



Conseil économique et social

Distr. générale
4 mars 2019
Français
Original : anglais

Commission pour la prévention du crime et la justice pénale

Vingt-huitième session

Vienne, 20-24 mai 2019

Point 5 de l'ordre du jour provisoire*

**Débat thématique sur la responsabilité qu'ont des systèmes
de justice pénale efficaces, équitables, humains et responsables
de prévenir et de combattre la criminalité motivée
par l'intolérance ou les discriminations de toutes sortes**

Guide de discussion pour le débat thématique sur la responsabilité qu'ont des systèmes de justice pénale efficaces, équitables, humains et responsables de prévenir et de combattre la criminalité motivée par l'intolérance ou les discriminations de toutes sortes

Note du Secrétariat

Résumé

Dans sa décision 2016/241, le Conseil économique et social a décidé que le thème principal de la vingt-huitième session de la Commission pour la prévention du crime et la justice pénale serait « La responsabilité qu'ont des systèmes de justice pénale efficaces, équitables, humains et responsables de prévenir et de combattre la criminalité motivée par l'intolérance ou les discriminations de toutes sortes ». La présente note du Secrétariat, établie à titre de guide de discussion pour le débat thématique, contient des informations générales sur la question de la criminalité motivée par l'intolérance ou les discriminations : définitions, normes internationales et régionales pertinentes, législations nationales, collecte de données, efforts de prévention et mesures prises par le système de justice pénale. Elle contient également une liste de questions et de problèmes dont la Commission souhaitera peut-être débattre.

* E/CN.15/2019/1.



I. Introduction

1. Dans sa décision 2016/241, le Conseil économique et social a décidé que le thème principal de la vingt-huitième session de la Commission pour la prévention du crime et la justice pénale serait « La responsabilité qu'ont des systèmes de justice pénale efficaces, équitables, humains et responsables de prévenir et de combattre la criminalité motivée par l'intolérance ou les discriminations de toutes sortes ».
2. À la reprise de sa vingt-septième session, tenue les 6 et 7 décembre 2018, la Commission a approuvé la proposition de la présidence concernant l'organisation du débat thématique de sa vingt-huitième session.
3. Le Secrétariat a établi la présente note conformément à la décision 18/1 de la Commission, intitulée « Principes directeurs pour les débats thématiques de la Commission pour la prévention du crime et la justice pénale », dans laquelle cette dernière a décidé que le débat sur le thème principal serait fondé sur un guide de discussion comprenant une liste de questions à aborder par les participants.
4. Afin de préparer le présent guide de discussion, le Secrétariat a, par une note verbale en date du 27 décembre 2018, demandé aux organismes des Nations Unies, aux organisations internationales et régionales et aux instituts composant le réseau du programme des Nations Unies pour la prévention du crime et la justice pénale des informations sur leurs principales initiatives. Au moment de la rédaction de la présente note, il avait reçu des réponses de l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne (FRA), de la Banque interaméricaine de développement, du Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme (BIDDH), de la Commission européenne, du Conseil de coopération du Golfe, du Fonds international de développement agricole (FIDA), du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme, de l'Institut coréen de criminologie, de l'Institut pour la prévention du crime et le traitement des délinquants en Asie et en Extrême-Orient (UNAFEI), de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) et du Secrétariat du Commonwealth. Les organisations suivantes avaient répondu n'avoir aucune contribution à apporter : Commission des Nations Unies pour le droit commercial international, Institut européen pour la prévention du crime et la lutte contre la délinquance, affilié à l'Organisation des Nations Unies, Organisation des Nations Unies pour le développement industriel, Organisation mondiale du commerce (OMC) et Programme alimentaire mondial. En outre, l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (ONUDD) a mené ses propres recherches en utilisant des sources internationales et nationales, notamment par l'intermédiaire de son réseau de bureaux extérieurs.
5. Le 18 janvier 2019, lors de la présentation de ses priorités pour l'année à venir, le Secrétaire général a expliqué que l'Organisation des Nations Unies devait avant tout engager les sociétés dans la lutte contre la montée des discours haineux, de la xénophobie et de l'intolérance. Il a déclaré que les discours et les crimes haineux menaçaient directement les droits de la personne, le développement durable, la paix et la sécurité, et il a annoncé avoir chargé son Conseiller spécial pour la prévention du génocide, Adama Dieng, de diriger l'élaboration d'une stratégie à l'échelle du système des Nations Unies et d'un plan d'action mondial d'urgence pour lutter contre les discours et les crimes haineux.
6. Le débat thématique de la Commission se déroule donc à un moment crucial, car il permettra de donner des orientations sur le rôle que devra jouer l'ONUDD dans les efforts menés à l'échelle du système des Nations Unies en matière de prévention du crime et de justice pénale, ainsi que d'aider les États Membres à appliquer les normes internationales et les bonnes pratiques en la matière.

II. Préparation du débat thématique : définitions et situation actuelle

A. Définitions

7. La notion d'« infraction motivée par l'intolérance ou les discriminations de toutes sortes » est vaste, et elle est souvent utilisée de façon interchangeable avec les expressions « crime haineux » ou « infraction motivée par des préjugés ». Il n'existe pas de définition générale de la notion d'infraction motivée par l'intolérance ou les discriminations et, en particulier, pas d'accord sur les caractéristiques des personnes qui devraient être protégées par une législation et des politiques particulières. Le champ des caractéristiques justifiant une protection varie au fil du temps et d'un pays à l'autre, et peut inclure la race, la couleur, la religion, l'appartenance ethnique et l'origine nationale et, depuis plus récemment, l'identité sexuelle, l'identité de genre, le genre et le handicap.

8. L'alinéa a) de l'article 4 de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale prévoit que les États parties « s'engagent à déclarer délits punissables par la loi toute diffusion d'idées fondées sur la supériorité ou la haine raciale, toute incitation à la discrimination raciale, ainsi que tous actes de violence, ou provocation à de tels actes, dirigés contre toute race ou tout groupe de personnes d'une autre couleur ou d'une autre origine ethnique, de même que toute assistance apportée à des activités racistes, y compris leur financement ». Le BIDDH précise en outre que les crimes haineux sont des « actes criminels motivés par des préjugés ou un parti pris envers des groupes de personnes déterminés. Pour être qualifiée de crime haineux, l'infraction doit remplir deux critères : premièrement, elle doit constituer une infraction en vertu du droit pénal ; deuxièmement, elle doit avoir été motivée par des préjugés »¹.

9. Certains cas de violence et de meurtre fondés sur le genre peuvent relever de la criminalité motivée par l'intolérance ou les discriminations. Le meurtre sexiste de femmes s'entend de l'homicide volontaire d'une femme au motif qu'elle est une femme, qu'il se produise dans un contexte public ou privé². Parmi les pays qui ont adopté des dispositions créant des infractions spécifiques pour s'attaquer aux meurtres sexistes de femmes et de filles, seuls certains exigent, dans les définitions de ces infractions, un état d'esprit particulier de l'auteur de l'acte, comme la misogynie, la haine ou le mépris de la victime en raison de son genre, tout autre motif lié au genre de la victime ou une situation de rapports de force inégaux.

