l'acte haineux commis.

Il pourra ainsi être opportunément indiqué la peine encourue pour l'infraction de droit commun puis explicité les raisons conduisant à aggraver cette peine en cas de motivations racistes, antisémites ou xénophobes. L'auteur aura ainsi connaissance des conséquences directes et quantifiables de l'aggravation de la peine en cas de motivation haineuse

FOCUS -

La détermination et le prononcé de la peine en Angleterre et au Pays de Galles

En Angleterre et au Pays de Galles, l'article 145 de la loi de 2003 (Criminal Justice Act) a fait de la haine raciale ou religieuse une circonstance aggravante générale pour tout type d'infractions.

La circonstance aggravante peut être retenue dès lors qu'est démontrée :

- une hostilité envers la victime : il n'est en effet pas tenu compte de la motivation de l'auteur. Peu importe que l'infraction ait été commise par colère et non par haine. De même, l'infraction n'est pas caractérisée parce que la personne est raciste ou haineuse mais parce que le discours utilisé est abusif ou violent.
- une hostilité à l'encontre d'un groupe spécifiquement protégé : ce racisme ou cette manifestation de haine contre un groupe spécifique doit faire l'objet de preuves circonstanciées réunies au cours de l'enquête.

Si aucune méthode de calcul de l'aggravation de la peine n'est prévue par la loi, il existe toutefois, un conseil des condamnations dont le rôle est d'établir des lignes directrices en matière de condamnation des crimes de haine. Les directives données concernent aussi bien les incriminations spécifiques de comportements haineux que l'application de la circonstance aggravante issue de la loi de 2003.

L'étude de la pratique des juges conduit à dégager trois méthodes principales⁵⁹ de détermination de la peine :

Une approche dite « intuitive » au terme de laquelle les juges déterminent le niveau de la peine eu égard aux faits présentés en se basant sur leur expérience et sans appliquer aucun barème.

Une méthode dite de « l'escalade des catégories de condamnations » au terme de laquelle les juges n'appliquent pas un pourcentage mais prononcent simplement la peine du rang de condamnation supérieure telle qu'elle résulte des directives en matière de détermination de la peine.

Une méthode dite « du pourcentage de rehaussement » selon laquelle les juges déterminent la gravité globale de l'infraction au regard de lignes directrices générales et appliquent ensuite un « pourcentage de rehaussement » à la peine finale.

Enfin, en matière de racisme, lors du prononcé de la peine, les tribunaux doivent préciser dans leur décision la peine qui aurait dû être prononcée en l'absence de circonstance aggravante.

Les tribunaux sont ainsi contraints de suivre une approche en deux étapes dans la détermination de la peine et de rendre cette approche visible dans leur décision.

⁵⁹Source. Lifecycle of a hate crime Comparative Report – Jennifer Schweppe, Amanda Haynes et Mark A Walters.

2. Pédagogie dans le choix de la peine

Au-delà de la dimension pédagogique du prononcé de la peine qui permet de consacrer le caractère socialement répréhensible de l'acte commis aux yeux de l'auteur, l'enjeu de la prévention de la récidive nécessite que la sanction infligée comporte en elle-même un aspect pédagogique.

En effet, comme évoqué précédemment, les comportements racistes procèdent de l'existence de préjugés envers certaines communautés et d'une méconnaissance de « l'autre » dans sa diversité de cultures, de religions, d'histoire.

La lutte contre le racisme doit donc s'entendre d'un travail de déconstruction des préjugés et d'une meilleure connaissance des cultures et des communautés religieuses.

Ce travail de pédagogie doit évidemment intervenir en amont de tout acte, par la mise en place de programmes de prévention, notamment en milieu scolaire, mais également en aval de l'acte au moment de la détermination de la sanction.

Afin de développer la dimension pédagogique des réponses pénales, doivent être encouragées les relations avec des partenaires de l'institution judiciaire tels que des associations de victimes ou des lieux de mémoire.

L'organisation de visites au sein de sites ou monuments correspondants à la survenance d'événements marquants de l'histoire, qu'ils s'agissent de lieux où ces événements se sont déroulés ou, qu'ils en soient le symbole, ainsi que l'accès aux témoignages de rescapés ont fait la preuve de leur grand intérêt en ce qu'ils permettent une mise en perspective de l'acte commis avec l'histoire d'une communauté.

La mise en place de stages comportant des modules spécialement adaptés à la lutte contre le racisme constitue l'une des pistes à développer pour combattre la réitération des faits.

Ces stages peuvent permettre un rappel des valeurs républicaines de tolérance et de respect de la dignité humaine tout en faisant prendre conscience à l'auteur des faits de sa responsabilité pénale et civile et des devoirs qu'implique la vie en société.

Par ailleurs, certaines peines, au-delà de l'impact qu'elles vont avoir sur l'auteur, peuvent également avoir une fonction pédagogique bien plus générale. C'est notamment le cas des peines visant à la publicité de la décision telles que les peines d'affichage ou de diffusion de la décision, qui présentent un intérêt particulier en matière de racisme en diffusant largement l'interdit légal de tout comportement ou discours haineux et la répression que la société y attache.

FOCUS – Les peines pédagogiques en France : Le stage de citoyenneté

- Depuis 2014, le parquet de Paris a mis en place, en lien avec le mémorial de la Shoah, un stage de citoyenneté intitulé « *sensibilisation à l'histoire de la SHOAH* ».

Ce stage, organisé sur deux jours et pour une dizaine de personnes a pour objectif d'aborder toutes les formes de racisme en permettant la participation et l'expression des stagiaires.

Un rappel de la loi en matière de racisme est opéré puis une réflexion sur les génocides du XXe siècle est proposée aux stagiaires (avec notamment le témoignage de rescapés).

Un livret « *Les mécanismes du racisme et de l'antisémitisme* », présentant les principaux éléments d'information développés au cours du stage (éléments sur les préjugés, l'antijudaïsme) est diffusé aux participants afin de donner des repères et de fournir des outils pour réfléchir sur l'histoire.

Les thèmes sont abordés sous forme d'ateliers, avec l'utilisation de plusieurs supports (vidéos, affiches de l'époque coloniale, coupures de presse du début du 20^{ème} siècle). Afin, de ne pas avoir une approche trop scolaire, et de créer une dynamique positive de groupe, les stagiaires sont tantôt répartis en sous-groupes, encadrés par un intervenant et restituant sa réflexion à l'autre, Les activités proposées consistent en un travail sur les mots et la construction des préjugés (travail sur les syllogismes) et sur la notion de différences ; elles apportent des connaissances historiques et scientifiques basiques sur la construction de l'antisémitisme, sur le nazisme, sur la théorie de l'évolution et la notion de race.

Un travail sur les actes est également proposé. Sont ainsi présentés les génocides du 20^e siècle, avec notamment la visite du mémorial de la Shoah et de l'exposition permanente, et le témoignage de deux rescapés, l'un de la Shoah et l'autre du génocide rwandais.

Enfin, un atelier sur les deux génocides précédemment visés (travail sur des planches de bande dessinée), se conclut par une table ronde co-animée par un historien spécialiste des génocides et un éditeur, spécialisé dans le dialogue interreligieux, qui rappellent chacun l'importance de l'acceptation des différences de l'autre et l'importance des discours de haine, après avoir évoqué leur parcours.

A la fin du stage, les stagiaires sont invités, chacun à leur tour, à énoncer les points positifs et négatifs du stage, puis le magistrat du parquet présent procède à un rappel des raisons de la convocation au stage et des conséquences pénales des propos à caractère raciste.

- **Le recours aux stages de citoyenneté, dans le cadre des alternatives aux poursuites ou du prononcé de la peine, est ainsi apparu particulièrement adapté car ils ont vocation à rappeler les valeurs républicaines de tolérance et de respect de la dignité humaine tout en faisant prendre conscience à l'auteur des faits de sa responsabilité pénale et civile et des devoirs qu'implique la vie en société.**

La direction des affaires criminelles et des grâces du ministère de la justice a, en conséquence, diffusé le 4 décembre 2015 une circulaire relative au développement d'une thématique

consacrée au racisme et aux discriminations dans les stages de citoyenneté, que ce soit sous la forme :

- de **l'intégration d'un module spécifique consacré au racisme et à l'antisémitisme au sein des stages de citoyenneté de droit commun.**

Des travaux ont été menés avec la Fédération Citoyens et Justice (FCJ) pour créer un module type relatif à la lutte contre le racisme et les discriminations et susceptible de s'intégrer aux stages de citoyenneté existants, par la conclusion d'un simple avenant aux conventions mettant en œuvre les stages de citoyenneté.

- ou du **développement en région de stages de citoyenneté spécifiques pour les auteurs de faits à caractère raciste, mis en œuvre par le Mémorial de la Shoah sur le modèle du stage parisien**, susceptibles de répondre aux besoins de certains ressorts, confrontés à l'importance ou à la particulière acuité de ce phénomène.

Le 19 février 2016, le parquet général de Lyon et le 24 mars 2016, le parquet général d'Aix-en-Provence, ont signé un protocole avec le Mémorial de la Shoah pour mettre en œuvre en région ces stages spécifiques.

Depuis la signature de ces protocoles, la cour d'appel de Lyon a pu organiser plusieurs sessions de stages, un par an en moyenne, et dresse un bilan positif de leur mise en œuvre. En revanche, il est apparu sur les deux cours d'appel concernées des difficultés de mise en œuvre de ces stages, liées au nombre insuffisant de participants en raison notamment de l'éloignement géographique des lieux de stage, du faible nombre de procédures en matière d'infractions de discrimination, des difficultés à caractériser et établir les infractions.

Les procureurs généraux des cours d'appel de Lyon et Aix-en-Provence, particulièrement investis dans la lutte contre le racisme et l'antisémitisme, travaillent de façon constante pour identifier les moyens de remédier à ces écueils : élargissement du champ des conventions et communication constante auprès des parquets du ressort pour promouvoir l'importance de requérir ce type de mesure.

CONCLUSION

Le 19 février 2019 était organisé place de la République à Paris un grand rassemblement à l'appel d'une vingtaine de partis politiques afin de protester contre la multiplication des actes antisémites en France.

Il s'agissait également de dénoncer les récents faits antijuifs que la France a eu à déplorer les semaines précédentes : portraits de Simone Veil sur deux boîtes aux lettres du 13^{ème} arrondissement recouverts de croix gammées, le mot « Juden » (juif en allemand) tagué sur la vitrine d'un magasin Bagelstein, les arbres plantés à la mémoire d'Ilan Halimi –jeune homme juif torturé à mort en 2016 – sciés, ou encore insultes proférées à l'encontre du philosophe français Alain Finkielkraut.

La lutte contre la recrudescence de la haine antisémite n'est malheureusement pas un défi auquel seule la France se trouve confrontée. De nombreux pays européens doivent aujourd'hui faire face à une prolifération de comportements et de discours haineux.

Ces actes intolérables nous alertent sur la nécessité de renforcer encore davantage nos actions en matière de lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie. Avec internet, les discours haineux ne connaissent plus de frontière et se propagent sur les réseaux sociaux sans connaître aucune limite. Il apparaît en conséquence essentiel pour les pays de l'Union européenne de se rapprocher et de mener ensemble une réflexion sur les moyens d'optimisation de cette lutte.

C'est fort de ce constat que le projet PRINT s'est construit avec pour objectif de permettre un échange de vues et de pratiques entre les membres du projet et les représentants publics et privés particulièrement engagés dans ce combat dans chacun des pays visités.

A l'issue des 16 mois qu'a duré le projet, les objectifs principaux d'échanges entre les acteurs judiciaires œuvrant pour lutter contre le racisme et d'amélioration de la connaissance des modes de réponse pénale pouvant être mis en place par les autorités en charge du traitement de la problématique du racisme et de la xénophobie a été largement atteint.

Ce projet a permis une mutualisation des connaissances et des réflexions menées, ainsi que l'identification d'axes principaux d'action dans la lutte contre le racisme. En dépit des différences de cultures juridiques des Etats ayant participé au projet, le recensement et l'analyse des solutions mises en œuvre dans les différents pays visités peuvent être une source d'inspiration pour d'autres Etats de l'Union.

Ce guide n'a pas pour finalité de recommander une transposition ne varietur des pratiques des Etats mises en avant mais de dégager de nouvelles pistes de réflexions pour l'amélioration du traitement judiciaire du racisme au regard de pratiques innovantes répertoriées dans les Etats.

ANNEXES

1) Questionnaire sur les cadres législatifs et juridiques et son application

2) Rapports des visites d'étude

- **France**
- **Royaume Uni**
- **Allemagne**
- **Espagne**

PRINT
(Preventing Racism and INTolerance)

QUESTIONNAIRE

Le projet PRINT (*Preventing Racism and INTolerance*), porté conjointement par la France (ministère de la Justice – DILCRAH) et l’Allemagne (ministère de la Justice), subventionné par le programme REC de la Commission Européenne a pour objet d’amener les deux Etat partenaires à mener une réflexion commune sur l’harmonisation des modes de répression des actes et discours à caractère raciste et xénophobe pour améliorer la réponse pénale contre ces agissements.

L’étude objective et comparée, tant de la législation en la matière que des modes de réponse pénale de 4 pays (les deux pays partenaires – Allemagne et France) ainsi que deux pays européens investis dans la lutte contre le racisme – Espagne et Royaume-Uni), doit amener les membres du projet à identifier les difficultés rencontrées, les bonnes pratiques et des standards communs qui pourraient être développés dans les pays membres de l’UE qui souhaitent faire progresser leur droit et leur politique pénale pour lutter contre les actes et discours de haine à caractères raciste et xénophobe.

Dans ce cadre, un guide de présentation de ces pratiques sera rédigé et diffusé à l’ensemble des Etats membres notamment grâce à l’organisation d’une Conférence de restitution organisée au début de l’année 2019.

Afin de mener avec rigueur cette analyse, un état des lieux du cadre juridique et de la réponse pénale de chaque pays doit être dressé et des éléments de contexte pouvant expliquer ou conditionner ces éléments doivent être recueillis. Le présent questionnaire répond à cet objectif. Il n’a vocation qu’à servir de support à la réflexion des experts du projet PRINT et les réponses ne seront pas publiées. Seule une synthèse des réponses nationales pourra être annexée au rapport de suivi des travaux transmis à la Commission européenne.

Le questionnaire concerne les actes et discours racistes, antisémites et xénophobes, ci-après souvent appelés « actes et discours de haine ». Afin de s’accorder sur une compréhension/définition commune des infractions concernées par le questionnaire, nous renvoyons vers la définition des infractions racistes et xénophobes de l’Article 1 de la DECISION CADRE du CONSEIL 2008/913/JHA sur la lutte contre certaines formes et manifestations de racisme et de xénophobie au moyen du droit pénal.

Il vous est bien entendu loisible d’ajouter toute observation complémentaire, pour chacune des parties du questionnaire, et de joindre tous documents de synthèses utiles.

I. Le cadre institutionnel et les politiques publiques de lutte contre les actes et discours racistes, antisémites et xénophobes

Organisation des politiques publiques

1. Pouvez-vous présenter la politique publique définie dans votre pays pour renforcer ou mieux organiser la lutte contre les actes et discours racistes, antisémites, et xénophobes ?

2. **Des faits divers particuliers ou d'autres événements ont-ils, au cours des dernières années, eu un retentissement** propre à entraîner, au sein de votre Etat, une modification des politiques publiques de lutte contre la criminalité à caractère raciste, antisémite, et xénophobe ?

3. **Pouvez-vous préciser les acteurs en charge de sa définition et de sa mise en œuvre** – en indiquant notamment quels sont les principaux ministères, services administratifs et agences contribuant à la lutte contre le racisme, l'antisémitisme, la xénophobie ; s'il existe un organe d'impulsion ou de coordination en matière de lutte contre le racisme, l'antisémitisme, et la xénophobie ?

4. Pouvez-vous indiquer **si les ONG ou les organisations dites communautaires sont associées** à cette politique de lutte contre les actes et discours racistes dans votre pays, en précisant le cas échéant sous quelle forme (institutionnalisée ou non) ?

5. Existe-t-il au niveau national et local des **instances publiques de dialogue, d'expertise, de concertation voire de co-décision avec les ONG** en matière de lutte contre les crimes ou les discours racistes, antisémites ou xénophobes? Pouvez-vous en décrire la composition, la fréquence de réunion et l'objet des réunions de ces instances ?

L'évaluation des politiques publiques

6. **Les politiques publiques et les acteurs les menant font-ils l'objet d'évaluation** et par qui (puissance publique, ONG/associations organisations internationales) ?

Le système statistique

7. Pouvez-vous donner des **éléments statistiques sur les actes et discours raciste** dans votre pays ? Combien de procédures judiciaires en matière racisme (tout type confondu) sont actuellement ouvertes auprès de vos juridictions nationales ?