10. Dans son rapport de 2012, la Rapporteuse spéciale sur la violence contre les femmes, ses causes et ses conséquences a indiqué que les meurtres sexistes étaient la manifestation extrême de la violence à l'égard des femmes et constituaient souvent l'acte ultime d'une série continue et ignorée de violences. Ancré dans la discrimination fondée sur le genre et les rapports de force inégaux entre hommes et femmes, le meurtre sexiste est souvent attisé par l'existence d'autres formes de discrimination. Certains groupes de femmes sont particulièrement vulnérables à la violence en raison de leur nationalité, de leur appartenance ethnique, de leur religion ou de leur langue ou parce qu'elles font partie d'un groupe autochtone, sont des migrantes, des apatrides, des réfugiées, vivent dans des communautés sous-développées, rurales ou reculées, sont sans domicile, vivent en institution ou sont incarcérées, sont handicapées, âgées, veuves ou vivent dans des situations de conflit ou d'après conflit ou des situations de catastrophe³.

¹ <http://hatecrime.osce.org/>.

² UNODC/CCPCJ/EG.8/2014/2, par. 4.

³ Stratégies et mesures concrètes types actualisées relatives à l'élimination de la violence contre les femmes dans le domaine de la prévention du crime et de la justice pénale (résolution 65/228 de l'Assemblée générale, annexe, par. 10).

11. Il existe également un certain chevauchement entre les crimes haineux et les infractions terroristes, ainsi qu'entre les discours haineux, l'incitation au terrorisme et l'apologie de ce dernier. Les discours haineux peuvent être utilisés pour inciter à la violence conduisant au terrorisme, et les crimes haineux, c'est-à-dire les actes violents commis contre des personnes en raison de leur race, de leur religion ou d'autres motifs discriminatoires, peuvent constituer une forme de terrorisme en vertu des lois de nombreux pays. Dans certains pays, des actes de violence xénophobe contre des immigrants ont fait l'objet de poursuites en tant qu'infractions terroristes.

12. Certaines formes de criminalité motivées par l'intolérance, les préjugés ou les discriminations constituent des infractions en vertu du droit international humanitaire ou du droit pénal international. Le génocide en est l'exemple le plus frappant. Toutefois, le présent guide de discussion se concentrera sur les infractions de droit commun motivées par l'intolérance ou les discriminations.

Questions à examiner

13. La Commission souhaitera peut-être examiner plus avant les questions suivantes :

a) Est-il nécessaire de donner une définition internationale de la « criminalité motivée par l'intolérance ou les discriminations » ? Quels motifs de discrimination une telle définition devrait-elle couvrir ?

b) Dans quelle mesure l'intolérance ou les discriminations fondées sur le sexe ou le genre sont-elles incluses dans les définitions internationales et nationales existantes du crime haineux ou d'autres infractions motivées par l'intolérance ou les discriminations ?

B. Situation actuelle

14. Bien que la question ne donne actuellement lieu à aucune communication de données ni surveillance à l'échelle mondiale, les informations recueillies par les organisations internationales et régionales, les États Membres et les organisations de la société civile font apparaître des tendances inquiétantes en ce qui concerne la criminalité motivée par l'intolérance et les discriminations partout dans le monde. Les données disponibles et les travaux de recherche restent lacunaires, en particulier en Asie et en Afrique.

15. La Rapporteuse spéciale sur les questions relatives aux minorités a noté que des incitations à la haine, des discours xénophobes et des propos haineux toujours plus nombreux à l'égard des minorités avaient accompagné la montée de partis politiques d'extrême droite et extrémistes dans le monde entier⁴. Elle a examiné les obstacles qui entravaient l'accès à la justice des membres des groupes minoritaires qui étaient victimes d'infractions et a insisté sur le fait que leurs droits n'étaient souvent pas respectés ou réalisés. Elle a également noté que « beaucoup de juridictions n'[avaient] pas de définitions ni de protocoles de travail en ce qui [concernait] l'enregistrement, les enquêtes et les poursuites des délits inspirés par la haine. Ceci [conduisait] les minorités à perdre rapidement confiance dans la justice. Réagir efficacement à la violence raciste [pouvait] aider à reconstruire la confiance »⁵. En outre, la Rapporteuse spéciale a mis l'accent sur les préoccupations des organisations internationales et des groupes de la société civile qui avaient attiré l'attention sur l'augmentation spectaculaire des persécutions contre les minorités au cours des années écoulées, ainsi que sur le nombre correspondant de personnes fuyant leur foyer et la hausse considérable du nombre d'infractions motivées par la haine commises contre les minorités⁶.

⁴ A/HRC/34/53, par. 59.

⁵ A/70/212, par. 68.

⁶ A/HRC/37/66, par. 45.

16. Bien que l'ONUDC ait déjà beaucoup abordé la violence à l'égard des femmes et les meurtres sexistes de femmes, il ne dispose que de données limitées pour estimer la proportion des violences et des meurtres fondées sur le genre qui constituent des infractions motivées par l'intolérance ou les discriminations reposant sur le sexe ou le genre. Le BIDDH fait rapport sur les crimes haineux à caractère sexiste depuis 2013 ; toutefois, seuls six États lui ont communiqué des informations à ce sujet en 2016 et en 2017⁷.

17. La FRA de l'Union européenne a rassemblé de nombreuses données concernant les victimes de crimes haineux. Les données quantitatives recueillies comprennent à la fois des enquêtes à grande échelle réalisées auprès de la population de multiples pays, et des données administratives et autres tirées de publications officielles et obtenues auprès d'organisations de la société civile. L'Agence a mené des enquêtes dans les 28 États membres de l'Union européenne concernant l'expérience vécue par les victimes d'infractions, de harcèlement et de discriminations motivés par des préjugés. Bon nombre de ces enquêtes portaient sur les expériences de groupes minoritaires déterminés, notamment les immigrants et les minorités ethniques ; les lesbiennes, gays, bisexuels, transgenres, intersexes (LGBTI) et autres ; les musulmans ; les juifs. La première enquête de l'Union européenne sur les minorités et la discrimination a été réalisée en 2009, et la deuxième en 2017. Plusieurs rapports ont été consacrés à la situation de groupes particuliers, comme le rapport intitulé « Being Black in the EU » (Être noir dans l'UE), dont il ressort que 5 % des personnes interrogées avaient été victimes d'une agression raciste au cours des cinq années précédant l'enquête et que 64 % des victimes de violence raciste, ainsi que 63 % des victimes d'agressions physiques à caractère raciste commises par des agents de police, n'avaient signalé l'incident le plus récent à aucune organisation⁸. Le rapport sur les musulmans qui a été publié à la suite de la deuxième enquête a révélé qu'au cours des 12 mois ayant précédé celle-ci, 2 % des personnes interrogées avaient été agressées physiquement et 1 % avaient été agressées physiquement par un agent de police en raison de leur origine ethnique ou du fait qu'elles étaient issues de l'immigration (pour 2 % d'entre elles, l'agression avait eu lieu au cours des cinq années ayant précédé l'enquête). Là encore, le taux de signalement des agressions physiques était faible. La deuxième enquête en ligne sur la discrimination et les crimes haineux dirigés contre les juifs dans l'Union européenne (2018) a montré qu'en moyenne, dans les 12 pays qui y ont participé, 20 % des personnes interrogées déclaraient que des membres de leur famille ou des proches avaient été victimes d'agressions verbales ou physiques antisémites, 1 % qu'elles avaient été témoins de l'agression physique d'autres juifs et 2 % que des membres de leur famille avaient été victimes de violences physiques⁹. L'enquête en ligne de l'Union européenne sur les lesbiennes, gays, bisexuels et transgenres menée en 2013 a fait apparaître qu'un quart des personnes interrogées, et 35 % des personnes transgenres interrogées, avaient été attaquées ou menacées de violence au cours des cinq années précédentes.

18. Depuis 2009, le BIDDH est chargé de recueillir auprès des États membres de l'OSCE des données annuelles sur les crimes haineux. Les dernières données disponibles, qui concernent l'année 2017, sont tirées des informations fournies par 39 États participants, dont 23 ont fourni des statistiques ventilées par motif discriminatoire.

19. Il n'existe pas dans les Amériques de système régional de collecte de données sur les infractions motivées par l'intolérance ou les discriminations en général. Toutefois, la Commission interaméricaine des droits de l'homme (CIDH) a publié plusieurs rapports sur les crimes haineux commis contre les lesbiennes, gays, bisexuels, transgenres et intersexes et sur les féminicides. En 2015, elle a publié un rapport sur les violences visant les lesbiennes, gays, bisexuels, transgenres et intersexes dans les Amériques, pour lequel elle s'est appuyée notamment sur un registre des violences. Elle a ainsi constaté qu'entre le 1^{er} janvier 2013 et le 31 mars 2014, au moins 594 personnes lesbiennes, gays, bisexuelles ou transgenres ou perçues comme telles avaient été tuées et que 176 avaient été victimes

⁷ <http://hatecrime.osce.org/>.

⁸ Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne, *Second European Union Minorities and Discrimination Survey: Being Black in the EU* (Vienne, 2018).

⁹ Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne, *Experiences and perceptions of antisemitism: Second survey on discrimination and hate crime against Jews in the EU* (Vienne, 2018).

d'attaques graves n'ayant pas entraîné la mort qui étaient apparemment liées à leur orientation sexuelle, leur identité de genre ou leur forme d'expression du genre. Le rapport portait plus particulièrement sur les violences physiques commises dans les Amériques contre des personnes dont l'orientation sexuelle, l'identité de genre et les formes d'expression du genre étaient hors normes ou dont le corps s'écarterait des canons conventionnellement associés aux corps féminin et masculin. La CIDH a souligné que ces actes étaient souvent très cruels, ce qui était révélateur de l'ampleur des préjugés.

20. Il existe très peu de données officielles sur la criminalité motivée par l'intolérance ou les discriminations sur le continent africain. Selon le rapport annuel de 2014 du Groupement pour les droits des minorités, il apparaissait que les crimes et les discours haineux avaient en partie suscité des actes de violence et des discriminations religieuses ou ethniques sur tout le continent¹⁰. Selon le même rapport, une tendance inquiétante au dénigrement et à l'hostilité à l'égard des minorités et des peuples autochtones se dessinait en Afrique. Un aspect essentiel des crimes et des discours haineux est leur invisibilité, en particulier lorsque les gouvernements ou les sociétés ignorent ou tolèrent des schémas bien ancrés de discrimination à l'égard de certaines communautés.

21. Le projet Trans Murder Monitoring (projet de suivi des meurtres de trans) a pour objet de surveiller, de recueillir et d'analyser systématiquement les rapports d'homicides commis contre des personnes transgenres et de diverses identités de genre dans le monde entier. D'après les données recueillies, entre le 1^{er} janvier 2008 et le 30 septembre 2018, 2 982 personnes transgenres et de diverses identités de genre ont été assassinées dans 72 pays. « Les victimes dont la profession est connue travaillaient pour la plupart dans le commerce du sexe (62 %). Aux États-Unis, la majorité des personnes trans dont le meurtre a été signalé étaient des femmes transgenres de couleur ou autochtones d'Amérique (85 %) ; en Espagne, en France, en Italie et au Portugal, pays vers lesquels migrent le plus grand nombre de personnes transgenres et de diverses identités de genre d'Afrique et d'Amérique centrale et du Sud, 65 % des victimes déclarées étaient des migrants »¹¹. Ces chiffres mettent en évidence une préoccupation majeure dans ce domaine : l'importance d'adopter une approche transversale pour analyser la situation des personnes à risque et des victimes d'infractions motivées par les discriminations et l'intolérance afin de remédier aux formes multiples, conjuguées et aggravées de violence et de discrimination¹².

Questions à examiner

22. La Commission souhaitera peut-être examiner plus avant les questions suivantes :

- a) Quelles sont les tendances qui ont cours en matière de criminalité motivée par l'intolérance et les discriminations ?
- b) Existe-t-il des motifs spécifiques de discrimination et d'intolérance ou des catégories spécifiques d'infractions qui nécessiteraient que des mesures prioritaires soient prises ?

¹⁰ Groupement pour les droits des minorités, « Annual survey warns of serious consequences of ignoring hate crime towards minorities and indigenous peoples in Africa », communiqué de presse du 3 juillet 2014. Disponible à l'adresse suivante : <https://minorityrights.org/>.

¹¹ <https://transrespect.org/en/research/trans-murder-monitoring/>.

¹² Voir A/HRC/38/43.

III. Normes internationales et régionales, et législation nationale

A. Obligations, normes et engagements internationaux

23. Dans la Déclaration de Doha, qu'ils ont adoptée au treizième Congrès des Nations Unies pour la prévention du crime et la justice pénale, les États Membres se sont engagés à :

a) Prendre des mesures efficaces pour éliminer la violence à l'encontre de tous les migrants, des travailleurs migrants et de leurs familles, et prendre toutes les mesures juridiques et administratives nécessaires pour prévenir et combattre cette violence ;

b) Approfondir les recherches et recueillir des données sur la victimisation résultant de toute discrimination de quelque sorte que ce soit et échanger des données d'expérience et des informations sur les lois et les politiques efficaces pouvant permettre de prévenir de tels actes, d'en traduire les auteurs en justice et d'en soutenir les victimes ;

c) Envisager de dispenser aux professionnels de la justice pénale une formation spécialisée pour qu'ils soient mieux à même de détecter, d'analyser et de réprimer les infractions motivées par la haine et la discrimination quelle qu'elle soit, et d'enquêter à leur sujet, et pour qu'ils puissent engager un dialogue effectif avec les groupes de victimes et amener la population à avoir davantage confiance dans les services de justice pénale et à coopérer avec eux ;

d) Intensifier les efforts qu'ils déployaient aux niveaux national et international afin d'éliminer toutes les formes de discrimination, dont le racisme, l'intolérance religieuse, la xénophobie et la discrimination fondée sur le sexe, notamment en menant des actions de sensibilisation, en élaborant des supports et des programmes éducatifs et en envisageant, au besoin, de rédiger et d'appliquer une législation contre la discrimination.

24. Dans sa résolution sur les exécutions extrajudiciaires, sommaires ou arbitraires, l'Assemblée générale a également souligné qu'il fallait que les États protègent efficacement le droit à la vie de toutes les personnes et mènent des enquêtes diligentes, exhaustives et impartiales sur tous les meurtres, notamment ceux visant des groupes déterminés¹³.

1. Discrimination raciale

25. La Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale est un instrument international juridiquement contraignant essentiel (voir par. 8 ci-dessus). Dans sa recommandation générale n° 15 concernant l'article 4 de la Convention, le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale a indiqué que les États parties étaient tenus de punir quatre catégories de délits :

- a) la diffusion d'idées fondées sur la supériorité ou la haine raciale ;
- b) l'incitation à la discrimination raciale ;
- c) les actes de violence dirigés contre toute race ou tout groupe de personnes d'une autre couleur ou d'une autre origine ethnique ;
- d) l'assistance à des activités de cette nature.