8. **Pouvez-vous indiquer comment sont décomptés les actes et discours de haine** (services d'enquête et juridictions / incidents signalés aux ONG, enquêtes de victimisation), comment sont-ils collectés (informatisation ou non) ? Pouvez-vous préciser les différentes catégories visées par origine, apparence physique (couleur de peau), religions?

II. Le traitement judiciaire des actes et discours de haine

Les textes de répression des infractions et leur régime juridique

9. Pouvez-vous citer, en précisant leur degré de gravité, les infractions pénales qui permettent de poursuivre les actes et discours de haine raciste, antisémite et xénophobe, les textes de répression, la définition légale de ces infractions, les éventuelles caractéristiques procédurales les concernant

(prescription) et les peines encourues ?
10. S'agit-il d'infractions générales comportant des circonstances particulières ou s'agit-il d'infractions spécifiques? Le cas échéant, pouvez-vous indiquer les termes légaux relatifs à/aux circonstance(s) aggravante(s) en matière de racisme, antisémitisme, xénophobie et à quelles infractions la circonstance trouve à s'appliquer ?
L'enquête
<i>Organisation des services d'enquête</i>
11. Quels sont les services enquêteurs compétents ? Existe-t-il des services d'enquête spécialisés en matière d'actes et de discours de haine ? En cas de réponse affirmative, pouvez-vous donner des précisions sur l'organisation de ces services, ainsi que sur leur activité (compétence, nombre d'enquêteurs, activité/nombre de procédures traitées, direction nationale ou régionale)?
<i>Le recueil et traitement des plaintes</i>
12. Existe-t-il une spécificité quant au recueil et au traitement des plaintes en matière d'actes et discours de haine ? Pouvez-vous préciser le mécanisme applicable ?
13. Votre dispositif juridique permet-il de déposer une plainte en ligne en cas d'acte ou de discours de haine ? Existe-t-il un système d'alerte en ligne permettant aux victimes de contacter les services de police préalablement à un dépôt de plainte et permettant d'être mieux orientés dans la procédure ? Dans l'affirmative, pouvez-vous préciser le mécanisme applicable, le cadre juridique (les infractions pouvant être dénoncées, si elles peuvent concerner des personnes dénommées), les informations transmises aux victimes ?
14. Les agents d'accueil dans les unités d'enquête de police judiciaire et les personnels chargés de recueillir les plaintes des particuliers sont-ils spécifiquement formés ou sensibilisés ?
15. L'officier enregistrant la plainte et l'enquêteur sont-ils liés par la déclaration de la victime du caractère raciste/discriminatoire des faits ? ?
16. La dénonciation de la circonstance raciste d'une infraction doit-elle automatiquement être enregistrée par l'enquêteur ? Pouvez-vous préciser le cas échéant les différents types d'origines visées ? L'officier enregistrant une plainte est-il tenu de questionner la victime sur le caractère raciste/discriminatoire d'un fait ?
<i>Les investigations</i>
17. Existe-t-il des techniques (méthodologies) d'enquête spécifiques pouvant être mises en œuvre pour les actes et discours raciste – audition des témoins/victimes/mis en cause recherche de preuves, indicateurs de haine-(<i>technique du faisceau d'indices : ex. apparente gratuité de l'agression, tenue de la victime, signes reconnaissables d'une origine ou d'une appartenance à une</i>

communauté, lieu et moment de l'agression, relations entre l'auteur et la victime, y compris avant les faits, antécédents de l'auteur et de la victime, cas analogues dans la même zone géographique, perception de la victime ou d'un témoin, participation de l'auteur à un groupe particulier, messages de l'auteur sur les réseaux sociaux, etc.)? Comment ces techniques sont-elles mises à la disposition des enquêteurs et de leur encadrement?

18. Pendant l'enquête pénale, conformément à l'article 23 de la directive précitée, les mesures ci-après mentionnées sont-elles mises à la disposition des victimes considérées comme ayant des besoins spécifiques de protection identifiés conformément à l'article 22, paragraphe 1: « a) *la victime peut-elle être auditionnée dans des locaux conçus ou adaptés à cet effet? b) la victime peut-elle être auditionnée par des professionnels formés à cet effet ou avec l'aide de ceux-ci? c) la victime est toujours auditionnée par les mêmes personnes, sauf si cela est contraire à la bonne administration de la justice* »?

La poursuite

19. Existe-t-il des parquets/autorités de poursuites spécialisées en matière d'actes et de discours racistes, antisémites et xénophobes ? Si oui, pouvez-vous donner des précisions sur leur organisation (critères de compétence, nombre, effectifs, nombre de procédures traitées, formation) ?

20. Si non les procédures font-elles l'objet d'un traitement par un magistrat spécialisé au sein du parquet ?

21. Des instructions spécifiques sont-elles données aux autorités de poursuite concernant le traitement judiciaire de ce contentieux (circonstance aggravante, direction d'enquête, mode de poursuite, peine requise) ?

Le jugement

22. Existe-t-il une des juridictions de jugement traitant spécifiquement des actes et discours racistes, antisémites et xénophobes ? Si oui, pouvez-vous donner des précisions (compétence, nombre, effectifs, nombre de procédures traitées) ?

23. Des difficultés particulières ont-elles été identifiées concernant le traitement judiciaire des actes de haine raciste, antisémite et xénophobe (compétence des juridictions, interprétations et applications des textes) ?

24. Quelles mesures, sanctions, peines sont possibles et privilégiées en matière de répression des actes et discours de haine ? (ex. primo-délinquants, majeurs/mineurs...) ? Pouvez-vous donner des éléments statistiques pour étayer vos observations ?

25. Des outils techniques d'information (matériels et logiciels) sont-ils mis à disposition pour faciliter l'action des magistrats?

La prise en charge des victimes (accès au droit et aide aux victimes)

26. Existe-t-il une spécificité concernant l'accès au droit et l'aide aux victimes en matière d'acte et de discours de haine - (ex. aide psychologique) etc...- ? Pouvez-vous indiquer si votre Etat a mis en œuvre l'article 22 de la directive 2012/29/UE du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2012 établissant des normes minimales concernant les droits, le soutien et la protection des victimes de la criminalité ? En particulier les victimes des « infractions inspirées par la haine » font-elles l'objet d'une « évaluation personnalisée » « afin d'identifier ses besoins spécifiques en matière de protection (...) en raison de leur exposition particulière au risque de victimisation secondaire et répétée, d'intimidations et de représailles » ?

27. Pouvez-vous indiquer quelle formation reçoivent les intervenants de l'accès au droit et de l'aide aux victimes ?

Le rôle et la place des ONG

28. Des ONG ont-elles la faculté de porter plainte, de se constituer partie civile, concomitamment à la victime pour la commission d'un acte ou d'un discours de haine? Le cas échéant, quelles sont les conditions légales exigées ?

29. Les ONG recourent-elles fréquemment à ce type d'actions judiciaires (éléments statistiques)?

30. Les magistrats et les services d'enquête locaux rencontrent-ils les représentants des ONG locales ou des représentants des organisations communautaires locales? Si oui, pouvez-vous préciser à quelle fréquence et à quel échelon se font ces rencontres, si ces rencontres sont institutionnalisées ?

III. La lutte contre la haine raciste, antisémite et xénophobe sur internet

Les retraits de contenus illicites de haine

31. **Votre droit permet-il de contraindre des hébergeurs ou des fournisseurs d'accès à internet à retirer des contenus illicites de haine** (messages sur des réseaux sociaux, vidéos, pages de sites, ou sites internet entiers), conformément aux dispositions de l'article 14.3 de la directive du 8 juin 2000 précitée⁶⁰ ?

32. Pouvez-vous décrire la procédure judiciaire applicable en la matière, et préciser les dispositions juridiques applicables? Des particuliers, des ONG, le parquet, ou l'autorité administrative ont-ils la faculté notamment de saisir un juge afin de faire retirer un contenu illicite de haine raciste, antisémite et xénophobe? Pouvez-vous préciser les conditions juridiques nécessaires pour la formation d'un tel recours?

60 Art.14-3 de la directive précitée : « Le présent article n'affecte pas la possibilité, pour une juridiction ou une autorité administrative, conformément aux systèmes juridiques des États membres, d'exiger du prestataire qu'il mette un terme à une violation ou qu'il prévienne une violation et n'affecte pas non plus la possibilité, pour les États membres, d'instaurer des procédures régissant le retrait de ces informations ou les actions pour en rendre l'accès impossible ».

33. Pouvez-vous indiquer le nombre annuel de décisions judiciaires pénales et civiles de retrait de contenus illicites de haine raciste, antisémite et xénophobe?
34. Hors le cas des procédures judiciaires, une autorité publique est-elle chargée de solliciter des retraits de contenus illicites en ligne auprès des plateformes internet? Pouvez-vous préciser le nombre de contenus retirés par an à la demande de l'autorité publique ?
35. Une agence/un service administratif est-il chargé de recueillir des signalements aux fins de retraits des contenus illicites en ligne? Ces signalements donnent-ils lieu ensuite à des demandes de retrait en ligne auprès des opérateurs ? Pouvez-vous décrire, le cas échéant, la procédure applicable ?
Le régime de responsabilité des hébergeurs⁶¹ pour absence de retraits de contenus
36. Pouvez-vous préciser le contenu des dispositions légales en vigueur au sein de votre Etat prises en application de l'article 14 de la directive précitée ⁶² ?
37. Quelles sont les conditions et formes nécessaires afin de pouvoir mettre en cause la responsabilité d'un hébergeur pour absence de retrait d'un contenu illicite (message sur les réseaux sociaux, vidéo ou commentaire etc.) ayant fait l'objet d'un signalement? La responsabilité d'hébergeurs importants (ex. réseaux sociaux, Facebook, Youtube, Twitter, compagnies nationales) a-t-elle déjà été reconnue par une juridiction de votre Etat pour une absence de retrait de contenus de haine illicites?
La dénonciation de faits illicites par les plateformes internet
38. Votre droit prévoit-il notamment pour les hébergeurs une obligation de dénoncer aux autorités de police des contenus illicites sur internet, conformément aux dispositions de l'article 15.2 de la directive précitée ⁶³ ? En cas d'obligation de ce type, les hébergeurs d'internet respectent-ils habituellement cette obligation (ex. messages sur les réseaux sociaux, commentaires sur un site de partage de vidéos, propos sur un site internet, etc.) ou des difficultés sont-elles rencontrées?

⁶¹ prévue dans la Directive 2000/31/CE du Parlement européen et du Conseil du 08 juin 2000 « relative à certains aspects juridiques des services de la société de l'information, et notamment du commerce électronique, dans le marché intérieur » (cf. « atténuation de responsabilité », introduction point n°42).

⁶² article 14 - « Hébergement

1. Les États membres veillent à ce que, en cas de fourniture d'un service de la société de l'information consistant à stocker des informations fournies par un destinataire du service, le prestataire ne soit pas responsable des informations stockées à la demande d'un destinataire du service à condition que:

a) le prestataire n'ait pas effectivement connaissance de l'activité ou de l'information illicites et, en ce qui concerne une demande en dommages et intérêts, n'ait pas connaissance de faits ou de circonstances selon lesquels l'activité ou l'information illicite est apparente

ou

b) le prestataire, dès le moment où il a de telles connaissances, agisse promptement pour retirer les informations ou rendre l'accès à celles-ci impossible ».

⁶³ article 15 « Absence d'obligation générale en matière de surveillance

(...)-2- Les États membres peuvent instaurer, pour les prestataires de services de la société de l'information, l'obligation d'informer promptement les autorités publiques compétentes d'activités illicites alléguées qu'exerceraient les destinataires de leurs services ou d'informations illicites alléguées que ces derniers fourniraient ou de communiquer aux autorités compétentes, à leur demande, les informations permettant d'identifier les destinataires de leurs services avec lesquels ils ont conclu un accord d'hébergement. »

<i>L'identification des auteurs de contenus illicites</i>
39. Existe-t-il un service d'enquête spécifique pour les faits commis sur internet ?
40. Les grandes entreprises de l'internet, notamment les hébergeurs, exécutent-elles systématiquement les réquisitions judiciaires aux fins d'identification des auteurs de contenus illicites de haine? Une proportion même approximative des réquisitions judiciaires exécutées / inexécutées peut-elle être indiquée?
41. En cas d'absence d'exécution, les autorités de police et de justice en sont-elles informées?
42. Des modifications de votre droit sont-elles intervenues pour faciliter l'identification de contenus illicites de haine ?
<i>La conservation et la transmission de contenus illicites retirés</i>
43. En cas de suppression d'un contenu illicite de haine en ligne (message sur les réseaux sociaux, propos tenus sur un site d'informations), les hébergeurs exécutent-ils les réquisitions judiciaires aux fins de transmission du contenu et de la preuve de sa diffusion, ou sollicitent-ils une demande d'entraide judiciaire internationale?
44. Ces demandes d'entraide judiciaire sont-elles systématiquement exécutées ou des difficultés sont-elles rencontrées ?
45. Votre droit a-t-il connu des évolutions afin d'obliger les plateformes internet à conserver à la disposition de la police ou de la justice les contenus illicites de haine qui ont fait l'objet d'un retrait?
46. Existe-t-il une plateforme publique de signalement ou un service d'enquête permettant d'enregistrer un contenu illicite de haine, dès son signalement, afin de pouvoir prouver, pour le cas où il serait retiré, qu'il a bien été diffusé?
<i>La protection des auteurs de signalements</i>
47. Des cas de menaces contre les auteurs de signalements de contenus illicites de haine raciste, antisémite ou xénophobe vous ont-ils été rapportés au sein de votre Etat? Des mesures juridiques ou pratiques ont-elles été prises le cas échéant au sein de votre Etat afin de remédier à ces phénomènes?

IV. <u>La formation et l'information des enquêteurs et des magistrats</u>
S'agissant de la formation des magistrats et des différents personnels relevant de la police judiciaire (ex. enquêteurs, personnels d'encadrement) :
48. Des enseignements leur sont-ils dispensés au cours de la formation initiale et de la formation continue et quel en est le contenu ? (notamment sur les thèmes suivants sont-ils abordés : - l'histoire selon les cas de l'institution judiciaire et des magistrats, de l'institution de la police et des policiers - les institutions mémorielles - l'histoire, les traditions et sensibilités des principaux groupes de personnes composant une minorité culturelle, ethnique, religieuse, etc. ; l'état des discriminations au sein de votre Etat ; les préjugés de

nature raciste, antisémite ou xénophobe ainsi que les moyens de les déconstruire, - la nature des discours et crimes de haine raciste, antisémite et xénophobe, - le droit applicable, - les méthodologies d'investigations?
49. Dans l'affirmative, pour chacune des catégories de personnels concernées (magistrats, enquêteurs, officiers, personnels d'encadrement, etc.), et pour chacune de ces rubriques, pouvez-vous préciser la nature et la durée des enseignements dispensés.
50. S'agissant de la formation continue, quel est le public concerné (nombre de participants par an) ?
V. Bonnes pratiques
51. Pourriez-vous citer une pratique développée dans votre Etat, pour le traitement judiciaire des actes et discours à caractère raciste, qui vous semble pouvoir être particulièrement valorisée et identifiée comme « bonne pratique » ?



**« PRINT » (Preventing Racism and INTolerance)
Study Visit in France – March 5th – 6th, 2018**

REPORT

**Monday, March 5th, 2018
Topic : Judicial treatment of racism**

DAY 1 - MORNING

Ministry of Justice

- **Welcome and opening addresses by Mrs ANCEL, Director of criminal affairs and pardons of the French Ministry of Justice**

After welcoming all participants, Ms Ancel reminded **the challenge the PRINT project represents for the French ministry of Justice**, which, given the subject, has large expectations.

Indeed, all types of racism and xenophobia are incompatible with the French Republic values and fighting them has been a priority of the French government for many years now, in line with the common European values and the EU texts.

However, despite this engagement, Police and justice services statistics and data from non-governmental actors reveal that ethnic and religious minorities still face racism, exclusion and violence. The worsening of International conflicts, the migration crisis and the specific context caused by the terrorist attacks in France, has contributed to a multiplication of extremely violent racist acts and speech.

This statement, shared by several European countries emphasises the necessity:

- To improve the efficiency of the execution of criminal rules and the protection of the most vulnerable people, thanks to a better knowledge of the phenomenon and of effective fighting tools,
- To harmonise to struggle against racism and xenophobia in order to allow a unified protection of EU citizens as imagined by the European legislator.

To that end, it has seemed relevant to seek innovative practices in States facing the same issue and the PRINT project serves this ambition. After presenting the PRINT project, its history and methodology, Ms Ancel presented the programme set up for the first study visit in Paris.

- **Mrs Caroline GONTRAN, Head of the European and International Affairs Delegation of the French Ministry of Justice** emphasized that the key word for this project is and has been from the very beginning – **synergy** - between the French Ministry's services and French institutions but also between the EU partners.
- **Mr POTIER, National Delegate of DILCRAH** (*coordinating the project along with the Ministry of Justice thanks to the participation in the project of his representative M. Donatien LE VAILLANT as co-head of the project with Ms Claire VUILLET from the French Ministry of Justice*) also strongly believes in **collective intelligence**. Aware of the **creation in Germany of a Federal Delegate for antisemitism matters**, he expressed his wish to meet the appointed person as soon as possible in order to start working together.

In his opinion, the **most urgent matter is the improvement of assistance to victims** concerning which

there is still much to be done.

- **Dr Stephen RÖBER**, PRINT project expert, *Advisor at the German ministry of Justice at the Criminal Law division in charge of criminal law, sexual offences, criminology and anti-doping legislation*, thanked for the significant dimension given to this first meeting which reflects the importance of the problem.

He reminded that, for the first time in Germany since the end of the Second World War, a populist group has been elected and has entered Parliament which shows, unfortunately, that **from speech to act there is only a short step**. The numbers are also alarming in Germany concerning racist acts. Even though the number of migrants has decreased, the problem stays unchanged and it must be resolved. The PRINT project will probably be most helpful and, should the Federal delegate be appointed soon, he/she will most probably be informed and associated to the PRINT project. Concerning victims, Dr RÖBER reminds that in November 2011, neo-Nazi groups were discovered after long investigations. From disbelief by the investigation services that this type of groups could exist, the authors were searched for among the victims' families, which created a very **unfortunate double victimisation**.

- **Mr Joël SOLIER**, PRINT project expert, *senior prosecutor of Lyon Court of appeal*, reminded that an improvement of the whole "criminal justice continuum" implies for the practitioners in Court to try to identify and disseminate a **reasonable and balanced approach which includes all public actors and authorities** with Justice at the end of the road which has the specific role to control the respect of human rights and of social fairness in the community.
- **Presentation of the legislative framework by Mrs ANCEL**

The number of racism cases (insults, defamation, assaults, discriminations and property damage) has increased considerably – 44% - between 2013 and 2016. (See figures in FR questionnaire).

The responsibility of fight against racism concerns the whole society, but the judicial answer is essential. **If France is of course, particularly committed to the respect of freedom of expression and freedom of opinion, these freedoms cannot be absolute and limitations, defined by law, are necessary** to ensure the respect of public order and to prevent propagation of hate.

The criminalisation of racist motivations is made in France through the rights of the press legislation, defined by the **Law on the freedom of the press, July 29th, 1881**, and through aggravating circumstances determined by the criminal code.

French legislation has progressively evolved to a stricter repression and to an easier repression and prosecution, as illustrated by the last law voted in that matter, **Law for Equality and citizenship, January 27th, 2017**.

1) Fight against racist acts

Criminalisation and repression of racist acts are mainly based on the **creation and generalisation of aggravating circumstances of offences provided for by the criminal code**. Since 2003, the law has introduced in article 132-76 criminal code the aggravating circumstance, for an offence, for belonging or not belonging, actual or assumed, of a victim to an ethnic affiliation, nation, alleged race or a specific religion. Since 2017, this text has been amended to **extend the application of this aggravating circumstance to all crimes or misdemeanours punished of imprisonment and plans an aggravation of the prison sentences**.

2) Fight against hate speech

Criminalisation of racist and anti-religion speech is particularly complex. **A compromise has been sought between the right to free speech and the protection of the rights of people guides the drafting of the law in that matter.**

- repressed offences

The Law of July 29th 1881 sets a principle of liberty reminded in its article 1 and defines the abuses of free speech that can lead to criminal offences, for example, when the speech “generates a feeling of hostility or of rejection towards a determined group of people”.

The law also represses the publication or diffusion of racist or anti-Semitic speech such as:

- public provocation to discrimination, to hate or to racial, religious assault,
- public insult because of the belonging or not belonging, true or alleged, to an ethnic origin, a nation, a race or a determined religion,
- public defamation in the same circumstances,
- denial of a crime against humanity,
- glorification of war crime, crime against humanity, crime or misdemeanour of collaboration with the enemy and crime of enslavement or exploitation of an enslaved person.

These offences may be characterised whatever support or means of expression used (writ, speech or image, press, television, Internet...) **the only requirement stands on the publicity** that has brought the offence to the knowledge of others. **Non-public facts** of provocation, defamation or insult of racist nature may however be subjected to prosecution according to the criminal code, sentenced as less serious offences to fines.

With the extension of the Internet, the fight against hate speech online has required the adoption of a legislative arsenal allowing setting a stronger framework to the communication services online. Since 1982, this legislative framework defines the responsibility of the diffusion of hate speech online and, if it **excludes a general monitoring obligation to Internet stakeholders, it enforces a set of obligations** (see questionnaire). However, the legislator has made the choice to maintain a general repression system allowing a wide understanding of hateful behaviours.

- The specific regime

The necessary balance to be found between a firm and efficient repression against hate crimes and the protection of free speech is **mainly based on the specific regime** provided for by the Law on the liberty of the press which, in order to protect freedom of speech provides for a **strict procedural framework**.

Adjustments have been progressively brought in order to facilitate prosecution while managing this balance (longer limitation period, possibility to requalify during the proceedings...) for example: the interim measures judge may interrupt the diffusion of provocative speech online.

3) The role of civil society

The Law recognises to associations fighting racism a right to act in court concerning hate acts and speech, even when the offence has been committed against an individual. These associations may bring an action as a party given they respect certain conditions (lawful registration, 5 years existence, and compatible statutes...)

• Presentation of the judicial system by Ms ANCEL

In order to guarantee the effective implementation of this judicial framework, the ministry of Justice leads since several years to **optimise the repression of racist offences while strengthening prevention**.

1) The role of the DACG in the judicial system to fight against racism

The Ministry of Justice, at the central level, defines a dynamic criminal policy, which includes the regular communication of general criminal policy orientations to the courts and more specifically to the prosecution services at first instance and appeal level. (See questionnaire - questions 19 to 21)

The increase of more than 40% cases brought to the prosecution services in the last three years in the result of an **active criminal policy especially concerning actions inciting victims to file complaints, raising the police and gendarmerie services' awareness to the phenomenon, and instructions of firmness and reactivity transmitted to the prosecution services.**

The Ministry of Justice also encourages the **development of pedagogical responses** for less serious acts and when the author's profile seems suitable to such measures. In order to adapt this kind of pre-existing alternative measures to racist acts, two types of courses have been chosen:

- Courses exclusively dedicated to authors of racist acts (conventions of some courts with the Memorial of the Shoah – see below)
- The integration of the authors in regular “citizenship courses” in a specific unit on the themes of Racism and “living together”.

2) The action of the courts

These orientations given by the ministry are then declined and adapted by the courts. In order to deal efficiently with racism cases, the criminal policy lead locally is set on a specific organisation of the prosecution services. This organisation aims to ensure the visibility of the policy and to fit the action in a partnership dynamic. It is set on:

- The appointment of a referent prosecutor in each prosecution service at first instance and appeal level,
On the institutionalisation of partnerships in that matter mainly through anti-discrimination poles/working groups (*see questionnaire - question 30*).

- **Presentation of the training system for fight against racism and discrimination stakeholders by Mme LEGEAY, Deputy Head of the Directorate for continuous training**

The National school for the judiciary – ENM, is a “practice” school aiming to strengthen theoretical knowledge but also professional practice in decision-making.

The subject of discrimination is treated during the initial theoretical training period – legislative framework, public policies etc. – during the practical internship, “auditors” may deal with discrimination cases but it is not a requirement and depends on the activity and caseload of the court.

Concerning the content of the training, the training offer is much more developed in continuous training than in the initial training - due to the heavy load of knowledge to be reviewed in the short period of the initial training. These courses are open to other “practice” schools and to other professionals. In 2018, a new course is developed with the DILCRAH: see below “Justice and hate speech”.

Questionnaire – question n°48:

- **As part of initial training**, during a training day entitled “*secularism – discriminations*”, half a day is specifically devoted to fight against racism.

The training is delivered to the full class of a year and concerns the evolutions and challenges of this fight, the judicial framework and tools and also on the innovative practices identified. This training is made through conferences and round tables. In 2017, a referent prosecutor on racism was invited and a representatives of the Defender of rights. In 2018, it is planned that the DILCRAH also participates for a technical training on the collection of the victim's declarations, the investigations to lead for racist or anti-Semitic offences or, furthermore on the offences concerning hate speech (Law July 29th 1881 on the freedom of the press).

- **As part of continuous training**, each year specific sessions on racism and others where the subject is dealt with are proposed.

The judges and prosecutors have a personal and annual duty of training of 5 days but they are free to choose the training activity in a catalogue proposed each year by the ENM.

- **Three specific trainings** are proposed and have been part of the continuous training catalogue of magistrates for several years:

- « **Racism and Anti-Semitism: contemporary issues** » - three days training, open to 65 participants, directed by a member of the French National Consultative Commission on Human Rights (CNCDH). It proposes a multidisciplinary approach in order to better understand these notions (intervention of specialised academics and researchers), to reflect upon the diversification of issues, their causes, remind the principles laid by the International instruments and by national provisions, put into perspective the existing legal arsenal with the public policies for preventing and fighting and take a look to the judicial answers (prosecution choices, rulings, good practices) thanks to the intervention of judges and prosecutors, lawyers and investigators. Half a day is thus devoted to raise the awareness of judges and prosecutors to the procedural specificities of the press legislation, to the judicial qualifications for racism cases and the characterisation of the offence through the constitutive elements defined by the law. The training plans the intervention of the judge in charge of the “*Press and protection of freedoms*” section of the Paris TGI court.

- « **Justice and hate speech** » - training open to 55 participants, directed by the Justice and International relations advisor of the DILCRAH. It proposes to deal, through conferences and exchanges, the repression of hate speech regarding the development of new communication tools, including Internet, and presents the different judicial tools and techniques. It plans in particular the intervention of a judge, counsellor of the High cassation court – *Cour de cassation* – specialised in Law of the press and a legal advisor for the European commission against racism and intolerance.

- « **The act of judging faced with the torments of History** », training open to around sixty people, directed by the General secretary of the French association for Justice history, which tackles justice in France between 1939 and 1945 and the Nuremberg Trial. It involves a magistrate, a historian, researchers, a Nuremberg witness, a journalist and the president of the association Buchenwald-Dora.

Furthermore, a full day out-centred training will be organised in 2018 in the Aix en Provence Court of appeal on the theme of “judges and prosecutors under occupation” which will include a visit of the “Camp des Milles”, French internment camp.

Also, the ENM is a partner to the HELP project of the Council of Europe which has developed two e-learning:

- Fight against racism, xenophobia, homophobia and transphobia;
- “Hate crime and hate speech”

- Finally, this subject is dealt with in several continuous training sessions, but not as the main subject :

- “**secularism, the judge and law**” and “**secularism in public services**”;

- “**the law of the press**”;

- “**the three monotheist religions**” (Christianism, Islam and Judaism);

- “**foreigners and the judicial judge**”;

- “**un-accompanied minors**”;

- “**non-sedentary populations and judicial practices**”, this training allows acquiring knowledge and the way of life of the different so called non-sedentary populations: Roma people-gipsies- and to study their legal status in France;

- “**Families of north Africa, Sub-Saharan Africa and Turkey and judicial practices**”, this multidisciplinary training (history, psychology, anthropology, linguistic) presents the traditional way of life of these societies (intertwining of the sacred and the profane, family structures, resolution of conflicts...), the main phases of immigration, family conflicts in the immigration context. It also aims to understand how judicial intervention can become the scene of the conflict of culture;

- **“collective internship within the Defender of rights institution”**;
- **“cyber criminality and digital evidence”**, training devoted to all criminal issues linked to the Internet and which also tackles repression of racist and anti-Semitic offences;
- **“International criminal justice”**, training open to around thirty participants, tackles about the recent developments of Internal criminal law and highlights the challenges linked to contemporary great international trials. International crimes and the criminal international trial are presented through a judicial point of view and through the social sciences angle. This session is organised alternatively with a training consecrated the treatment in France of international crimes and is chaired by a member of the “crime against humanity” section of the Paris TGI court.

DAY 1 - AFTERNOON

Palais de Justice of Paris

- **Meeting with the Director of the Shoah memorial in Paris Mr FREDJ**

The Holocaust Memorial is both a museum and an archive center open to research and a place of remembrance and transmission.

Concerning the partnership with the courts: the “citizenship courses”

At the request of the public prosecutor of Paris, the Shoah memorial created a citizenship course. The Memorial decided to accept the challenge because they were tired of only speaking to those already convinced.

These courses can be required by the courts as an alternative to imprisonment **but also as a main sentence or associated to a probation** (except hate speech, which does not allow probation).

It last 2 days. If two full days seems a bit long, they are finally essential for the awareness of the interns, the first day allowing a first contact and **the second, a further wake up call.**

The most important is to restore the social link with some of the interns and their dignity.

An improvement of the practice could be to see them again a few months later after their course, after they have returned to their environment producing the same stereotypes and “clichés”.

According to Mme DOUVRELEUR, *senior prosecutor delegated to community politics and access to justice, judicial policies service of the Paris appeal court prosecution service*, the Memorial is offering sterling work with these internships.

Concerning other partnerships

Since 2006, thanks to an exchange of archives between the Memorial and the Paris police Prefecture operated in 2005 (on the basis of a circular signed in 1997 and opening the archives of the Vichy

government), **all young police officers** reaching the end of their training, **spend half a day at the Memorial** in order to get a presentation of that period of History and **to reflect on the role of the police in a democratic system and within a non-democratic State**. A **more complete internship is proposed to Police officers/commissioners** through a more global subject “serving the State under the Vichy government”. In addition, as the police is in charge of protecting the Jewish buildings in France, a presentation of the Jewish community is also made.

- **Meeting with the judges and prosecutors of the TGI (Tribunal de Grande Instance – First instance high court) and Paris Court of appeal**

Mrs SAUTERAUD, president of chamber (2-7) of the Paris court of appeal

Mrs DOUVRELEUR, senior prosecutor delegated to community politics and access to justice, judicial policies service of the Paris appeal court prosecution service

Mrs SAVI, Substitut générale – deputy senior prosecutor at the Paris appeal court prosecution service

Mr ROUCHAYROLLES, Avocat général- senior prosecutor in charge of cyber-crime questions at the Paris appeal court prosecution service

Mrs BARBIER-CHASSAING, Avocat générale – senior prosecutor in charge of cyber-crime questions at the Paris appeal court prosecution service

Mr BADORC, deputy public prosecutor of the Paris TGI prosecution service

Mrs PHILIPPE, deputy prosecutor, head of the media section of the Paris TGI prosecution service.

- **Mrs PHILIPPE, deputy prosecutor, head of the media section of the Paris TGI prosecution service**

The **centralised specialised media section of the Paris prosecution service** (5 dedicated prosecutors) is provided for in the 1881 Law on the press. A more generalist section deals with assaults against individuals.

The media prosecution section works with a **dedicated section of the Criminal court** (*Tribunal correctionnel*) also specialised on media law.

A court clerk makes the Statistics of the section manually: in 2017, the section had 432 new cases – 400 concerned hate speech, 22 discrimination and 19 common law affairs concerning insults. 34 alternatives to prosecution were required. The cases are generally closed when the author cannot be identified.

Complaints come from individuals but many reports are made by associations, which monitor the Internet and launch the inquiries. The prosecution only works with association that deal with racism in general and do not protect a specific community.

The fact that associations can file complaints in France allows a common reflexion on how to fight against this kind of speech and acts and on the major problem of identification of authors.

The service identifies **different types of speech**:

- **“Ordinary” racism**: which will usually lead to alternatives to prosecution as a reflection from the author is considered possible. A pedagogical response is favoured.
- **“Institutionalised” racism**: by newspapers, media or by an open revisionist, through Internet websites (Blanche Europe...). No individual identification is possible and the only solution is to get to the service provider to block access to the website in France.
- **Open/assumed hate speech even though anonymised through #...** for example. Two possibilities then, centralisation in Paris or referral to a local prosecution services.
- **Hate speech by public figures**: question of parliamentary immunity for politicians...
- **Hate speech under the guise of art**: e.g. Dieudonné singer in France.

The assistance to the victim when the complaint is filed is not very complicated when it concerns hate speech but an **evaluation sheet** had been developed anyway in order to be sure to bring a suitable assistance.

Concerning sentencing: which is the best sentence to require? When is imprisonment the right option for hate speech, which is an assault as such? In Paris, the courts rarely order imprisonment sentences. Very recently, it has been imposed in first instance but the decisions are overruled in appeal.

Mrs SAVI, Substitut général –deputy senior prosecutor at the Paris appeal court prosecution service, as member of the court of appeal prosecution service answers that the main problem is the victimisation phenomenon of some public authors of hate speech who have an audience. When imprisonment is required, they victimise their freedom of expression through their prison sentence.

- **Mrs BRAY, deputy prosecutor, head of the P20 section**

The P20 section of the Paris prosecution service has jurisdiction over all non-specialised cases! 19 prosecutors are dedicated to the section. They are in charge of following all preliminary investigations (c/ flagrante delictum investigations) and judicial investigations taken over by investigative judges.