26. Le Comité a également souligné que « les prescriptions de l'article 4 [étaient] impératives. Pour y satisfaire, les États parties [devaient] non seulement promulguer des lois appropriées mais aussi s'assurer qu'elles [étaient] effectivement appliquées ».

27. En outre, au paragraphe 12 de sa recommandation générale n° 35 sur la lutte contre les discours de haine raciale, le Comité a recommandé que « seules les formes graves de

¹³ Voir, par exemple, la résolution 71/198 de l'Assemblée générale.

discours racistes soient considérées comme des infractions pénales, pouvant être prouvées au-delà de tout doute raisonnable, les formes moins graves devant être traitées par d'autres moyens que le droit pénal, compte tenu notamment de la nature et de l'étendue des conséquences pour les personnes et les groupes visés. L'imposition de sanctions pénales devrait être régie par les principes de légalité, de proportionnalité et de nécessité. »

28. D'autres recommandations générales du Comité portent sur la formation des responsables de l'application des lois (n° 13), y compris le Code de conduite pour les responsables de l'application des lois de 1979 ; la prévention de la discrimination raciale dans l'administration et le fonctionnement du système de justice pénale (n° 31), notamment les mesures à prendre en vue de prévenir les discriminations raciales, en ce qui concerne les victimes du racisme et les personnes poursuivies en justice ; et la discrimination raciale à l'égard des personnes d'ascendance africaine (n° 34), notamment eu égard à l'administration de la justice.

29. Le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale et le Comité des droits de l'homme ont tous deux abordé la question de la responsabilité qu'ont des systèmes de justice pénale de prévenir et de combattre la criminalité motivée par l'intolérance ou les discriminations dans leurs observations finales et leurs recommandations formulées en réponse aux rapports périodiques des États. Dans son opinion concernant l'affaire *Mahali Dawas et Yousef Shava c. Danemark*, le Comité a estimé que, lorsqu'il enquêtait sur des infractions susceptibles d'avoir été motivées par des préjugés et qu'il engageait des poursuites contre leurs auteurs, le ministère public avait le devoir de veiller à ce que le caractère raciste des infractions fasse l'objet d'une enquête approfondie durant la procédure pénale¹⁴.

30. En 2001, en adoptant la Déclaration et le Programme d'action de Durban à la Conférence mondiale contre le racisme, la discrimination raciale, la xénophobie et l'intolérance qui y est associée, la communauté internationale a affirmé sa volonté d'éliminer le racisme et la discrimination raciale. La Déclaration et le Programme d'action de Durban constituent les premiers documents complets, axés sur les victimes et orientés vers l'action dans ce domaine, et ils décrivent des mesures concrètes à prendre pour s'attaquer à ces questions, y compris des mesures concernant directement le système de justice pénale. Le document final de la Conférence d'examen de Durban, tenue en 2009, évaluait la mise en œuvre de la Déclaration et du Programme d'action et mettait en évidence les mesures à prendre. Ces deux documents soulignent l'importance du système de justice pénale pour la lutte contre le racisme, la discrimination raciale, la xénophobie et l'intolérance qui y est associée¹⁵.

31. À sa quinzième session, le Groupe de travail intergouvernemental chargé de faire des recommandations en vue de l'application effective de la Déclaration et du Programme d'action de Durban a examiné la question de la formation et de la sensibilisation des agents des services de détection et de répression et du système judiciaire, ainsi que celle de la surveillance des discours et des crimes haineux et des enquêtes à leur sujet.

32. Le Groupe de travail d'experts sur les personnes d'ascendance africaine a mis l'accent sur la lutte contre le racisme, la discrimination raciale, la xénophobie, l'afrophobie et l'intolérance qui y est associée dans l'administration de la justice, ainsi que sur les préjugés racistes institutionnels du système de justice pénale et la responsabilité des services de détection et de répression. Il a également abordé la question des manifestations violentes de racisme et d'intolérance dans les idéologies nationalistes et populistes extrémistes et les discours de haine et d'incitation à la haine.

2. Discriminations fondées sur le sexe, le genre, l'orientation sexuelle ou l'identité de genre

33. Plusieurs traités internationaux et régionaux font obligation aux États parties de prévenir les violences fondées sur le genre visant les femmes, d'enquêter sur ces infractions et d'en poursuivre et punir les auteurs, ainsi que de protéger les victimes et de leur accorder

¹⁴ CERD/C/80/D/46/2009.

¹⁵ Voir A/CONF.189/12 et Corr.1, chap. I, et A/CONF.211/8, chap. I.

réparation¹⁶. Ces traités sont complétés par des instruments et résolutions adoptés au niveau international qui portent sur la violence contre les femmes et les meurtres sexistes de femmes et de filles¹⁷.

34. Dans sa résolution 32/2, le Conseil des droits de l'homme a vivement déploré les actes de violence et de discrimination commis contre des personnes en raison de leur orientation sexuelle ou de leur identité de genre et a décidé de nommer un expert indépendant sur la protection contre la violence et la discrimination fondées sur l'orientation sexuelle et l'identité de genre. Il a décrit une série de mesures que les États devaient prendre pour éliminer la violence et les discriminations fondées sur l'orientation sexuelle et l'identité de genre ; elles couvrent la législation et les politiques publiques, les mesures prises aux niveaux exécutif et administratif, l'accès à la justice et à un recours utile, et la possibilité d'obtenir réparation. Dans son rapport au Conseil des droits de l'homme, l'Expert indépendant a écrit : « Le fait que tous les cas ne soient pas signalés, le manque de diligence en matière d'enquête et de poursuites, et le nombre extrêmement faible de condamnations prononcées conduisent à une impunité systématique, un phénomène qui se vérifie à tous les stades de l'administration de la justice. Les femmes transsexuelles et les personnes qui ne correspondent pas à l'image traditionnellement associée à leur sexe sont souvent prises pour cible par le personnel judiciaire en raison de préjugés et de stéréotypes qui font que les transgenres et les travestis sont perçus comme des délinquants. Cela a une incidence directe sur l'accès de ces personnes à la justice ; implicitement, leur identité de genre constitue une circonstance aggravante lorsque ces personnes sont dénoncées, et les discrédite lorsqu'elles dénoncent une autre personne »¹⁸.

3. Infractions motivées par l'intolérance fondée sur la religion ou la conviction

35. Dans sa résolution 67/178, intitulée « Lutte contre l'intolérance, les stéréotypes négatifs, la stigmatisation, la discrimination, l'incitation à la violence et la violence fondés sur la religion ou la conviction », l'Assemblée générale a demandé à tous les États « d'adopter des mesures visant à incriminer l'incitation à la violence imminente fondée sur la religion ou la conviction ». En octobre 2012, des experts réunis par le Haut-Commissariat aux droits de l'homme ont adopté le Plan d'action de Rabat sur l'interdiction de l'appel à la haine nationale, raciale ou religieuse qui constitue une incitation à la discrimination, à l'hostilité ou à la violence. Ce texte comprend plusieurs recommandations concernant les crimes haineux.