The section deals with 55 000 new procedures a year and follow more than 1000 judicial investigations.

- **Exchanges:**

In practice, the prosecutors prefer using other grounds, more objective aggravating circumstances than racism, which are easier to demonstrate: **the “thermometer is broken”**. **The burden of proof for these aggravating circumstances has become too heavy.**

As for the judges, the first instance judges regularly does not withhold the qualification or does but without motivating it and with no appeal, **the “thermometer is again broken”**.

Regularly, despite clear facts stated in the decisions, the investigative judge and the investigative appeal chamber (in charge of the appeals against the investigative judge’s decisions), have rejected the aggravating circumstances. **Fortunately, in several decisions, these have been recognised at last by the Cour de cassation – Supreme Court. But why is it necessary to fight so hard?**

What could be done? Awareness raising, backing up and training of judges and prosecutors.

Tuesday, March 6th, 2018

Topic: Fight against racism: investigations and assistance to victims

DAY 2 – MORNING

Ministry of Interior – OCLTIC (Office central de lutte contre la criminalité liée aux technologies de l'information et de la communication – Central Office for Action to Combat Crime connected with Information Technology and Communication)

- **Welcome address and opening words by Mrs Catherine CHAMBON, deputy director for the struggle against cybercrime at the Ministry of Interior**

The first IT police system dates back to the 2000's with the struggle against child-pornography on the Internet on which a more global reflection has then been built. The PHAROS system was set up in 2005 on the needs expressed by the International League against Racism and anti-Semitism – LICRA and the DILCRAH that were speaking out against the development of lawless zones on the Internet while racial discrimination was increasing and Nazism resurgence was witnessed. **Furthermore, all needed to be done as vectors of propagation due to Internet were multiplying and made all investigations useless and unsuccessful.**

The French model could give interesting tracks of reflection at the European level **to allow the different systems to communicate, which is an essential pre-requisite for a common reflection.**

The goal is to bring enough material to counter a fierce liberalism that progressively imposes a supra-national law to the States and especially to the European MS. 500 million inhabitants must be able to represent a counter force to the Internet service societies. In a recent conference, the US seem to have understood the necessity to differentiated reading levels of the 1st amendment but there is **still a strong necessity to develop clear European standards and rules.**

The dream is the **development of a European Info centre** that would gather the national systems under a European orientation.

- **Presentation of the PHAROS plateforme (Plateforme d'Harmonisation, d'Analyse, de Recoupement et d'Orientation des Signalements - platform for receiving, processing and referring notifications of unlawful content) by Mr Masson, Commissaire divisionnaire – Commissioner super intendant – Head of the OCLCTIC**

PHAROS is unique in France and has found its full mission in 2009: to centralise and process unlawful public contents. Rather than outspread investigations, PHAROS centralises in one unit.

The principle is simple: the platform is an **interface that puts through the public who reports the contents and the police services which processes them and then the Internet service companies.**

The platform officers work in **two directions:**

- the content of the report itself, which characterises the offence
- the identification of the author of the content.

The platform has developed a **national and International network:** local police and gendarmerie services, services from other ministries (e.g. fraud detection and repression service of the ministry of Finance), customs, close and daily links with Europol and Interpol allowing cross-checks with other countries and of course **partnerships with private companies and especially Internet service companies: the cooperation is essential and efficient.**

This cooperation has the best effect on the treatment of cases: the well-established trust allows dealing as well on unlawful contents online than on terrorism or child pornography. The racist and xenophobic contents are third line in numbers. **The cooperation with Internet service companies is however slightly less fluid than on terrorism matters as the interpretation of hate and discrimination is more variable.**

Concerning numbers, PHAROS represents in 2016 153 000 reports, half of which concern fraud in a large sense, 13% harm to minors, 8,6% discrimination and hate online. In 2017, 4% concern glorification of terrorism - a large decrease compared to the last years (with up to 16% reports in 2015). These numbers follow the daily news. In 2015, around 190 000 reports were treated by about 20 people and most reports concerns harm to people, **reports are necessarily prioritised according to the flux.**

Concerning the staff: the PHAROS investigators are necessarily experienced investigators capable of analysing and leading the first investigation acts in order to be the first interlocutors for the judicial services.

How does it work? PHAROS is composed both by Police and by Gendarmerie forces. It is lead today by a member of the Gendarmerie, whose deputy is a police officer. It comprises 25 agents including 12 investigators, police and gendarmerie officers processing the reports. 6 investigators deal with the blocking of contents as the law allows immediate removal of contents concerning terrorism and child-pornography without prior judicial investigation. An administrative authority controls these matters, retrospectively. **4 investigators deal specifically with hateful contents.**

Concerning the processing of information: the platform is organised in **three different portals**:

- a **reporting portal**, accessible to all internet users,
- a **registration portal** where the investigators will compile all reports and analyse them,
- an **investigation portal** where the investigators will be able to search the Internet and carry out their statements.

Around three life-threatening emergencies are reported daily to the platform. The main difficulty is that most of the time the person reporting does not know the person in danger. It would be better that the person contact the emergency hotline but often the reporters has no physical link with the person in danger. The time of treatment of this kind of emergency is about 1 to 2 hours.

Reports are directly transferred to specialised services and when it concerns a foreign country, the communication is made to Interpol.

Concerning hate speech specifically: PHAROS has signed conventions with associations so that their reports are “flagged” and allow them to attach documents to their reports, which is currently impossible for other Internet users. Most of the reports are from contents on social media. PHAROS has participated to the testing of social media operators. In spring 2017, operators removed 59% reported illegal contents. A second recent campaign has revealed a good evolution as 77% reported contents were removed.

- **Presentation of the participation of PHAROS to judicial investigations by Mrs Sandra OBERDORFF**

As above mentioned, reports are made to PHAROS by Internet individual users and by partner associations that have signed conventions with the platform.

Concerning the procedure followed by the investigators once a report is made:

In the first instance, the investigators will carry out searches in order to control that the content is still online and will then proceed to secure the judicial aspect to demonstrate that an offence is

indeed materialised in accordance with the derogatory regime planned by the Law concerning these matters.

Once the offence is established, it is **notified to the Public prosecutor of Nanterre and letters rogatory are required to lead the investigations and specifically against the service providers**: PHAROS investigates the source (the host for example...), the Internet line through which the content has been published. When the source is identified, an investigation is lead on the global context: the home of the Internet line, the individuals composing it in order to support the case. **PHAROS then transfers the file to the unit that has local jurisdiction to lead the local investigations.**

Concerning hate speech, offensive contents can usually be found on multiple supports. Concerning social media and especially the publication of articles or the comments to articles and also the content of websites or fora specifically dedicated to hate themes, PHAROS works closely with the Police Department on Delinquency on people (BRDP) in order to avoid overlapping cases.

PHAROS is meeting challenges with American social media but relations are progressively improvement. The cooperation is unreliable and uncontrolled: on some proceedings they cooperate and they moderate and remove contents completely and even, in some cases, the company geo-tracks the public consulting which allows blocking the access to some of them (but this system in easily avoidable thanks to VPNs)

In addition, the notion of **public content** necessary to characterised the offence prevents the investigators from determining an offence in closed groups. PHAROS however always guides the victim to other types of proceedings in order to be recognised.

Even if the law on the press is quite broad, PHAROS can only deal with some offences. Considering the numbers, the priority is given to the most serious offences:

- provocation to hate and discrimination and to violence because of race, ethnic origin...
 - glorification of terrorism, crimes... denial of crimes against humanity etc...
- which concern most of hate speech.

For public insults and discrimination less severely punished, they are often committed against a specific individual who is required to file a complaint.

Examples of problematic websites and fora:

« *Démocratie participative* »: publication of photos targeted against the African population; aiming at the defence of the white race and against the invasion of the black race and Africans.

A proceeding concerns YouTube and specifically a comment under a video presenting a Nazi personality.

The « *jeux vidéo.com* » which does not only deal with video games but also provides an online discussion forum with many hateful subjects. A voluntary moderation was set initially but after an outpour of hate against a person and against women, the website installed a strengthened moderation and the hate speech has been transported to another website « *Ave.noel.org* » with no moderation and which is hidden behind a filter so it is impossible for PHAROS to seek cooperation.

- **Meeting with the BRDP (*Brigade de Répression de la Délinquance faites aux Personnes – brigade for repressing crimes against people*)**
 - conversation, exchanges with **Mr BAVEYE SENECHAL and Mr MAILLE, investigators of the media section of the BRDP**

The media unit of the BRDP - *brigade for repressing crimes against people* – is composed of 6 investigators that have dealt with **477 proceedings in 2017**: 74 on provocation to racial hatred, 43 on insults, 7 proceedings concerned denial of crimes against humanity.

This unit **can deal with public and non-public facts**. Investigations are lead after victims' complaints, reports to the Public prosecutor or Pharos but mostly **on request of the prosecution service** after a report made by the DILCRAH or another association. **An investigative judge** who has been seized directly by an individual or an association **may also request the BRDP directly**.

The brigade works closely with the AC4 section of the Paris prosecution service. Use to monitor the Internet but today the BRDP only works on instructions. It works mostly on people known by the police services for their reactions and their regular comments on the daily news.

Concerning the phenomenon of hate speech on the Internet: thanks to social media, ideologies meet technology. The question is, did the ideology increase thanks to the technology or is it just the same number of people following this ideology but who are unleashed thanks to social media? It seems that there is no more racist people than before, but they dare more express their views under the cover of Internet, which they believe completely anonymous.

In addition, if social media allows better diffusion of hate speech, it also allows better communication and access to counter speech.

Concerning the link between the terrorist threat and hate speech reveals that the main problem of the Internet is that it gives a very large access to all types of information to different types of people who do not have the same objectivity or education to face and deal with it. Most variations are due to immediate "hot" reaction often by minors or incapacitated people who are not aware of the realities and of the serious nature of their acts.

In Germany, a new law binds social media to certain obligations – disclosure delay, removal of content, securing evidence for 10 weeks, publishing of transparency reports...

If they do not comply with these obligations, they may be condemned to very heavy fines (up to 50 million euros). But this law is new and its consequences cannot be studied yet.

However, the law does not bind social media to upstream surveillance and monitoring in order to **avoid an "over-blocking" phenomenon that would be harmful to free speech**.

These new rules are limited to large networks of more than 2 million users. Small gaming networks are thus not concerned. **There could be a risk of transfer to these smaller networks**.

If the law did not plan a review procedure for contents removed in an abusive way, improvements should be brought in the next few years in order to strengthen user rights.

In Practice, the law seems to have had positive effects already as, during the last testing, Germany succeeded in 100% removal of reported hate speech.

- **Visit of the PHAROS premises**

DAY 2 - AFTERNOON

DILCRAH

- **Meeting and exchanges with the representatives of the civil society**

France-victimes,

Point de contact,

CNCDH - Mrs LAFOURCADE, représentant natal ONU

SOS racism - Maître BRAUN, lawyer
Licra - Maîtres SOSKIN et GOLDMAN, lawyers
AFPI (French Association of internet providers)

- **Presentation of *Point de contact* by Mr Nicolas D'ARCY**

Created in 1998, on the initiative of the main Internet stakeholders first to fight against child pornography on the Internet, it was then asked to handle contents related to terrorism and finally of mutualising the efforts to deal with the most serious hate speech offences on the Internet.

Only around 1/10 reports from the public are qualified so the association provides a judicial qualification work in order to alert efficiently police services and Internet service.

A public/private cooperation is favoured in order to manage to shortest removal delays possible and the identification of the main hate speech diffusers. The association does not proceed to identifications but works on the proxies in order to find the source of the content, mainly through registrars, companies certified to manage "domain names" for registrees.

Point of contact is a member of the *Inhop* network concerning child-pornography and wonders if such a network could also be developed for hateful contents. Nothing would prevent it and good practices are already settled with foreign partners such as the "trusted flaggers" network.

The added value of *Point de contact* in relation to PHAROS is that, even though the association does not aim to bypass the investigators work, free from formalism, the feedback to local experts –who know local rules and context - is very quick, in the US for example. PHAROS and by the CNIL – French Data Protection Authority regularly acknowledges the work of the 3 permanent members of the team.

- **Presentation of the *CNCDH - French National Consultative Commission on Human Rights* by Mrs LAFOURCADE, Responsible of the under-committee of certification of national human rights institutions at the UN:** Half of the members of the *CNCDH* are associations from the civil society, around 30 of the 64 members including 4 NGOs on universal racism.

The *CNCDH* produces an annual report on the situation of human rights in France including a survey on the perception of the French population on biases and victimation surveys. It also requires relevant ministries, other association and to the DILCRAH to answer questions. All this material is analysed and recommendations are produced.

As above-mentioned, **the French judicial arsenal is quite complete and relevant concerning discrimination and racism but most stakeholders criticise the implementation.**

Concerning hate speech two fundamental values are to be protected, fighting against racism and hate but also freedom of expression. It is important to manage the balance. According to the *CNCDH*, **freedom of expression is the value to protect and ways to work around this freedom must be found. For the *CNCDH* there is no question of bringing out hate speech from the law on the press and to turn it into a specific offence.**

What worries the *CNCDH*, is **the difference between the number of official reports and the actual number of acts. The phenomenon concerns the full criminal chain:** from the problem of written grievances (main courante) instead of filing complaints in police services and even when a complaint is filed, the declassification rate is inexplicable. Then, the level of alternatives to prosecution proposed by the prosecution services is high above the average and finally the acquittal rate is very high. **This proves a lack of realisation/achievement of the discriminative/racist motive.**

- **Presentation of *SOS Racism* by Alexandre BRAUN, lawyer**

The lawyers of *SOS Racisme* regret the "nonchalance" of the judges, prosecutors and investigators and these matters but recognises the good cooperation they have with the AC4 section of the Paris prosecution service.

In Germany, anyway, the duty of neutrality prevents prosecutors from any communication with civil society...

- **Presentation of *Association France Victimes (ex INAVEM)* by *Olivia MONS, Spokesperson***

This association aims at protecting all victims with no specialisation. It comprises 130 association over the national territory. This global assistance to victims' movement was launched 30 years ago by the ministry of Justice and professionals, medical notably, in order to ensure a better consideration of victims whatever their status and even if they have not filed a complaint and that they do not desire to do so. **The association provide a full multi-disciplinary assistance.**

France Victimes is aware that **judicialisation may causes secondary victimisation in some cases and as such would rather propose restorative justice solutions.**

This association is not entitled to bring action to justice as its statutes does not allow it and it is not desired anyway in order to stick to an assistance and support logic. For these matters, the association will thus direct to other associations.

- **Presentation of the *LICRA* by *Ilana SOSKINE***

NGO that fights against racism and anti-Semitism and hate speech. The association only deals with cases that can be qualified as such according to the criminal legislation. The *Licra* was created in 1927 during a historical trial (Samuel Schwartzbard trial - <http://www.licra.org/qui-sommes-nous#histoire>). It was set on the principle that hate speech should be prevented to avoid hateful acts and violence. As such Mr Mario Stasi, president of the *Licra* since November 2017 said he would concentrate on education.

During the recent Abdelkader Merah trial, there were discussions among the members of the *Licra* on whether the racist nature of the act could be held considering the attack of French soldiers as French? It was finally not withheld.

Concerning what works: It is not too difficult to have the authors prosecuted when they are identified and to get significant sentences, sometimes even ambitious. The LICRA often seize the execution of sentences office of the courts in order to ensure these sentences are applied.

The *Licra* is a member of the "trusted flaggers" network and makes the most of it and of the priority channel it offers towards PHAROS and the French representatives of the main Internet service companies. The association noticed a clear improvement with Twitter and Facebook for example. **When *Licra* reports as a "trusted flagger", it provides a judicially qualified report.**

The collaboration with PHAROS and *Point de contact* allows a direct prosecution of the service providers and avoids the exercise of the principle of subsidiarity that would bind the *Licra* to claim action against all actors, and thus avoids prosecuting intermediaries.

However, what does not work is the liability system of the Internet companies in France. The law on the press only allows engaging the responsibility of the Director of communication/publication as a physical person and not as a legal entity and even less a foreign person. It is impossible to prosecute Google or Twitter for example, which do not have a physical representative, Director of communications appointed in France.

At one point, a judicial response is necessary and should a report be inefficient and a content is not removed, this lack of compliance has nearly no judicial response as the liability exists but cannot be applied! **Consequently, the *Licra* requires that France impose the appointment of a local Director of communication/publication.** The association does not require a specific offence for on-removal of content but only requires the effective application of the existing offence in France.

Racist insult is an exception to the exception in French law: indeed, the principle is the opportunity of prosecution but the law of the press plans an exception for simple insults and requires a complaint

from the victim. The principle of opportunity is restored only for the aggravating circumstance of discrimination/racism...