4. Prévention de l'extrémisme violent

36. Dans sa résolution 1624 (2005), le Conseil de sécurité appelle tous les États à adopter des mesures pour interdire par la loi l'incitation à commettre des actes terroristes. L'incitation au terrorisme, la discrimination ethnique, nationale et religieuse et la déshumanisation des victimes du terrorisme sous toutes ses formes et dans toutes ses manifestations sont reconnues comme des facteurs propices au terrorisme. En outre, dans le Plan d'action pour la prévention de l'extrémisme violent, le Secrétaire général met particulièrement l'accent sur le renforcement de la bonne gouvernance, des droits de la personne et de l'état de droit. Il recommande aux États Membres de mettre en œuvre la résolution 1624 (2005) du Conseil de sécurité, prônant une action globale pour contrer l'incitation à la violence et l'extrémisme violent, ainsi que le Plan d'action de Rabat.

¹⁶ Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes ; Convention interaméricaine sur la prévention, la sanction et l'élimination de la violence contre la femme ; Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique ; Protocole relatif à la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples relatif aux droits des femmes en Afrique.

¹⁷ Déclaration sur l'élimination de la violence à l'égard des femmes ; Déclaration et Programme d'action de Beijing ; Stratégies et mesures concrètes types actualisées relatives à l'élimination de la violence contre les femmes dans le domaine de la prévention du crime et de la justice pénale ; résolutions 68/191 et 70/176 de l'Assemblée générale, relatives à l'adoption de mesures contre le meurtre sexiste de femmes et de filles.

¹⁸ A/HRC/38/43.

B. Normes régionales

37. En 2014, la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples a adopté la résolution 275 sur la protection contre la violence et d'autres violations des droits humains de personnes sur la base de leur identité ou orientation sexuelle réelle ou supposée, dans laquelle elle priait instamment les États « de mettre un terme aux actes de violation et d'abus, qu'ils soient commis par des acteurs étatiques ou non étatiques, notamment en promulguant et en appliquant effectivement des lois appropriées interdisant et sanctionnant toutes les formes de violence, y compris celles ciblant des personnes sur la base de leur identité ou orientation sexuelle réelle ou supposée, en garantissant une enquête appropriée et la poursuite diligente des auteurs, ainsi que des procédures judiciaires adaptées aux besoins des victimes. »

38. Dans l'Union européenne, un cadre juridique a été élaboré au fil des ans pour lutter contre la discrimination, le racisme et les discours et crimes haineux. Les États membres sont tenus de sanctionner pénalement l'incitation publique à la violence ou à la haine à l'égard de personnes en raison de leur race, de leur couleur, de leur religion, de leur ascendance ou de leur origine nationale ou ethnique. En outre, pour toute autre infraction pénale, les États membres doivent veiller à ce que la motivation raciste ou xénophobe soit considérée comme une circonstance aggravante ou, à défaut, permettre que cette motivation soit prise en considération lors de la détermination des peines. Les services nationaux de détection et de répression et les autorités judiciaires nationales sont chargés d'enquêter sur toute affaire de ce type et d'engager des poursuites d'office, ainsi que de veiller à ce que des sanctions efficaces et dissuasives soient infligées aux auteurs, y compris s'il s'agit de personnes morales¹⁹.

39. Cette législation est complétée par la législation de l'Union européenne concernant la protection des victimes de la criminalité²⁰, qui oblige les États membres à assurer un traitement juste et non discriminatoire aux victimes de la criminalité et fait des victimes de crimes haineux l'une des catégories de victimes particulièrement vulnérables ayant droit à des mesures spéciales de protection.

40. La Cour européenne des droits de l'homme a fourni des orientations supplémentaires lorsqu'elle s'est penchée sur des affaires de violation de la Convention européenne des droits de l'homme, en particulier de son article 14, qui interdit la discrimination. Dans l'affaire *Šečić c. Croatie*, la Cour a déclaré que traiter la violence à motivation raciste (ou religieuse, homophobe, etc.) sur un pied d'égalité avec les affaires sans connotation raciste équivaldrait à fermer les yeux sur la nature spécifique d'actes particulièrement destructeurs des droits fondamentaux. Dans l'affaire *Nachova*, la Cour a jugé qu'en vertu de l'article 14 de la Convention, qui interdit la discrimination, les autorités avaient l'obligation positive d'enquêter et de mettre au jour le mobile discriminatoire d'une infraction s'il existait des indices de son existence ; la jurisprudence a continué de s'accumuler dans ce domaine.

41. D'autres instruments régionaux relatifs aux droits de la personne, tels que la Déclaration américaine des droits et devoirs de l'homme et la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, offrent également une protection contre la discrimination. En vertu de la Convention interaméricaine contre le racisme, la discrimination raciale et les formes connexes d'intolérance, entrée en vigueur en 2017, les États sont tenus de prévenir, d'éliminer, d'interdire et de sanctionner tous les actes et manifestations de discrimination et d'intolérance, y compris les crimes haineux.

¹⁹ 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 (*Journal officiel de l'Union européenne*, L328, 6 décembre 2008).

²⁰ Directive 2012/29/EU 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.

C. Législation nationale

42. La plupart des pays ont inclus des dispositions générales contre la discrimination dans leur Constitution ou leur législation. Certains ont également adopté des dispositions spécifiques sur les crimes haineux ou prévu des circonstances aggravantes pour les infractions motivées par l'intolérance ou les discriminations à des degrés divers. Dans les pays de la région de l'OSCE, une assistance technique est fournie par le BIDDH, qui émet des avis concernant les changements ou améliorations qu'il est recommandé d'apporter aux lois nationales sur les crimes haineux conformément aux normes internationales²¹.

43. Certains pays sont en train de réformer le droit pénal et la procédure pénale pour lutter contre les infractions motivées par l'intolérance ou les discriminations. Dans les États membres de l'Union européenne, des difficultés et des lacunes subsistent en ce qui concerne les infractions motivées par le racisme et la xénophobie, la responsabilité des personnes morales et la compétence²².

44. Ces dernières années, la législation concernant les infractions commises contre les membres des communautés de personnes lesbiennes, gays, bisexuels, transgenres, intersexes et autres a évolué. L'abrogation des lois discriminatoires est essentielle pour permettre aux victimes d'avoir accès à la justice sans risquer d'être poursuivies au motif qu'elles ont eu des relations homosexuelles. À titre d'exemple, entre 2011 et 2014, 14 États ont adopté ou renforcé des lois contre la discrimination et les crimes haineux, étendant la protection aux victimes d'infractions motivées par l'orientation sexuelle et/ou l'identité de genre et, dans deux cas, introduisant également des protections juridiques pour les personnes intersexes²³.

45. En mai 2017, d'après l'Association internationale des personnes lesbiennes, gays, bisexuelles, trans et intersexes, 63 États avaient adopté des dispositions législatives générales ou spécifiques concernant la non-discrimination et 43 avaient promulgué des lois en vertu desquelles un motif discriminatoire était considéré comme une circonstance aggravante (notamment en rapport avec les lesbiennes, gays, bisexuels, transgenres, intersexes et autres).

46. Aujourd'hui, la plupart des pays ont adopté des lois pour lutter contre la violence à l'égard des femmes et certains ont érigé en infraction pénale le meurtre sexiste de femmes. Toutefois, dans de nombreux autres pays, les dispositions juridiques existantes s'appliquent indifféremment aux deux sexes et ne permettent donc pas d'apporter des réponses adaptées en cas d'infractions motivées par l'intolérance ou les discriminations fondées sur le sexe ou le genre. En outre, dans de nombreux pays, toutes les formes de violence à l'égard des femmes ne sont pas incriminées ou interdites, et certains systèmes juridiques maintiennent encore des dispositions procédurales qui sont discriminatoires envers les femmes ou ont sur elles des effets discriminatoires, ce qui permet aux auteurs de violences d'échapper à leur responsabilité pénale. Certains pays ont incriminé le féminicide dans leur code pénal, mais les éléments subjectifs et objectifs constitutifs de ce crime varient d'un pays à l'autre. D'autres pays ont défini des circonstances aggravantes liées au genre pour les homicides ou pour les infractions en général.