Unlike the *CNCDH*, the *Licra* strongly believes that the offences should be brought out of the law on the press in order to be integrated to the regular criminal law because this law does not provide for several criminal law mechanisms such as reoffending and the worsening of sentences is much slower. **According to the *Licra*, hate speech is not a speech protected by freedom of expression just as glorification of crimes against humanity and terrorism.**

This situation brings to examples like the recent trial of the murder of Chaïb Zehaf in Oullins (Rhône) so called *Meurte de Oullins* where an individual killed a person while heavily armed and bearing Nazi symbols but the aggravating circumstance of racism will however not be withheld by the Cour d'assises (criminal high court) of the Rhône...

What is wrong: anti-racist associations do not feel supported in practice. There is not so much problems with the law at least since the adoption of the 2017 law but there are **big implementation issues, already above-mentioned by *CNCDH*.**

It is also to be reminded that 25% of reports made to *SOS Racisme* are reports of racist police violence, which tends to considerably increase the black number.

Post visit reflections - Areas of improvement and good practices

❖ **Broaden the coverage field of these offences:**

- Include all communities that can be victims of this type of facts (e.g. Asian communities facing biases in France).
- Simplify procedures, worsen sentences applied to better deter eventual authors.

❖ **Improve the assistance to victims:**

- Improving the assistance of these facts by supporting them through the filing of complaint process (by associations?) and then all through the proceedings to the trial.
- Improve the reception of victims in police services: coordinators exist in France fir LGTB victims: expand to all kind of discriminative/racist acts?

❖ **Improve the quality of proceedings:**

- Develop/multiply trainings of investigators especially with “memory” institutions (Historical museum, Shoah memorial...)
- Intensify testing reporting campaigns on platforms in order to ensure a good inclusion of communicated information
- Improve the initial and continuous training of judges and prosecutors concerning this specific legislation and investigation methods that can be employed and make it a pre-requirement in the exercise of the functions. Use the experience and advice of civil society.
- Enhance, for this technical matter, the help to judges and prosecutors (through assistant jurists, experts, students...) on the Italian or Portuguese model.

❖ **Avoid/decrease the “black number”**

- Encourage victims to file complaints.
- Modify the judicial counting tools for these offences in order to retrieve correct numbers taking into account the aggravating circumstance.

❖ **Develop pedagogical responses**

- Encourage and develop the citizenship courses as alternatives to prosecution, as constraint measures before trial or after conviction and plan an assessment a few months later in order to verify the respondent's evolution after going back to his/her environment.

« *PRINT* » (Preventing Racism and INTolerance)

Study Visit in UK – May 17th – 18th, 2018

REPORT

DAY 1

Thursday, May 17th, 2018

DAY 1 - MORNING

- **Hate crime policy and prosecution approaches**
Jonathan BUSHELL – Crown Prosecution Service (CPS)

- On the legislative framework

The definition of hate crime is a governmental definition rather than a legal definition. It is a cross-governmental definition agreed upon after the report made after the public inquiry on Stevens Lawrence's murder in London in 1993. This event changed the landscape of hate crime in the UK and the topic became the top political priority.

The criminal law only considers **5 protective strands: race, religion, sexual orientation and homophobia, disability and transgender.**

Over the years, **legislations** have been passed and **built block on block in response to events** rather than as a single cohesive structure despite the advice of the legislative commission.

A holistic, overarching structure, a general framework including all characteristics would be preferable.

- Crime and disorder act in 1998 : after the Steven Lawrence crime in 1993, the aggravated offence was recognised but only for **race**.

Concerning, religiously aggravated offences, legislators deliberately didn't make a list of religions. There is an overlap of course between race and religion, as most offenders do not distinguish. In those cases, prosecution will be on both. The situation stays unclear about cults as scientology.

- Criminal Justice act in 2003: recognised the aggravating circumstance for **gender and sexual orientation**.

The Criminal Justice act makes:

- hate based crime a **general aggravating circumstance for any type of offences**.

Demonstration of an aggravated offence: 2 limbs

1. Demonstration of hostility towards the victim: this demonstration has nothing to do with motivation. The argument that the offence was committed out of anger and not hate does not change the demonstration. The offence is not characterised because the person is racist or hateful but because the speech used was abusive: **balance with freedom of speech.**

2. Demonstration of hostility against a specific protected group through **circumstantial evidence** gathered during the investigation: this implies racism or demonstration of hate against a specific group.

- it an **obligation to register it if there is evidence.**

- it an **obligation for the court to report in the decision what would have been the sentence if the aggravating circumstance had not been upheld by the court.** The courts must treat these circumstances as an **uplifting feature** and **follow a 2 stage approach.** In addition, the 2 stages must be **visible in the decision.** For simple aggravating features (vulnerability for example) the courts are not compelled to follow and make the 2 stage approach visible in the decision.

There is pressure to increase the possible strands such as to include life style for example: indeed, the attack of a young goth woman could not be considered as a hate crime as it did not fit in one of the 5 strands.

The definition is based upon perception, the perception of the victim and not on evidence. If the crime is perceived by the victim or any other person as hostility against race etc..., it will be recorded as a hate crime. However, ultimately, even though it is recorded as a hate crime, there may not be enough evidence to prosecute upon that crime.

In any case, this automatic record upon perception allows flagging/monitoring this type of crimes, which is essential.

Because of flagging based on perception and prosecution on evidence, the statistics shows half less flagged hate crimes than prosecuted cases, and the gap is even more important for disability.

Stirring up hatred on the grounds of hate, as an offence with political grounds, is a top level offence according to Part 3/3A of the Public order act. **Prosecution must be authorised by the Attorney general** and it is led in London by a **centralised CPS.**

- **Concerning online hate:**

- the Communications act 2003 superseded the Telecommunications Act 1984. It consolidated the telecommunication and broadcasting regulators in the UK, introducing the Office of Communications (Ofcom) as the new industry regulator. Concerning hate speech online, it provides in Section 1 2 7 a lower court offence to *“send, by means of a public electronic communications network a message or other matter that is grossly offensive”*. It **includes an intentional element to cause distress** and is punishable of 6 months imprisonment.

Procedurally, prosecution has to be authorised the legal advisor of the Director of the CPS in order to ensure consistency.

- the Malicious communications act 1988: the original purpose of this act was to prevent the sending of printed matter, but **the scope of the act has been extended to cover electronic communications**. The MCA can be used to charge people for comments made via social networking sites that are "racially motivated" or "religiously motivated." As a higher court offence, it is punishable to up to 2 years imprisonment.

In GE, in theory, the principle of legality compels to bring cases to court but for less severe/minor cases in practice, the prosecutor has more discretion, it has become the rule.

- **In practice:**

The code for Crown prosecutors is a core document that underpins the work of prosecutors.

It describes the **2 stages test which applies to any case to decide upon prosecuting or not**.

1st: evidential stage. Is there enough evidence?

If not, end of the case.

If passes:

2nd: does the public interest require prosecution?

Criminal and Civil procedures are very different and civil damages can be sought even if the criminal procedure does not get through. The Prosecution represents the society and not the victim and it cuts both ways even if the victim does not wish a criminal procedure.

Disability is the strand that causes the most difficulty: section 1-4-6 of the Criminal Justice act is not fit to disability. Indeed, for disability, the aggravating circumstance should be based on targeting and not hostility as in practise disabled people are targeted out of opportunity and not hostility.

⇒ In FR: there is no requirement of hostility only targeting because of the victim's characteristics.

- The **aggravation for vulnerability** is not built in the hate crime legislation in UK but in all cases, investigators and courts have to look for aggravating and mitigating features. **The target of a vulnerable victim is an aggravating circumstance** so the prosecutor manages the same result by another way. However, as the courts don't follow the 2 stages approach (see above), **the stamp "hate crime perpetrator" and "hate crime victim" is not labelled which is not good for public confidence and the victim is even labelled as "vulnerable"**.

- **On the education of prosecutors:**

The subject has been placed on the top list priority since the last 6 years and since then, the situation started improving.

The CPS has established **compulsory continuous training for all prosecutors**. These trainings are not e-learning courses but **regular “face to face” classroom trainings bringing them out of courts**.

Senior prosecutors lead the trainings and, among the other training material, confront the prosecutors with **recorded interviews of victims, which is very impactful**.

The training has been split up in **three years with one topic a year**: disability/race and religion/sexual orientation.

In addition, to ensure day-to-day coordination, every CPS service has appointed a **hate crime coordinator**.

This coordinating prosecutor realises:

- **Live checks**: the coordinating prosecutor will get a list of all live hate crime cases in the area to make sure the charges are right. Makes a hate crime and overall quality review. The coordinator is informed of all cases a part from race for which the control is limited to 10 cases because otherwise there would be too much. The idea is to treat the problem before it happens and it is too late.

- **At the end of each month**, the coordinator gets the list of all concluded cases and overview of the sentences. He/She determines in which case the leading prosecutor should have used a 1 4 5 or 1 4 6 uplift.

- **For the police**, assistance has been given by the CPS to organise trainings on that subject.

- **Evaluation**

The CPS has also established a **Community engagement strategy**, which involves having contacts with community representatives.

Every CPS local office (13 offices) has a **local scrutiny and involvement panel** with regular thematic meetings. These panels share information on specific subjects and also **discuss on specific cases**, previously anonymised, shared by the CPS in order to determine where it has gone right or wrong in dealing with the victim and/or the proceeding.

This process has compelled the CPS to make a heavy insight and to question its proceedings through the panels' critics, but it was considered worth it as the situation improved. In time, confidence and trust really build up and is even hard to find cases and subjects to talk about. These panels are finally victim of the success!

DAY 1 - AFTERNOON

- **Antisemitism in the UK and efforts to prevent all hate crimes**

Sally SEALEY – Government lead on Antisemitism from the Ministry of Housing, Communities and Local government

- **Concerning anti-Semitic acts**

The **statistics steadily rise each year** and most acts are **non-violent abuses and mainly online**.

Statistics also show that most abuses come from far-right and far-left supporters before representatives of the Muslim community: as such, it is very unfair to blame the rise of anti-Semitic

acts on the influx of refugees. Concerning far-left supporters, it is a **major issue to make a difference between anti-Semitism and political criticism of the political choices of Israel.**

- ⇒ *In GE, a non-legally binding definition has been diffused by the federal government (but it cannot be imposed to the landers).*
- ⇒ *In Fr, there is no official definition of this difference. A judicial decision was given concerning a call for boycott of Israel products considered as hate incitement. The decision is currently in front of the ECourHR.*

A **database registering anti-Jewish flags/comments and hate symbols in general** has been developed, that will soon be presented to the EU Commission as the UK government wishes to make it accessible to other EU countries. **If this database has not been sent to social media companies yet: it could be a good idea indeed so as to assist them identifying hate speech.**

The UK government is also leading an **impact assessment of these acts.**

- **Concerning prevention of hate crimes**

The main objective of the service is to increase the reporting and prevention of hate crimes.

It develops many programmes in schools but wishes to find ways to **work with adults**, which are the principal victims. Indeed, the government wishes to **narrow the gap between victims' surveys results and reporting numbers**, which are of 1/4 for hate crimes in general and up to 1/50 for disabilities.

Cross-government working groups have been established and **decisions mainly come from discussions in Parliament in all-party committee**

Consequently, a lot of money has been spent in reporting programmes such as Tell MAMA (see below) and in prevention programmes in communities. The more you do to encourage reporting, the more you increase the trust of the communities. However, a serious lack of trust of the Jewish community and other communities remains against the politics. Also, in public order cases, the most common cases concerning hate crimes, the defence seems always more prepared than the prosecution.

As a conclusion, Mrs SEALEY observes that each victim of each community requires a personal definition of its personal damage and has the impression that the **centralised definition and conception of a victim is getting lost**. As an example: discussions on **criminalising islamophobia** implies the risk is that this term brings back blasphemy **"by the back door"**.

- **The history of UK policy development and policing strategies for combating hate crimes**
Paul Giannasi – Head of government Hate crime programme and police policy lead
(member of independent advisory group that advises the government on hate crimes)

What is a hate crime? The criminal justice system definition is **based on hostility and not hate**. As such, according to the Director of Public prosecution in 2008: *"in abs of a precise legal definition, let us consider the dictionary definition of hostility: "unfriendliness", "antagonism", "meanness".*

The basis of current policy is that an early response prevents escalation in seriousness of incidents. As such, **much importance is given to education to reduce existing hostility**.

The keystone of the actual policy is the definition given in the Stephen Lawrence Inquiry report with the importance of “perception” which is controversial but still a key principle.

The Stephen Lawrence case, is undoubtedly the key point of change. After the murder of Stephen Lawrence in 1993, until 1999, the investigators of the London police – the MET, assumed that he was a gang leader and orientated the investigations on the family. Many said that the police was institutionally racist, it was not the specific cops but the police itself. And local police thought it was a MET problem.

Through the influence of Mr John Grieve, was appointed at the head of the MET, to save its reputation and transformed the English police “**from a police force to a police service**”. Mr Grieve introduced strong rules against police racism and **a zero tolerance disciplinary policy**. Really changed the mentalities as well and tried to make police officers understand that it was better for them, made them better officers. Indeed, discrimination and racism hugely affects the confidence in the police.

DAY 2

Friday, May 18th, 2018

DAY 2 - MORNING

○ The work with the Jewish community

Mike WHINE from the Community Security trust (CST), also UK ECRI representative at the Council of Europe and civilian adviser for the CPS terrorism working group

The CST is an independent standalone Jewish security agency founded in 1994. It is self-funding but benefits from government money for some particular projects. It provides security advice, trainings and research for the Jewish community. It is a volunteer based organisation, with over 2000 volunteers and around 90 professionals that are regularly trained through written exams.

The **UK government relies more and more on the civil society expertise**. There is a **board of Jewish deputies** for the fight of civil and political rights and the CST has also developed an **intelligence capacity** in response to a history of self-defence.

The CST works closely with the police and the government in different areas:

- Cooperation with the police and prosecutors – CPS: common working panels and also decided to lead case studies with the CPS. These studies led to the conclusion that 50% reported cases were not prosecuted and in these 50%, half failed in court because the victim/witness refuse to appear. **The CST was asked to accompany them in court.**

- Security of events and institutions: the CST provides volunteers to ensure security in collaboration with the police with **joint established command**. **Regular threat assessment meetings** are organised with the police services. The CST works especially with police services outside of London where there needs of help are more important.

At times of high tension, **volunteers often patrol jointly with the police** (civil patrol under police control and direction). The CST is fitted with a **24h/7dayweek control centre** that covers most of the territory and Jewish buildings with CCTV. **The government financed this centre for 1 million sterling.**

- Research: the CST gathers information. It benefits from quite advanced electronics with an application to scan all social networks. A **Security enhancement project to evaluate the fatalities and injuries caused by terrorist attacks** was first self-financed but then, the government offered financing to enhance the security of Jewish institutions and employ man guarding (commercial security guards) and security access control in schools.

- Cooperation between communities: The CST individually develops **Youth courses – the Streetwise program** – during which they train Jewish children to avoid problems on the streets and other civil responsibilities. **The government has asked for assistance to develop the same type of program for Muslim children - Stand Up.**

The **Government Charity Commission** has insisted since the beginning that the CST also help other communities as Christians or Hindus. The CST has assisted in strengthening Churches' security and training of volunteers. The "Sick" community was harder to work with because there is no central authority. In the last years have been working with Muslim community against far right threat and the Bahai community.

- Communications and public affairs:

The CST has published A Police Officer's Guide to Judaism translated in many languages and available in several countries. For victims, the CST has elaborated Hate Crime - A guide for those affected.

According to **Mike Whine**, the best practices which can be put forward are the following:

- 1) **The mutual exchange of data**: the police has become good at collecting data concerning hate crimes as today the police officer has to flag the motivation. The CST has established a contract to exchange/mutual exchange of data with the police, anonymised to conform to European rules.
- 2) **The way government and police works at a local level**. If local authorities establish contact with local communities, they will work better. Local cooperation works best.
- 3) **Avoiding secondary victimisation**: When there is a hate crime, there is often secondary victimisation to the community and failure for the police to understand these consequences is a huge issue. The collaboration of government with civil society is important for that reason as well.

○ **Community Engagement Strategies**
Mick CONBOY – Senior policy advisor - CPS

Concerning hate crimes, the CPS has organised with communities and academics: **1 national security panel** and **13 local scrutiny panels** for each CPS area.

The terms of references of these panels are currently changing. At first, the judicial system (judges) had been part of panels but for bias reasons it was advised for them not to continue.

(see J. Bushell intervention Thursday morning) Each local CPS has established a **hate crime insurance scheme** with an appointed CPS prosecutor as **hate crime coordinator** which leads:

- monthly check of live cases
- final checks of pre-freed files before data closed for court.

Since then, the **uplifted cases (announced aggravating circumstance)** went from 2% to over 65% in the last 5 years! These internal checks operate as **real time reminders**. The feedback from the operational side is finally very good as **the burden of these regular checks has been weighted by the prosecutors with the outcome and it comes out positive**. The message is coming through to Union sectors.

The University of Sussex led a study on the scheme with interviews of hate crime coordinators and the report is available online.

- Concerning the three years programme of mandatory training for prosecutors, the burden of the necessary resources was also weighed with the success and it comes out positive. **The delivery boards/working groups set up to establish these training programmes included civil society.**

- Concerning victims' support: it constitutes the real default of the system, as the victims do not show up in Court. The case then lacks the victim's statement and the community impact statements.

- Concerning awareness raising and public communication: The CPS issues a **quarterly hate crimes newsletter to underline positive outcomes** spread to internal and external contacts/promotion reporting on events/updates on hate crimes. The CPS keeps the information flow on what is hate crimes and what is done about it. **Helps strengthen the confidence in the CPS and in the governmental action in general.**

o **Work with Muslim communities**

Iman ABOU-ATTA –TELL MAMA (Measuring Anti-Muslim Attacks)

The programme was launched in 2012 with the rise of anti-Muslim hatred. Even though it picked-up on best practices from the CST, it built its own system on collecting data for a dashboard to establish scale of anti-Muslim hatred and produce recommendations.

Tell Mama is a non-religious programme, not recognised by the Muslim religious representatives of the community (mosques, imams). However, even though their religious community does not recognise the legitimacy of the programme, **many victims, targeted individually, report anyway directly to the programme** and seek personal help.

The programme has developed call centres, applications and a reporting form on their website but also a Whatsapp contact and an e-mail to favour reporting of anti-Muslim acts. Indeed, in majority, the victims refuse to report to the police. In order to help strengthen the trust with the community, **Tell Mama communicates success stories with the CPS and the police through reports and social media.**

As such, the main goal of the programme is to build the trust with the police and the criminal justice system.

To that end, the group, further than favouring reporting, brings moral and emotional support to victims and assists them through the "judicial journey". The victims need to be followed-up through all the process otherwise, they get lost along the way and finally do not show up in court.

When the victim report to TELL MAMA, he/she is given **3 options**:

- Transfer of anonymised information concerning the act to the police,
- Victims wish Tell mama to be middle man with the police and lead the process in their name
- Victims want to report and ask Tell mama to put them in contact with police.

Tell Mama makes sure that the victims knows how the system works and makes sure to manage their expectations by reminding that Tell Mama cannot solve everything. If the CPS finally decides not to lead a public prosecution, Tell Mama can help the victims through a **private prosecution process**. Indeed, the programme does not have private legal support but works with pro-bono legal supports and can refer the victims to partners if necessary.

The programme also uses **restorative justice tools**, which work especially well in schools.

As the CST, the Tell Mama programme offers training for police forces and informs policy makers.

DAY 2- AFTERNOON

○ The challenges of hate crime and speech on the Internet

Mike WHINE and Paul GIANNASI

The cooperation of the CPS and the police has led to the intergovernmental development of a website called True vision www.report-it.org.uk. This website is dedicated to victims of hate crimes and to the information of the public. Its goal is ***“to give [you] information about hate crime or incidents and how to report it”***.

On the website, the victim can:

- *“find out what hate crimes or hate incidents are.*
- *find out about the ways you can report them.*
- *report using the online form.*
- *find information about people that can help and support you if you have been a victim.”*

Hate speech represents “The foothills of terrorism”. From hate speech to execution, there are stages from anti-locution, avoidance, discrimination, physical attack to execution. If not all go all the way up, those who get to execution have gone all through the process: it is **the hate speech continuum**.

The main question of the independent advisory group to the government is how can the government avoid this escalation and how to deal with the “Competition of freedoms”?

In the matter of hate speech, the most damaging is not the most likely to be prosecuted. The tabloids for example heading top news with false information make a “Drip to drip damage”. The retreat is ordered judicially but the harm is done.

Then, who should challenge fake reporting? State, Institutions, Civil society?

The UK government has decided upon a **five strand response**:

- Reporting and enforcement,
- Victim support
- Education
- Collaboration: Eur 2008 Decision and CoE protocole
- Counter-speech: the UK has developed a counter-narrative strategy – the No hate speech movement – led through the social media pages of the CPS or the police (True vision page) for example.

Today, however if the tools exist, EU Member States need consistent European response to counter false narratives.

The UK made a proposal to set up an **Ombudsman to act as middle man between the countries and the societies** allowing MS to alert the Ombudsman of illegal contents (and not only obviously illegal) which can go to the societies to ask for retreat in exchange of an exception of liability.

The UK also proposed the reporting of not only illegal but **also “dangerous” content**.

They are also currently trying to organise a seminar to regroup key players and **establish a guide to effectively manage counter-narrative strategies**.

Most probably, only the threat of reduced revenue is what will move the internet societies to deal with hate speech online more effectively. That is why the UK has been very interested in the adoption and implementation of the Network enforcement act in Germany.

The UK police has also developed a Symbols database to register all hateful logos and symbols used online. They wish to make it open source on a European level to enrich it and extend who may contribute and share in it.

Post visit reflections - Areas of improvement and good practices

❖ Broaden the coverage field of these offences

- As in France, the offence can be characterised as a hate crime through the perception of the victim or any other person who has witnessed the offence, and even if the victim has not filed a complaint. Consequently, a person that is not part of a specific group but presumed as such by the offender can be considered as a victim of discrimination or also an atheist discriminated as such.
- However, in UK, the 5 strands do not allow to broaden the offence when a person is only targeted because of biases issuing from their belonging to a race or religion (attack of a Jewish person or an Asian person because they are supposed to be rich).

❖ Improve the assistance to victims in reporting

- The setting up of “*reporting programmes*” as in the UK (campaigns, websites, e-mail addresses, whatsapp contacts or other apps...) to incite the victims to report is very interesting.
- Also, the development by the administration of direct communication lines with the public

through websites such as “true vision” and also “school packs”.

❖ **Improve the support to victims**

- In UK, the victim is compelled to show up in Court. For homosexuals for example, they often have to do a coming-out at court so that the proceeding can continue: what about a closed session system in these types of cases?

❖ **Improve the quality of proceedings**

- By setting up, as in UK, shared files and data bases of hate symbols, logos etc... in order for the police and other stakeholders to be able to identify and localise them.

❖ **Develop pedagogical responses**

- The obligation of the courts to follow the 2 stages approach in their decisions (consequence of the uplifting circumstances) and to make it visible in the decision (sentence with and without the uplifting circumstance) is very pedagogical.

❖ **Develop a coordinated response with the other stakeholders**

- Set up of national and local panels regrouping people belonging to different communities, civil society groups, NGO's, representatives of the State, of the local administration, of the police, of the judicial authority... in order to tackle issues and especially concrete cases in order to allow adapting proceedings and responses.

❖ **Develop “counter-speech” “counter-narrative” strategies**

❖ **Train specialised actors**

- Set up a service of specialised lawyers in that matter able to assist victims and authors in these types of cases.
- Set up an internal supervision mechanism between judges and prosecutors such as the CPS hate crime coordinator.
- Develop the training if judges in this matter and of local judges especially.
- Develop continuous training courses and specifically recurring training cycles on several months (the benefit of e-learning on that matter seems to be controversial)
- Develop partnerships with universities to have the work of the different public stakeholders assessed by research teams
- Set up practical training tools such as guides on the different cults, customs, holidays and also tutorials for investigators on questions to ask and elements to characterise

❖ **Ensure the representativeness of the different communities**

- Including through associations financed by cults and communities in order to develop community representativeness (for the Muslim community in France and the Sick in UK for example).

“PRINT” Preventing Racism and INTolerance

SV GERMANY – July 9th – 10th, 2018

REPORT

DAY 1

Monday, July 9th, 2018

Topic: Fight against Hate crime from federal and Länder perspective

Federal Ministry of Justice and for Consumer Protection (Rosenburgsaal)

○ Welcome Speech by **Mr. Bernhard Böhm**, Head of Division for Criminal Law

In the last years, the political focus has changed concerning fight against racism and intolerance and has developed mainly because of major blows as the murders committed by the Nationalsozialistischer Untergrund (NSU) in 2011. These events led to two parliamentary commissions. Their recommendations were followed by policy makers.

The issue also knows long term developments such as the refugee crisis with a pic in 2015 with attacks on refugee homes and mosques. It has become a mass phenomenon and populism has finally made it through Parliament. Political personalities such as Heiko Mass have become targets. Also the threat of right wing and islamist terrorism stays high. A national programme to prevent islamic terrorism has been adopted.

Projects such as PRINT are an encouraging example of EU cooperation and show that European solidarity is not exclusively created by head of States at summits. These projects represent another vehicle for sharing our common European vision.

○ Combatting Hate crime, Experiences and Best practices in the Land Berlin

Ms. Bettina Barts, Senate Administration for Justice Consumer Protection and Anti-discrimination Berlin

The **Senate of Berlin** is the executive body governing the city of Berlin. According to the Constitution of Berlin the Senate consists of the Governing Mayor of Berlin and up to eight Senators appointed by the Governing Mayor, two of whom are appointed Deputy Mayors.

Concerning Anti-discrimination, the Senate is currently leading three investigations.

The administration has also started a collection of data on the number of hate crimes including racism/LGBT/anti-Semitism, anti-Muslim, anti-Christian acts.

The Senate of Berlin has also developed a communication policy with the creation and distribution of flyers to support and connect the victims to the victims' assistance office.

In 2011, the administration also started a special coordination with the special division for hate crimes of the Public Prosecutor's office in Berlin.

Mr. Sebastian Büchner, Prosecutor in the special division for hate crime in the Public Prosecutor's Office Berlin

The special division is composed of 2 departments:

- The first on what could be called “traditional” hate crimes concerning religion/race,

- And the second specifically concerning LGBT hate crimes: more reports proves more trust with police/community spokesperson etc...

The specific approach to the LGBT community was a political decision after specific acts. There has not been claims of other communities to have each their own special dpmt yet but this specificity could indeed become problematic.

For less serious offences, the prosecution services would usually invite the victims to use a “private” prosecution but **in Berlin, the Public prosecutor’s office have decided to lead a zero tolerance policy concerning hate crimes matters and a public proceeding is always led in a public interest.**

The German system knows a principle of mandatory prosecution with a exception for lesser crimes and the Berlin Public Prosecutor’s office knows **an exception of the exception for hate crimes.**

A system of psycho-social assistance has been developped in Germany which implies contacts with lawyers and civil society associations. It is a sort of general legal assistance to explain the victim through the legal proceedings but not on the specific case. It is more of a victim counselling office in the courts to offer general support.

The definition of hate crime fo the Public prosecution in Berlin is a crime based on assumption of belonging or not belonging to a group. For statistical reasons and not for prosecution reasons a list of these groups needed to be done. **However, for a judge in Germany, there is no general definition on what is or not a hate crime.** Indeed, the landers cannot be fourced to use a specific definition as long as it is not in the law. Guidelines can be given to prosecution services but not to judges.

Concerning the procedure: **The first step** is to recognise **what is hate speech for the police:** awareness raising with police/prosecution/judges must be done. The awareness raising of the police is led by Internal affairs. Indeed, for them these crimes are polically motivated crime. In the judicial field however, they are not considered as such.

Since 2015, a crime motivated by hate is an aggravating circumstances in the federal legislation. To go further today, there is **a need for a definition of anti-Semitism.** The federal cabinet tried to agree but couldn’t manage. The “recognised” definition used today is only a working definition. This working definition has also been accepted by the Berlin lander. **Another question asked is when to consider a hate crime? From the victim’s perceptive or from the prosecutor’s?**

A concrete case: During the electoral campaign, flyers/election posters were diffused showing a physically recognisable family on a flying carpet with a non-subtil message. For the Highest constitutionnal court it was not a crime. There is a fine line between freedom of speech and hate. When the message is too implicit, not direct, it cannot be considered as a crime.

The Federal authority tried to modify the law but they soon realised they could not overcome assumption of innocence and freedom of speech. **Indeed, the criminal liability has to be decided in favour of the perpetrator: it should be assumed that the non-discriminatory interpretation non-criminal was meant.**

A conference of the Justice ministers of the länders is organised twice a year concerning decided issues (these campaign messages were one of the issues). The länders can issue Resolutions but which are still not binding to the länders. Concerning substancial and procedural law, guidelines can be issued by each ministry of länders.

There are general guidelines for the ministry of Justice of the Berlin Länder on how to fill in the forms for the statistical data in which the definition of hate crime is included. These guidelines are binding for the every day work of the Berlin prosecutors.

In GE, for data collection, it has been made possible to fill in specific information concerning the victim in order to determine the motivation of the hate crime (which religion, which race, which origin, sexual orientation). These details cannot be registered in France.

Concerning victims: There is a **Victim commissioner in Berlin**. This commissioner is a lawyer appointed by the länder minister and he/she belongs to the ministry. The commissioner coordinates the cooperation with the NGO's and makes the links between civil society projects funded by the Senate. The Commissioner also acts as an adviser to the minister and the ministry. Individuals may also contact this commissioner directly.

In Berlin, there is a Central Contact Point for those affected by terrorist attacks and major incidents and their relatives. It will assist the affected persons and their relatives immediately after the event and in the following period and will provide them with individually needed help.

The **principle of orality in criminal proceedings** requires that the victims/witnesses repeat in Court what they have declared during the investigations. However, where in UK, the absence of the victim will bring to the dismissal of the case, in GE, the case would continue even if the victim refuses to come. The victim's presence only helps to convince the judge.

The protection system for the victims in order to avoid secondary attack is the responsibility of the police. In the judicial field, the address of the victim can be blackened in the files.

o Combatting Hate Crime in Germany

Mr. Steffen Röber, German Ministry of Justice and Consumer Protection

1) The main legal sources for combating hate crime in Germany are:

Civil Law

- the Civil code for compensation for damages and injunction and damages for non-performance
- and the General act on Equal Treatment (for discrimination at work or at a club for example) to prevent or to stop discrimination on the grounds of race or ethnic origin, gender, religion or belief, disability, age or sexual orientation and to request compensation/damages.

and incidentally the Act on protection against Violence.

Public Law

The Police Law of the Länder and the Federal police Act. Both are used for public security or prevention of danger. But the Police law is not applied if the police act as investigative agency of the Public Prosecutor's office.

The Act on the Federal Criminal Police Office as central authority for the criminal investigation police, the national and *Land* police forces will then be applied with the Federal Assembly Act and Assembly Acts of the *Länder* which is specific police Law.

Criminal law

The Criminal code is composed of a general part (with provisions on criminal liability, sanctions, sentencing, probation for example...) and a special part concerning elements of crime.

There are also Criminal provisions outside the Criminal code in the International criminal code or the Federal Assembly Act and the Assembly Acts of the Länder.

Other Acts can also be concerned as the Weapons Act in case a weapon is sold in the perspective of a committing a hate crime for example.

Misdemeanours can also be found in the Administrative offences Act.

The Code on criminal Procedure includes the Rules of procedure, the Rules for execution of the sentence and Victim's rights.

As mentioned in the previous presentation, the Guidelines for Criminal Proceedings and the Imposition of Fines are not binding for judges but are generally binding for the Public Prosecutor's Office.

2) Provisions specially related to hate crime in the Criminal code:

Section 86 Criminal Code

Dissemination of propaganda material of unconstitutional organisations

Section 86a Criminal Code

Using symbols of unconstitutional organisations

Section 130 Criminal Code

Incitement to hatred

Section 166 Criminal Code

Defamation of religions, religious and ideological associations

3) General provisions related to hate crime in the Criminal Code

Section 125 and 125a Criminal Code

Rioting

Section 185 Criminal Code

Insult

Section 186 Criminal Code

Defamation

Section 187 Criminal Code

Intentional Defamation

Section 211 et seq Criminal Code

Murder

Section 223 et seqq Criminal Code

Causing Bodily Harm

Section 303 (et seqq) Criminal Code

Criminal Damage

Section 306 et seqq Criminal Code

Arson

Other

For the special provisions, the elements of the crime will immediately constitute a hate crime. For the general provisions, the demonstration of a specific motivation will make it a hate crime. However in the statistics, figures will only show when the hate crime is the most severe crime.

Figures show an explosion of numbers of hate crimes with the refugee crisis in 2016.

4) Section 46 Criminal Code Principles of sentencing

- *The guilt of the offender is the basis for sentencing. [...]*
- *When sentencing the court shall weigh the circumstances in favour of and against the offender. Consideration shall in particular be given to: the motives and aims of the offender, specifically including racist, xenophobic or other misanthropic motives; [...]*

The last part was added in 2015. It allows a very wide approach on the consideration of the motives and aims of the offender. The wording "other misanthropic motives" shall cover all motives which are

similar to racist or xenophobic motives. Examples of those motives are, as laid down in the legislative reasons (BT-DRs. 18/3007, p. 15), anti-Semitic or homophobic motives..

5) Criminal Procedure

The Criminal Procedure Code makes it a rule that a special public interest is requested to lead investigations and open public charges. However, the Guidelines for criminal proceedings, which are generally binding for the public prosecutors, “*special public interest [...] is to be expected [...] because of the racist, xenophobic or other misanthropic motives of the offender or the position of the victim in public life*”.