²¹ Voir Legislationline, ODIHR legal reviews, assessments and guidelines, disponible à l'adresse suivante : www.legislationline.org ; et Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe, Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme, *Les lois sur les crimes de haine : guide pratique* (Varsovie, 2009).

²² Commission européenne, Rapport de la Commission 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, publié sous la cote COM(2014) 27 final.

²³ Voir [A/HRC/29/2](#).

47. Il a été souligné qu'une législation nationale sur les crimes haineux qui tiendrait compte des questions de genre, de sorte que les infractions violentes contre les femmes seraient considérées comme des actes visant à opprimer, subordonner et contrôler les femmes sur la base de préjugés, pourrait contribuer à ce que la faute ne soit pas rejetée sur les victimes et à ce que les agresseurs aient à répondre de leurs actes²⁴.

Questions à examiner

48. La Commission souhaitera peut-être examiner plus avant les questions suivantes :

- a) Des normes supplémentaires sont-elles nécessaires au niveau mondial ou régional ?
- b) Comment promouvoir l'application au niveau national des normes existant et des engagements pris aux niveaux international et régional ?
- c) Quels avantages et quels inconvénients présente le fait d'intégrer la lutte contre les infractions motivées par l'intolérance ou les discriminations dans l'application des instruments internationaux et régionaux pertinents ?
- d) Les États Membres disposent-ils d'orientations suffisantes pour revoir et adapter leur législation nationale sur les infractions motivées par l'intolérance et les discriminations et abroger les lois discriminatoires ?
- e) Quels enseignements ont tiré de l'expérience les pays où il existe des textes de droit pénal matériel et procédural qui concernent spécifiquement, par exemple, les crimes haineux, les meurtres fondés sur le genre ou les violences contre les femmes ou les enfants ?
- f) La prise en compte des questions de genre dans la législation sur les crimes haineux peut-elle contribuer à ce que les agresseurs aient davantage à répondre de leurs actes, tout en assurant la sécurité et l'autonomisation des victimes de violence fondée sur le genre ?

IV. Collecte de données

Problèmes actuels

49. S'il existe des données sur différents types d'infractions motivées par l'intolérance et les discriminations, leur collecte reste difficile. En effet, cette catégorie d'infractions compte parmi les moins déclarées, et ce pour diverses raisons. Comme l'a souligné la FRA de l'Union européenne, « l'enregistrement inadéquat des crimes haineux, conjugué à l'hésitation des victimes à porter plainte auprès des autorités, contribue à la sous-déclaration flagrante de l'ampleur, de la nature et des caractéristiques de ces infractions. Cela limite également la capacité des décideurs et des autres parties prenantes concernées aux niveaux national et international à prendre des mesures et à mettre en œuvre des plans d'action pour lutter efficacement et énergiquement contre les crimes haineux, et à évaluer l'efficacité des politiques existantes »²⁵. Les études de la FRA ont systématiquement montré que les victimes rencontraient des difficultés à signaler les crimes haineux et que, dans de nombreux cas, la police, le ministère public et les juges des tribunaux pénaux étaient réticents à enregistrer et à reconnaître ce type d'infractions. Même lorsque des actes sont signalés, ils peuvent ne pas être enregistrés comme des crimes haineux par les autorités qui reçoivent la plainte²⁶. Le Groupe de travail d'experts sur les personnes

²⁴ Voir Aisha K. Gill et Hannah Mason-Bish, « Addressing violence against women as a form of hate crime: limitations and possibilities », *Feminist Review*, n° 105 (2013).

²⁵ Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne, *Antisemitism: Overview of Data available in the European Union 2005–2015* (Luxembourg, Office des publications, 2016).

²⁶ Voir Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne, *Hate Crime Recording and Data Collection Practice across the EU* (Luxembourg, Office des publications, 2018).

d'ascendance africaine a noté avec préoccupation que « certains États ne [collectaient] pas de données ventilées permettant de déterminer l'ampleur du racisme, de la discrimination raciale, des discours et des crimes de haine à l'encontre des personnes d'ascendance africaine. Les États qui ne [recueillaient] ni [n'analysaient] de données ventilées [étaient] dépourvus des informations requises pour combattre avec efficacité le racisme et l'intolérance, notamment prendre des mesures contre les idéologies extrémistes et les discours de haine »²⁷. Pour combler ces lacunes, le Groupe de travail recueille actuellement toutes les données et analyses disponibles en vue d'établir un état des lieux et de préparer un rapport de référence sur la situation des droits de l'homme des personnes d'ascendance africaine, qui comprendra des données sur les actes de violence à motivation raciale et les crimes haineux.

50. Le manque de données peut également être dû à l'absence de reconnaissance d'une minorité particulière par les autorités ou au fait qu'une victime ne se sent pas en mesure de mentionner cet élément comme motif possible de l'infraction. C'est particulièrement le cas des personnes lesbiennes, gays, bisexuelles, transgenres, intersexes et autres, au sujet desquelles le manque de données est dû à un déni, c'est-à-dire à une attitude consistant à soutenir que la violence et la discrimination fondées sur l'orientation sexuelle et l'identité de genre n'existent pas, ou que dans tel ou tel milieu social, il n'y a pas de lesbiennes, de gays, de bisexuels, de transgenres ou de personnes qui ne correspondent pas à l'image traditionnellement associée à leur sexe. Dans ce genre de situation, quelles que soient les données recueillies, celles-ci ne sont ni systématiques, ni fiables, ni dénuées de préjugés²⁸.

51. En ce qui concerne les difficultés liées aux infractions motivées par l'intolérance et les discriminations fondées sur le sexe ou le genre, il est à noter que les différentes manifestations, causes et conséquences des meurtres sexistes de femmes et de filles et les motifs des auteurs ne sont pas encore bien appréhendés. Il est fréquent que les registres administratifs relatifs aux homicides ne contiennent pas d'informations sur les meurtres sexistes. La plupart du temps, les données qui y figurent ne sont pas ventilées par sexe, et elles ne renseignent pas sur les motifs, le contexte ou les circonstances de l'infraction, la relation entre la victime et l'auteur de l'infraction, le mode opératoire ou le lien entre le meurtre de femmes et des actes de violence antérieurs. Les meurtres de femmes erronément classés dans la catégorie des « crimes passionnels », des « décès accidentels » ou encore des « suicides » peuvent entraîner une sous-estimation du phénomène²⁹.

Réponses envisageables

52. Certaines initiatives des Nations Unies peuvent aider les pays à recueillir des données et des informations sur les infractions motivées par l'intolérance ou les discriminations. Afin de faciliter la comparaison des données de justice pénale sur différentes infractions, la Classification internationale des infractions à des fins statistiques, élaborée en 2015 sous l'égide de la Commission de statistique et de la Commission pour la prévention du crime et la justice pénale, contient des variables qui permettent de distinguer les infractions à motivation liée au genre et les crimes haineux³⁰.

53. Le Manuel sur les enquêtes de victimisation élaboré par l'ONUDC et la Commission économique pour l'Europe contient également des orientations sur la manière de tenir compte des crimes haineux dans ce type d'enquêtes, qui constituent une méthode reconnue pour prendre la mesure de la criminalité dans tous les contextes.