As examples:

- **Section 163 Code on Criminal Procedure**

[Duties of the Police]

No. 15 Guidelines for Criminal Proceedings and the Imposition of Fines [Investigation of circumstances important to the legal consequences of the crime]

(1) All circumstances that may be of importance for sentencing [includes § 46 Criminal Code] [...] have to be investigated already in the preliminary proceedings.. [...]

(5) **As far as indications exist for racist, xenophobic or other misanthropic motives, investigations have to cover these circumstances.**

- **Section 153 Code on Criminal Procedure**

[Non-Prosecution of Petty Offences]

No. 234 Guidelines for Criminal Proceedings and the Imposition of Fines [Special public interest on criminal procedure]

(1) A **special public interest** on criminal procedure of causing bodily harm [...] is to be expected particularly, **if the offender [...] acts because of racist, xenophobic or other misanthropic motives** [...]

The German Criminal procedure provides a possibility for an aggrieved person to lead a private prosecution if the public prosecution decides that there is no public interest which can justify a public prosecution.

In fact, PART FIVE of the Criminal Procedure Code [PARTICIPATION OF THE AGGRIEVED PERSON IN THE PROCEEDINGS - CHAPTER I: PRIVATE PROSECUTION] even provides, in its Section 376 that “*In respect of the criminal offences specified in Section 374 the public prosecution office shall prefer public charges only if it is in the public interest*”.

However, **No. 86 Guidelines for Criminal Proceedings and the Imposition of Fines**, limits the risk of a hate offence case to be considered as not in public interest with the following provisions:

“

(1) *As soon as the prosecutor hears about a crime, that is suitable for private prosecution, it has to be examined, if there is public interest in public prosecution.*

(2) *As a general rule public interest is to be expected, if trust in law is affected beyond the personal social life of the victim and the public prosecution is a current matter of the general public, e.g. [...] because of the racist, xenophobic or other misanthropic motives of the offender or the position of the victim in public life. [...]*“

6) Possible best practices

Restriction of the opportunity principle

- Forces the Prosecutor to take action
- Gives hate crime a high priority
- Forces the judicial administration to provide sufficient staff

Open approach vs. closed approach

- An open approach in defining hate crime leaves some space for new developments (e.g. crimes against homeless people)

- A closed approach guarantees certainty of justice and uniform application of the law

Statistics

- o **Presentation of the Federal Program „Demokratie Leben!“ (“Live Democracy!”)**
Mrs Daniela Kaya, The Federal Ministry for Family Affairs, Senior Citizens, Women and Youth

The Federal Program “Demokratie Leben!” is led by the Federal Ministry for Family Affairs, Senior Citizens, Women and Youth. A 25 people team is dedicated to the program at the Ministry, backed by an executive agency to manage the funds. This team selects the projects, ensures that all are academically backed. The Ministry for Family Affairs, Senior Citizens, Women and Youth is also particularly aware that the phenomenon concerns many different departments and tries to coordinate with all concerned ministries.

The Program was set in 2015, based on the federal government’s history fighting far-right extremism. The budget allocated to the program has been multiplied by ten for the last two years, 104.5 million euros in 2017 and 115.5 million euros in 2018.

This program is not set on a specific legal basis. The Program is based on a Directive that allowed a 5 years working plan for innovative projects only. As such the budgetary rules only allow to budget innovative projects without the long term requirement which brings the dilemma on how to spend these new funds while providing innovative programmes with long term effects?

In general, the program aims to promote democracy by preventing extremism and in particular right-wing extremism, Islamist extremism, left-wing militancy and other forms of group-focused enmity by strengthening **preventive-educational actions** and **civic engagement**, promoting a **democratic behaviour in a diverse society** and driving the development of targeted **prevention strategies** against radicalisation.

To this end, support is given to **associations, projects and initiatives**.

On three levels:

- **Communal:** the program focuses on developing partnerships for Democracy.

It brings support for 265 towns, municipalities and rural districts and works on strengthening the cooperation between government and NGOs.

- **Federal state level:** The Program focuses on strengthening **16 Federal State Democracy Centres**, in particular mobile counselling, victims’ counselling, federal state coordination and exit counselling and promotion of one pilot project to combat Islamism in each federal state and **Federal state-wide counselling networks** consisting of experts from government and civic society areas, set up in a federal state ministry or a selected specialist non-government organisation . The Program also favours the **pooling of information** on the skills of the experts in government and non-government organisations of the federal state in work to combat racism, right-wing extremism, anti-Semitism and other anti-democratic phenomena
- **and Federal government level:** Backing is given to the structural development of nationwide NGOs, of a nationwide specialist infrastructure. To that end the Program brings support to 35 NGOs in their work, their professionalisation process and the further development of their nationwide dimension in their respective thematic and structural areas.

To reach various **target groups**:

- children and adolescents
- their parents, relatives and attachment figures
- volunteer, part-time and full-time staff in youth welfare services
- multipliers
- government and civic stakeholder

The Program finances projects in the field of:

- Selected phenomena of group-focused enmity and approaches to strengthening Democracy in rural areas: 96 pilot projects funded, including 8 on antidiscrimination and early prevention in pre-school children, 20 on current forms of anti-Semitism, 9 on antigypsism, 10 on homophobia and transphobia, 13 on current forms of Islamophobia and Muslimophobia, 26 on racism and racist discrimination.
- Prevention of radicalisation: 78 pilot projects, including 44 on Islamist attitudes and actions, 8 on left-wing militancy, 22 on right-wing extremist attitudes and actions.
- Civic engagement and diversity at the workplace: 20 pilot projects in vocational schools/establishments and at the workplace.
- Strengthening democracy in the educational sector: promotion and development of targeted **prevention strategies as well as schemes to promote democracy and diversity in children's early educational development**. Work with cooperation partners: Federal Association of Non-Statutory Welfare and the Child and Youth Welfare Association.
- Living together in a diverse society: 44 pilot projects which promote the empowerment of individuals who are affected because of their family or their own links to migration or because they are members of a visible minority and/or other (attributed) characteristics of (multiple) discrimination, foster the problem-handling and conflict resolution skills of young people and their ability to participate in a democratic discussion culture, strengthen the positive links to societal diversity and heterogeneous ways of life and promote and strengthen antidiscrimination work in organisations / sustainable intercultural opening of organisations
- Strengthening civic engagement on the web – against online hate speech: 35 pilot projects (Rolling out of the **No Hate Speech campaign** of the Council of Europe in Germany) with the goal of **strengthening the digital skills** of children, adolescents, multipliers and attachment figures of children and adolescents when dealing with hate speech, agitation and conspiracy theories on the Web and in the social networks, **raising awareness** of enmity-driven contents on the Web, **Empowerment** of individuals and groups who are affected by racism and discrimination, in particular by hate speech and agitation on the Web.
- Prevention and De-radicalisation in prison and probation: one pilot project in each federal State in close cooperation with the federal State Ministries of Justice and the Federal Ministry of Justice and Protection of Consumers.

DAY 2

Tuesday, July 10th, 2018

Topic: Hate speech online

Federal Ministry of Justice and for Consumer Protection (Rosenburgsaal)

- Fighting Racism on the Internet from the Perspective of jugendschutz.net
Mr. Claus Peter Knoll, jugendschutz.net – legal department

jugendschutz.net is the joint center of the German Federal Government and the federal states tasked with the protection of children and young people on the internet, founded in 1997 by the federal youth ministries and organizationally bound to the Commission for the Protection of Minors on the Internet (KJM) since 2003.

jugendschutz.net looks closely at risks in internet services specifically attracting young people and urges providers and platform operators to design their content in a way that allows children and young people to use the internet free of troubles. jugendschutz.net operates a hotline accepting reports about illegal and harmful content and takes appropriate action to have this content removed as quickly as possible. The focus of the work is on risky contacts, self-harm behavior, political extremism and child sexual exploitation, but jugendschutz.net also aims at enabling young users to have safe and positive experiences online.

jugendschutz.net is a major player when it comes to the protection of minors on the internet. The center combines monitoring, research and action taken in terms of violations of youth protection laws with raising awareness among relevant stakeholders. Knowledge and findings, trends and developments are shared with civil society, internet industry, politics, educators and practitioners in the field of political education and youth social work. This multidimensional approach allows for a quick response to new phenomena on the internet.

jugendschutz.net's work in the field of political extremism is funded by the Federal Ministry of Family Affairs, Senior Citizens, Women and Youth within the federal program 'Demokratie leben!' i.e 'Live Democracy!'

The organisation was founded in 1997 by the German Youth Minister thinking on how Internet could affect children and youth which was visionary at that time. Since 2003, it is bound to the Commission for Youth Protection in the Media (KJM). The organisation is financially backed by the „Demokratie Leben!“ program.

Concretely, jugendschutz.net looks at risks in internet services specifically attractive to young users and controls the internet for violations of youth protection laws.

jugendschutz.net has 5 departments:

The first 2 departments work on internet content (Cyber Hate and Sexual Exploitation, Pornography, Violence and Self-Harm).

The 3rd works on the management of Internet Services and Platforms (Chat Rooms, Messengers, Communities, Search Engines, Video Sharing Websites and Online Games).

The 4th – Internet for Children – looks at websites and points out the good and the bad ones

The 5th – Technical Youth Protection – ensures the technical back up.

jugendschutz.net works on the legal basis of the Interstate Treaty on the Protection of Human Dignity and the Protection of Minors in Broadcasting and in Telemedia (JMStV) which also – in conjunction with the German Criminal Code, the German Interstate Broadcasting Treaty and the German Telemedia Act – regulates what is illegal online and defines the duties of content providers.

jugendschutz.net pursues a multi-level strategy against cyber hate:

- Teaching **Media education** in order to enable children and young people at a very early stage to learn how to deal with hate content on the internet
- Exchanging expertise with educational staff, political and civil society actors (training of trainers to train parents)
- Ensuring persistent monitoring of cyber-hate, i.e. when problematic content is found, jugendschutz.net tries to identify the source and takes necessary measures

Measures concerning illegal content are taken according to the different levels of youth protection in Germany:

- Generally illegal content, i.e. that is forbidden to circulate;
- For content illegal for minors, the Content provider must make sure minors cannot access the content with an age verification system for example;
- For content endangering the development of children and youngsters, the content provider must take precautions for minors normally not having access as late hours broadcasting or parental control for example.
- Apart from operating a hotline that allows internet users to report illegal and harmful content, jugendschutz.net generally takes the following actions:In terms of serious crimes or immediate danger, In terms of calls in law enforcement, usually the German Federal Criminal Police Office (BKA);
- In terms of other content, jugendschutz.net contacts the providers or platform operators and urges them to remove the illegal content, block access or modify it according to the laws. When flagging content, jugendschutz.net first flags it as a 'normal' user and if there is no response, flags it as a 'trusted' flagger; if there is still no reaction, jugendschutz.net reports the content via a designated email address to an assigned contact person.
- If this does not lead to success there are two possible solutions: Concerning German providers, jugendschutz.net calls in the supervisory body (KJM) to take further steps; when it comes to providers abroad, jugendschutz.net forwards the case to the media authority for 'indexing' i.e. inclusion in the so-called List of Media Harmful to Minors of the Federal Review Board for Media Harmful to Minors (BPjM) to block the URL in Germany which is of course only a limited measure as URLs can easily be changed.

jugendschutz.net works closely with 26 organisations worldwide within INACH (International Network Against Cyber Hate) which was founded in 2002 by jugendschutz.net and the Dutch Magenta Foundation with the vision of "Bringing the Online in Line with Human Rights".

jugendschutz.net works closely with 26 organisations worldwide

The **Project "Research – Report – Remove: Countering Cyber Hate Phenomena"**, coordinated by INACH in 2016-2017 with 6 project partners from different European countries. The project issued publications and data collection on instances of cyber hate, developed an 'early warning system' for trends in cyber hate and an international complaints form and cyber hate database in 5 languages.

The **Project "SCAN: Platform Experts and Tools: Specialised Cyber activists network"** ongoing from 2018 till 2020 brings together 9 European countries to gather information and content of cyber-hate for transnational research purposes, build a stable network for monitoring exercises, create online tools and an e-learning platform to train activists, moderators and tutors on monitoring and counteraction, explore software including software solutions for automatic cyber hate monitoring.

jugendschutz.net also participated in the **"Task force against illegal online hate speech"** in 2015 under the leadership of the German Federal Ministry of Justice together with Twitter, Facebook, Google/YouTube and Civil Society Organizations according to which *"The participants of the task force are in agreement that all hate speech prohibited under German law shall be reviewed and removed without delay upon notification"*. The compliance to the rules of the task force was monitored by jugendschutz.net. Based on these monitoring results the Ministry drafted the German Network Enforcement Act (Netzwerkdurchsetzungsgesetz, 'NetzDG') which came into force on 1 October 2017 obliging social network providers to delete unlawful content within a short time frame.

○ Introduction to the Network Enforcement Act

Ms. Melissa Saviner, German Ministry of Justice and Consumer Protection – Division for Consumer Policy in the Information Society, Telecommunication and Media Law

In June 2017, German Parliament has passed the Network Enforcement Act in order to improve the response of social networks to reports of content unlawful according to the Criminal Code. The new law entered into force on 1 October 2017. The complaints procedure had to be introduced until 1 January 2018.

- Why was NetzDG necessary?

By 2015, the increasing spread of hate crime – especially on social networks such as Facebook, YouTube and Twitter – was serious enough for the German Federal Ministry of Justice and Consumer Protection to set up a Task Force including network operators and representatives of civil society. The companies involved in the Task Force promised to improve the way they handle hate crime reported on their websites. They committed to setting up user-friendly mechanisms for people to report offensive posts. They also pledged that reported content would be reviewed within 24 hours by teams of legally and linguistically qualified staff, and that any unlawful content would be taken down. Such decisions would be taken on the basis of German law.

The voluntary commitments undertaken by these companies have led to some initial improvements. But more was required. Criminally punishable content was still not being deleted in sufficient quantities. In January/February 2017, the youth protection organisation "jugendschutz.net" monitored the deletion activities of social networks and concluded that user-flagged hate crime was still not dealt with quickly and effectively enough. While YouTube then deleted criminal content in 90% of cases, Facebook managed only 39%. At Twitter, only 1% of user reports resulted in deletion.

Social networks must take responsibility when people misuse their platforms to commit hate crime and disseminate criminally punishable fake news. The tools currently available and the system of voluntary commitments by social networks were not enough. New legal rules for social networks, including fines for non-compliance, were therefore needed if quick and effective action is to be taken against hate crime on the web.

- What does NetzDG do?

The new law applies to content that constitutes one of the following offences under the German Criminal Code (Strafgesetzbuch, StGB):

- Section 86 (Dissemination of propaganda material of unconstitutional organisations),
- Section 86a (Using symbols of unconstitutional organisations),
- Section 89a (Preparation of a serious violent offence endangering the state),
- Section 91 (Encouraging the commission of a serious violent offence endangering the state),
- Section 100a (Treasonous forgery),
- Section 111 (Public incitement to crime),
- Section 126 (Breach of the public peace by threatening to commit offences),
- Section 129 (Forming criminal organisations),
- Section 129a (Forming terrorist organisations),
- Section 129b (Criminal and terrorist organisations abroad),

- Section 130 (Incitement to hatred),
- Section 131 (Dissemination of depictions of violence),
- Section 140 (Rewarding and approving of offences),
- Section 166 (Defamation of religions, religious and ideological associations),
- Section 184b (Distribution, acquisition and possession of child pornography) in conjunction with section 184d (Distribution of pornographic performances by broadcasting, media services or telecommunications services),
- Sections 185 to 187 (Insult, malicious gossip, defamation),
- Section 201a (Violation of intimate privacy by taking photographs),
- Section 241 (Threatening the commission of a felony), or
- Section 269 (Forgery of data intended to provide proof).

The Act does not introduce any new definition of hate speech nor does it broaden the scope of illegal speech, as it only refers to existing provisions of the criminal code (See above).

The compliance rules set out in the new law will only affect social networks. They do not apply to all "service providers" under the Telemedia Act (Telemediengesetz, TMG). Services enabling individual communication, particularly email or messaging services, are not included in the definition of social networks. Additionally, the new law does not apply to social networks dedicated to specific topics. This means that professional networks, special-interest communities, online gaming platforms and shopping websites are not covered by the new law either. Platforms with journalistic/editorial content are also excluded. Finally, social networks are exempt from the obligations regarding transparency reports and complaints management if they have fewer than two million registered users in the Federal Republic of Germany.

The new law aims to fight hate crime, criminally punishable fake news (disinformation) and other unlawful content on social networks more effectively.