54. Au sein de l'Union européenne et de l'OSCE, on s'est efforcé d'améliorer la production de données ; on a par exemple établi des principes fondamentaux devant permettre d'améliorer l'enregistrement des crimes haineux par les services de détection et

²⁷ A/HRC/39/69, par. 53.

²⁸ A/HRC/38/43, par. 62.

²⁹ UNODC/CCPCJ/EG.8/2014/2, par. 24.

³⁰ Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (ONUDC), *Classification internationale des infractions à des fins statistiques*, version 1.0 (mars 2015), p. 108.

de répression, en veillant à ce que les agents de ces services aient les compétences nécessaires pour identifier l'éventuel motif discriminatoire d'une infraction³¹.

Questions à examiner

55. La Commission souhaitera peut-être examiner plus avant les questions suivantes :

a) Comment peut-on promouvoir aux niveaux mondial, régional et national la collecte de données et de connaissances comparables et fiables sur la situation actuelle en matière de criminalité motivée par les discriminations et l'intolérance ?

b) Comment peut-on remédier au sous-enregistrement et à la sous-déclaration de ces infractions ?

c) Les pays ont-ils besoin d'orientations supplémentaires concernant les méthodes de collecte de données dans ce domaine ? Comment les États Membres peuvent-ils utiliser plus efficacement la Classification internationale des infractions à des fins statistiques et le *Manuel sur les enquêtes de victimisation* pour recueillir et analyser des statistiques sur la criminalité motivée par l'intolérance ou les discriminations de toutes sortes ?

V. Renforcer les mesures prises par le système de justice pénale

56. Dans la Déclaration de Doha sur l'intégration de la prévention de la criminalité et de la justice pénale dans le programme d'action plus large de l'Organisation des Nations Unies visant à faire face aux problèmes sociaux et économiques et à promouvoir l'état de droit aux niveaux national et international et la participation du public, les États Membres sont appelés à intégrer les questions relatives à l'état de droit aux programmes de tous les niveaux d'enseignement. Les ministères de la justice et de l'intérieur, ainsi que d'autres institutions du système de prévention de la criminalité et de justice pénale, peuvent également renforcer leurs actions préventives contre la criminalité motivée par l'intolérance ou les discriminations de toutes sortes en collaborant avec les secteurs éducatifs formel, non formel et informel pour créer des environnements sociaux favorisant le dialogue, le respect et la tolérance. L'ONUDC a lancé l'initiative Éducation pour la justice, qui vise à développer chez les enfants des valeurs telles que la tolérance, l'empathie et un comportement éthique.

57. La police et les autres institutions de justice pénale ont un rôle essentiel à jouer dans la prévention des crimes haineux en menant des activités de sensibilisation et de police de proximité et en prenant des mesures propres à garantir la diversité dans les services de police³², ainsi qu'en apportant leur soutien aux initiatives et aux organisations qui cherchent à mettre un terme aux discriminations et à la violence et à promouvoir l'égalité des femmes, en s'employant à sensibiliser le public et à faire accepter le fait que les discriminations et les violences contre les femmes sont inacceptables, en mettant un terme à la violence et en encourageant les femmes à signaler les actes de violence³³. Afin de prévenir plus efficacement les meurtres sexistes de femmes et de filles, il a notamment été recommandé de renforcer la

³¹ Commission européenne, « Guidance note on the practical application of Council framework decision 2008/913/JHA » (novembre 2018), p. 12.

³² Voir le *Resource Book on Use of Force and Firearms in Law Enforcement*, élaboré conjointement par l'ONUDC et le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme, qui donne des orientations sur les mesures permettant d'améliorer la diversité et la représentativité des services de police.

³³ Entité des Nations Unies pour l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes (ONU-Femmes), Fonds des Nations Unies pour la population (FNUAP), Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), ONUDC, Organisation mondiale de la Santé, « Module 3 : justice et police » du Paquet de services essentiels pour les femmes et les filles victimes de violence : lignes directrices sur les éléments de base et la qualité (2014), p. 15 et 16.

sécurité et la détection rapide des violences meurtrières, de lutter contre les risques liés aux armes à feu et de favoriser la réadaptation des auteurs d'infractions³⁴.

58. La mise en place et le renforcement de systèmes de justice pénale efficaces, équitables, humains et responsables sont des conditions préalables à la lutte contre les infractions motivées par les discriminations. Des systèmes de justice pénale eux-mêmes discriminatoires ne seront pas efficaces face à de telles infractions, car les victimes ne feront pas appel à eux pour obtenir réparation. Les États sont également tenus de lutter contre les pratiques discriminatoires au sein de la police et de prévenir le profilage ethnique³⁵.

Problèmes actuels

59. Au niveau des politiques, en 2018, seuls 15 États membres de l'Union européenne disposaient de plans d'action et de stratégies visant spécifiquement à lutter contre le racisme et la discrimination ethnique.

60. Dans son rapport cité au paragraphe 19 ci-dessus, la CIDH a souligné que la réaction des États était insuffisante, puisqu'il n'avait pas été adopté de mesures efficaces pour prévenir les actes de violence contre les lesbiennes, gays, bisexuels, transgenres, intersexes et autres, enquêter sur ces infractions, sanctionner leurs auteurs et assurer le dédommagement des victimes.

61. Plusieurs éléments nuisent à l'efficacité de la prévention des violences et meurtres fondés sur le genre, notamment des infractions motivées par l'intolérance ou les discriminations fondées sur le sexe ou le genre, ainsi qu'à celle des enquêtes, des poursuites et des sanctions s'y rapportant. Des études menées dans le monde entier montrent que la majorité des auteurs de violences fondées sur le genre commises contre des femmes échappent aux conséquences juridiques de leurs actes³⁶. Seule une minorité des cas de violence visant des femmes sont signalés à la police ; un pourcentage encore plus faible des cas signalés donnent lieu à la mise en accusation de l'agresseur, et seule une toute petite partie aboutit à une condamnation³⁷. Les victimes et les survivantes ne bénéficient ni d'assistance, ni de protection, ni de réparations.

Réponses envisageables

62. Dans certains pays, des mesures particulières ont été prises pour lutter contre les infractions visant les lesbiennes, gays, bisexuels, transsexuels, transgenres, intersexes et autres, notamment par la mise en place d'équipes d'enquête spécialisées, de policiers de liaison formés et de groupes de travail multipartites auxquels participent des organisations de la société civile et par l'adoption de politiques internes sur la diversité dans la police. Au Mexique, en coordination avec le groupe de la société civile Yaaj, l'ONUDC élabore actuellement un protocole à suivre pour comprendre, prévenir et combattre la violence discriminatoire en ligne contre la communauté des lesbiennes, gays, bisexuels, transgenres, queer et autres.

63. Dans l'Union européenne, le Groupe de haut niveau sur la lutte contre le racisme, la xénophobie et d'autres formes d'intolérance a mis au point des outils d'orientation pratique ; il a également souligné la nécessité d'analyser les spécificités de formes particulières d'intolérance, comme l'antitsiganisme et l'afrophobie, et d'avoir un échange de vues à ce sujet. Les efforts déployés pour assurer la bonne

³⁴ Voir [A/70/93](#).

³⁵ Voir *Preventing Unlawful Profiling Today and in the Future: A Guide*, guide à l'usage des agents des services de police et de contrôle des frontières, publié par l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne en 2018.