The main obligations imposed to Social networks are:

- They must offer users an easily recognisable, directly accessible and permanently available procedure for reporting criminally punishable content.
- They must immediately take notice of content reported to them by users and examine whether that content might violate criminal law.
- Social networks must remove or block access to content that is manifestly unlawful within 24 hours of receiving the complaint. In cases of other reported content, social networks must decide whether to delete "immediately", i.e. usually within 7 days of receiving the complaint.
- The operators of social networks are obliged to submit biannual reports on their handling of complaints about criminally punishable content. They must be published on the platform, available to everybody.
- To ensure that the law is enforced more effectively, social networks will be obliged – regardless of where they are based – to name a person in Germany who is authorised to receive service of process in regulatory fine and civil proceedings, and publish details of this person on their website. Social networks must also name a person in Germany authorised to receive information requests from law enforcement authorities.
- How is NetzDG enforced?

Social networks that fail to set up a complaints management system or do not set one up properly – especially where this means that they do not delete criminal content in full, on time or at all – are committing a *regulatory offence*. Single wrong decisions to take down content are not sanctionable, there has to be a systemic mismanagement. The federal Office of Justice is the competent authority. User can report to the Office of Justice (e.g. about failure of a network to remove unlawful content following a respective complaint).

- Is the Act effective?

All big networks signal that they want to comply. Substantial efforts to do so can also be seen. E.g. YouTube, Facebook and Twitter all have overworked their reporting mechanisms, published transparency report and named contact persons in Germany (who are authorised to receive service e.g. in certain civil procedures as well as persons in Germany authorised to receive information requests from law enforcement authorities).

In some areas improvements might be necessary, e.g. the reporting mechanisms might be too complex (or: not user-friendly) in certain cases. The Office of Justice is investigating these issues. The Law does not seem to increase overblocking. It appears that the safeguards against overblocking within the Act do work. The Networks seem to examine the user complaints thoroughly. This is indicated e.g. by the fact that according to the transparency reports, in most cases (about 80 %) of user complaints the networks come to the conclusion that a reported content is not to be taken down.

**« PRINT » (Preventing Racism and INTolerance)
Study visit in Madrid – September 10th – 11th, 2018**

COUNTRY VISIT REPORT

The political situation in Spain and the turnover of interlocutors after the change of government made it uneasy to identify and involve the competent interlocutors from the relevant services. However, an agenda could finally be organised⁶⁴.

Even though the agenda was limited compared to the missions led in the other partner countries, two meetings were finally organised, one with the administrative authorities and the second with civil society representatives. These meetings allowed gathering general knowledge concerning the Spanish system against racism and discriminations.

DAY 1

*

Monday, September 10th, 2018

Presentation of the legal framework and the criminal policy concerning fight against racism

Observatorio Español del Racismo y la Xenofobia

Spanish Monitoring Centre on Racism and Xenophobia

OBERAXE

The legal framework for fighting racism⁶⁵ :

1. Racism and discrimination constitute an aggravating circumstance for every offence in Spain

Article 22-4 of the criminal code stipulates that : *«to commit an offence upon any racist, anti-Semitic or any type of discriminative motives based on ideology, religion or any other of the victim's beliefs, ethnic background, race or nation, gender, sexual orientation or identity, sickness or disability the victim suffers from, constitute aggravating circumstances »*

Heavier sentences may be delivered towards some authors committing this type of offences, as teachers for example.

2. In 2015, Spain has introduced an important reform in criminal law and criminal procedure in order to strengthen the fight against cybercrime and especially against the propaganda of extremist groups and hate speech on the internet.

A new offence was created in order to punish the dissemination of messages inciting to commit disturbances to public order, especially terrorist attacks (**articles 550 to 561 of the criminal code**).

Furthermore, behaviours promoting hate and violence have been redefined (**articles 510 and seq. criminal code**) as well as the provisions concerning international law crimes (**articles 607 to 614 criminal code**).

⁶⁴ See the list of members of the delegation and the agenda in annexe to this report

⁶⁵ The elements communicated during the meeting were completed by elements produced by the French ministry's International and European Delegation (DAEI)

Since the 2015 reform of the criminal code :

⇒ **The maximum prison sentences have been raised.**

⇒ **Encouragement, promotion or incitement to hatred, hostility and to racist discrimination are specifically sanctioned.**

Article 150 of the criminal code provides that a 1 year to 4 years prison sentence and a fine period from 6 to 12 months⁶⁶ can be delivered to any person who : *“publicly encourages, promotes or incites directly or not to hatred, hostility or violence against a group, part of a group or a specific individual for belonging to this group for racist, anti-Semitic or any ideological motives, because of his/her religion or convictions, his/her family, ethnic, nation background, because of his/her original nationality, gender, sexual orientation or identity, his/her sickness or disability.”*

⇒ **The production, possession, access, distribution of any kind of media which content encourages, promotes or incites to hatred, hostility and racist discrimination are specifically sanctioned.**

Are punished by the same sentences **the fact of producing, developing or possessing in order to distribute any media encouraging this type of behaviour.**

⇒ **Committing the above-mentioned behaviours on social media, or through the Internet or by using any technology is worth heavier sentences.**

⇒ **A heavier sentence can also be delivered, if the above-mentioned behaviours generate specific troubles to public order or a heightened sense of insecurity or fear to the members of a group.**
In the latter case, the sentence must be in the higher half of the maximum provided for in the code.

⇒ Professional bans from exercising are specifically mentioned.

Article 510-5 provides in any case a ban from exercising any educational occupation for a period of 3 to 10 years.

⇒ **The destruction, obliteration or deactivation of any medium (books, records, documents, articles...) which has allowed committing the above-mentioned offences, is specifically planned.**

⇒ **The responsibility of legal entities for this type of offences is planned.**

When a legal entity is responsible for committing one of the above-mentioned offences, a fine from 2 to 5 months can be decided.

⇒ **Denial, trivialisation, and glorification of genocide, crimes against humanity or against people protected in armed conflicts are specifically sanctioned.**

The sentence provided for these specific offences is a 6 months to 2 years prison sentence and a 6 to 12 months fine.

⇒ **Humiliation, public denigration and discredit of a person or a group upon racist motives are**

⁶⁶ In Spanish law, a fine is decided by the judge during a certain period of time. The judge decides on a certain amount to be paid per day. It can vary from 2 to 200 euros according to the facts and the economic capacities of the offender. In general, the daily fine is between 3 and 6 euros. In a discrimination case, for a 3 euros fine, the global amount will be between 540 (6 months) and 1080 (12 months).

specifically punished.

Article 510-2 of the criminal code provides for a 6 months to 2 years prison sentence and a 6 to 12 months fine against any individual who **affects the dignity of a person through actions involving humiliation, denigration or discredit of one of the groups mentioned in the previous paragraphe, for racist or anti-Semitic motives.** The person who glorifies or justifies such offences face the same sentences.

3. Fight against International crimes

Article 607 of the criminal code, repressing genocide, sentences to life imprisonment those who, with the objective to destroy, totally or partially a national, ethnical, racial, religious group or individuals marked by the same disability, have killed or sexually assaulted one member of this group. The prison sentences vary from 4 to 15 years imprisonment according to the seriousness of the inflicted abuses.

Article 607bis provides that are guilty of crime against humanity those who commit offences in the context of a widespread or systematic attack against civilians based on political, racial, ethnical, cultural, religious, gender or disability reasons or any other motives in contradiction with the International law. The maximum sentence is life imprisonment.

Articles 608 and following concern crimes against individuals and property protected in case of an armed conflict (injured, sick, shipwrecked or health and religious staff, war prisoners and civilians, people fleeing the combat zone, members of parliaments, UN staff and any other individual protected by international treaties). These offences are punished of a prison sentence between 4 and 15 years according to the seriousness of the facts.

4. Fight against racism and xenophobia in the sports world

The 19/2007 law of July 11th,2007 aimed at providing a set of measures in order to fight against violence, racism, xenophobia and intolerance in the sports sector.

To this end, public racist behaviours, committed during a sporting event by an individual or a legal entity, have been raised as offences.

When an offence is observed, the referee handling the sports meeting may decide to postpone or even cancel it. The law classifies these offences in three categories: very serious, serious and minor. The fines go from 150 euros to 650 000 euros for the most serious offences.

Furthermore, the organisers of sports meetings can be banned from organising such events and required to close the sport venue for a maximum period of 2 years for the very serious offences and 2 months for serious offences.

Individuals may additionally be sentenced to community work in the sports sector and be banned from any sports event for a maximum period of 5 years for very serious offences. Sports clubs and societies may also decide to ban an individual from sports venues.

The criminal policy concerning fight against racism :

- **Concerning the existence of a national plan to fight racism :**

In November 2011, a « global strategy » was adopted, involving the ministry of Justice, the national prosecution service, the Social services ministry, the ministry of interior, labour ministry and the Judicial studies Centre.

The OBERAXE tries to promote the signature of a MOU - Memorandum of Understanding between the principal institutions concerned by fight against racism and xenophobia (labour ministry, ministry of migrations, of equality, public prosecution and judges) which would improve the training and awareness on this phenomenon.

As part of this global strategy, 4 working groups are trying to determine the weaknesses of the mechanisms set to fight against racism, attune and coordinate the divers actions led:

- **a case law analysis group** led by the ministry of Interior and the ministry of Justice. It registers the crimes reported as hate crimes to the police and compares the report with the final judicial decision to see if the “hate” motive has been held.

- **a statistical analysis group** : the OBERAXE gathers information from the police. They have worked thoroughly with the police officers to train them on what is a hate crime.

But there is a lack of information because many interlocutors concerned do not know what is a hate crime. If the OBERAXE is working on the training of prosecution services, they regret a few issues with judges - which are untrained- and admit the necessity to improve the knowledge of hate crime in judicial services.

For violence against women, a protocol has been set to identify and count at every level – police/prosecution/judges – but the same protocol does not exist for hate crimes.

- **a group on hate speech** : created recently because of the renewed interest in the question linked with the European interest (the high level group). The objective is to work at a national level on the cooperation with Internet networks and platforms - working meeting with Facebook and Twitter – in order to improve the fighting mechanisms against hate speech online.

- **a group concerning training**

- **Concerning institutional action:**

L’action institutionnelle de l’Espagne en matière de lutte contre le racisme et les discriminations est conduite sous la responsabilité principale du Ministère du travail, des migrations et de la sécurité sociale. Plus précisément cette tâche est assumée quotidiennement par un Observatoire contre le racisme et la xénophobie (Spanish Monitoring Centre on Racism and Xenophobia) ou OBERAXE, créé en 2004, composé de huit personnes qui assurent une mission de veille et de proposition au nom des pouvoirs publics.

L’observatoire publie un rapport d’évaluation annuel sur son site internet.

The institutional action in Spain concerning fight against racism and discriminations is led under the main responsibility of the labour ministry, the ministry of migrations and the Social services ministry. More specifically, the task is taken on daily by the Spanish Monitoring Centre on Racism and

Xenophobia or OBERAXE, created in 2004, comprising 8 people who monitor and propose on behalf of the public authorities.

Three main missions have been assigned to the OBERAXE:

- 1) Monitor and analyse the evolution of the racism and discriminations phenomena in Spain,**
- 2) Promote equality of treatment in the Spanish society,**
- 3) Coordinate the fight against racism and discriminations between public authorities and civil society actors.**

Pour ce faire l'Observatoire peut s'appuyer sur une législation qu'il estime assez large et robuste et notamment :

To these ends, the OBERAXE can rely on the legislation, which they consider as sufficiently large and reliable and especially:

- **Article 14 of the Constitution** which recognises the principle of equality of treatment,
- **The law of December 30th, 2003** which covers the EU directives in the field (EU Directive 2000/43/EU– Race Equality Directive of 29 June 2000 implementing the principle of equal treatment between persons irrespective of racial or ethnic origin; EU Directive 2000/78/EU– Equal treatment in employment and occupation law, of 27 November 2000 establishing a general framework for equal treatment in employment and occupation)
- **The Law of November 29th, 2013** concerning people with disabilities.

Until this day, the efforts of the public authorities concern the following issues:

1) *Gather a more specific knowledge of racist and discriminatory acts*

With the lack of permanent statistical tools – currently being developed – the OBERAXE – lies upon studies led in partnership with the University.

The OBERAXE also works with the other ministries and specifically with the Interior ministry in charge of data collection in general and for hate crimes in particular. In order to sharpen the knowledge of the phenomenon, the OBERAXE compares the data collected by private organs and the data collected in the public sphere.

2) *Ease the transmission of the facts to specialised police officers* in order to detect intolerant acts and that they are not concealed by other offences or another incrimination.

3) *Control that an investigation is being led*, that the victim is informed and followed. Ensure that the victim is cared for by an association if requested.

4) *develop partnerships with civil society groups* (associations, NGO's) involved in the defence of Human rights and the prevention of racism or any other forms of intolerance **and with the lawyers**, in order to increase the knowledge of the phenomenon, make sure the offences are prosecuted and prevent their spreading.

5) *Develop a specific attention to public demonstrations of intolerance*, on social networks, any type of audio-visual support and also posters and graffiti.

6) *Undertake awareness raising and training actions among public and/or private actors* who can be confronted with intolerant facts (judges and prosecutors, teachers, the business world...).

In the following discussions, the representatives from the OBERAXE expressed the following opinions concerning the global situation on the fight against racism and discriminations in Spain:

1) **The legislative and judicial framework is considered as correct.** It allows effective reactions and the public authorities have the means to give an answer, criminal if necessary, to intolerant or discriminatory behaviours.

2) **The system is however still under construction :** the statistical tools are not finalised, awareness raising and training of judges and police officers must be continued, convictions are still too few.

3) **The solution to be pursued must be the strengthening of the different public authorities' actions.** It would be beneficial to sign a chart between ministries in order to fine-tune their efforts in preventing and fighting against intolerance and discriminations. This initiative should then be extended to civil society groups.

4) **Racism and discrimination phenomena are considered as weak in Spain.** The country is not racist. A study led by an independent centre - Centre for Sociological Research - in 2012 shows that:

- The Spanish population is not opposed to the granting of rights to the immigrant population living in Spain – family reunification, social benefits, voting rights under certain conditions...

- Cohabitation with immigrant communities is globally not conflictual, even during the economic crisis that Spain has been through in the recent years;

- Immigration is globally not experienced as a load, but as an essential support to the economic activity.

5) **Spain does not have openly xenophobic political party and only counts about a hundred judicial cases a year concerning racism and discrimination.**

DAY 2

*

Tuesday, September 11th, 2018

Meeting with representatives of the civil society

Centro Sefarad Israël

First and foremost, the delegation wishes to underline the excellent organisation of this meeting and the strong representativeness and relevance of the people invited to this meeting by Mrs Henar Corbi.

The militant commitment of the different represented groups gave to this meeting a much more critical tone concerning both the situation of racism and discrimination in the country and also towards the action of the public authorities.

The groups and communities represented have first each presented their personal situation:

1) Muslims: the Muslim community is well integrated in Spain but they are heavily stigmatised, in the media in particular which associates them to violence and terrorism.

2) Israelites: there is a very small Jewish community in Spain. Besides, this country has not participated in the genocide during the second world war. However, this does not prevent a sort of covert anti-Semitism.

The Jewish community has established a federation of its different components in order to ensure its representation. One of its essential mission aims at training, and especially through the education on the Shoah.

3) Gypsies: Important community in numbers in Spain, they have for long been ostracised and lived under a discriminative status (banned from cities for example). These laws have been abolished at Franco's death but the gypsies suffer from an intolerance which is rooted in Spain's history and culture, spread by the media.

4) LGBT: The Catholic tradition reproving homosexuality is a permanent obstacle to the acknowledgment of equality for the members of this community. The admission of the homosexual marriage is a screen to hide all other discriminations and demonstrations of intolerance. Nobody really cares about the homosexuals' fate.

All the participants throw a critical look upon the actions of the public authorities:

1) Spain, in their opinion, characterises itself by a lack of interest in the question of discriminations by the public authorities, from the political leaders, the administrative bodies and probably from the society on the whole. A full set of practical consequences arise from this situation.

2) The lack of serious statistical tools to count intolerant acts allows underestimating the phenomenon and avoiding developing a strategy and concrete actions. Likewise, the lack of global legislation on the subject does not allow treating the question in its totality. The weakness of awareness raising actions within the national education system, the deficiency in the judges, prosecutors and police officers' training and the poor support of the civil society (40.000 euros per year on the national level) shows this shortcoming of public action.

3) The institutions which should deal with this question are not granted enough means and do not feel concerned by the subject. Few directives, no communication, no interaction with the business world or the lawyers. On a global perspective, the public institutions are removed from the evolution of modern society. It is only under pressure that administrations start acting. Interactions between the civil society and the public authorities are few.

4) The question of the victims of racism and discriminations is a major issue. They are not given sufficient attention and feel neglected by the State. Some affairs are made public but on a day to day basis, victims are ignored, in particular by police services. Besides, the victims are supposed to address their cases at the ministry of social affairs to get it registered, when they really should be taken over by the Justice system. The Justice system is not responsible for the fight against intolerance.