³⁶ Voir Holly Johnson, Natalia Ollus et Sami Nevala, *Violence against Women: An International Perspective* (New York, Springer, 2008), p. 146 ; et Emma Fulu et al., *Why Do Some Men Use Violence against Women and How Can We Prevent It ? Quantitative Findings from the United Nations Multi-country Study on Men and Violence in Asia and the Pacific* (Bangkok, PNUD, FNUAP, ONU-Femmes et Volontaires des Nations Unies, 2013).

³⁷ Johnson, Ollus et Nevala, *Violence Against Women*, p. 146.

application du code de conduite visant à combattre les discours de haine illégaux en ligne ont donné des résultats très positifs.

64. En 2015, en collaboration avec la Fédération internationale des sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, l'ONUDC a publié un document intitulé « Combating Violence against Migrants : Criminal Justice Measures to Prevent, Investigate, Prosecute and Punish Violence against Migrants, Migrant Workers and Their Families and to Protect Victims », qui comprend des stratégies et des bonnes pratiques à mettre en œuvre pour s'attaquer aux crimes haineux contre les migrants.

65. Il a été recommandé de faire du respect de l'identité culturelle, de l'appartenance ethnique, de l'origine sociale et de la langue des femmes victimes de meurtres sexistes une partie intégrante du cadre juridique et des politiques et pratiques institutionnelles³⁸.

66. Le Haut-Commissariat aux droits de l'homme fournit une assistance technique aux États Membres pour l'élaboration et la mise en œuvre de plans d'action nationaux contre la discrimination raciale.

67. S'agissant des mesures de justice pénale conformes aux règles et normes internationales qui sont prises pour faire face à la violence à l'égard des femmes, plusieurs pratiques prometteuses sont à noter. Dans de nombreux pays, la violence au sein de la famille ou du couple est considérée comme une infraction publique qui ne nécessite pas que la victime porte plainte ou se constitue partie civile. Certains pays ont fait des formes de violence contre les femmes une priorité pour la police et le ministère public, et ont créé des unités spéciales au sein de ces services ou des tribunaux spécialisés, dont certains se concentrent sur les meurtres sexistes de femmes.

68. Selon la FRA de l'Union européenne, les services de détection et de répression des États membres de l'Union devraient renforcer leurs activités de sensibilisation et de coopération avec les communautés appartenant à des minorités ethniques, les autorités locales et les organisations non gouvernementales pour lutter plus efficacement contre les crimes haineux. Des initiatives visant à améliorer la formation du personnel des services de détection et de répression et des services de justice sont en cours³⁹. La note d'orientation sur l'application de la décision-cadre de l'Union européenne pertinente contient des recommandations à cet égard.

69. Le Haut-Commissariat aux droits de l'homme élabore actuellement un manuel à l'intention de l'appareil judiciaire sur la lutte contre le racisme, la discrimination raciale, la xénophobie et l'intolérance qui y est associée, et l'OSCE a mis au point un guide à l'usage des procureurs.

70. La justice réparatrice peut constituer une solution sérieuse face aux infractions motivées par les discriminations⁴⁰.

71. La Banque interaméricaine de développement a indiqué avoir fourni à ses pays membres des ressources techniques et financières en rapport avec certaines questions de justice pénale, en mettant l'accent, entre autres, sur la prévention de la violence parmi les populations à risque, la modernisation des forces de police, le renforcement

³⁸ A/70/93, par. 41, al. mm).

³⁹ Programme de formation des services de détection et de répression à la lutte contre les crimes haineux, conçu par l'OSCE à l'intention de la police ; programme de formation des procureurs sur crimes haineux, conçu par l'OSCE ; programmes uniformisés de formation et autres activités de renforcement des capacités à l'intention des organisations de la société civile ; formation en ligne sur les crimes haineux conçue par le Programme européen de formation aux droits de l'Homme pour les professionnels du droit et le Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme de l'OSCE ; programme de formation du Conseil de l'Europe sur la lutte contre les crimes homophobes et transphobes.

⁴⁰ Howard Zehr, *Changing Lenses: A New Focus for Crime and Justice*, 3^e éd. (Scottsdale, Pennsylvania, Herald Press, 2005).

de l'efficacité des enquêtes et des décisions pénales et la promotion de méthodes de réadaptation dans les systèmes pénitentiaires.

72. L'ONUDDC a élaboré un module de formation sur les droits de la personne dans la riposte pénale au terrorisme et dispensé une formation aux agents des services de justice pénale sur les mesures visant à réprimer et poursuivre les discours haineux et l'incitation au terrorisme. En coopération avec la Direction exécutive du Comité contre le terrorisme et l'Association internationale des procureurs et poursuivants, il a mis au point plusieurs outils techniques pour lutter contre l'incitation au terrorisme sur Internet.

73. Le Secrétariat du Commonwealth a indiqué que son unité de lutte contre l'extrémisme violent avait réussi à mettre en place un programme d'assistance technique visant à aider les pays membres du Commonwealth à faire face au problème de l'extrémisme violent.

Questions à examiner

74. La Commission souhaitera peut-être examiner plus avant les questions suivantes :

a) Comment la justice pénale et les établissements d'enseignement peuvent-ils collaborer pour prévenir la criminalité motivée par l'intolérance ou les discriminations de toutes sortes ?

b) Quelles mesures doivent être prises pour que les forces de police et les systèmes judiciaires jouent un rôle plus important dans la prévention des infractions motivées par l'intolérance ou les discriminations de toutes sortes ?

c) Quelles stratégies ont été mises en place pour lutter contre les infractions motivées par l'intolérance ou les discriminations à l'égard de groupes particuliers, en particulier ceux qui sont confrontés à une discrimination croisée fondée sur des facteurs multiples ? Quelle est l'efficacité de ces stratégies dans la pratique ? De quelles meilleures pratiques peut-il être fait état ?

d) Que peuvent faire les professionnels de la justice pénale pour gagner en efficacité dans les enquêtes relatives à la criminalité motivée par l'intolérance ou les discriminations et dans les poursuites et la répression de ces infractions ?

e) Comment les mesures existantes de lutte contre la violence et les meurtres fondés sur le genre peuvent-elles être harmonisées et intégrées aux mesures de lutte contre les crimes haineux de sorte que les dispositions prises contre les infractions motivées par l'intolérance ou les discriminations fondées sur le sexe ou le genre se trouvent renforcées ?

f) En quoi les activités de formation et autres peuvent-elles permettre au système de justice pénale de mieux s'attaquer à la criminalité motivée par les discriminations et l'intolérance ?

g) Quelles sont les bonnes pratiques à adopter pour surveiller les cas d'incitation à commettre des actes terroristes et d'apologie du terrorisme au moyen d'Internet et d'autres technologies de la communication, tout en veillant à respecter les obligations relatives aux droits de la personne ?

VI. Soutenir, protéger et aider les victimes d'infractions motivées par l'intolérance et les discriminations

Problèmes actuels

75. Les victimes d'infractions motivées par les discriminations ou l'intolérance se défient souvent du système de justice pénale, qu'elles ne pensent pas capable de répondre à leurs préoccupations et qu'elles ressentent comme lui-même discriminatoire.

76. Les victimes d'infractions motivées par des préjugés sont souvent plus vulnérables que d'autres et donc réticentes à engager des poursuites judiciaires⁴¹. Les données disponibles indiquent que, par rapport aux victimes d'autres types d'actes criminels, elles sont souvent plus sujettes à des souffrances prolongées et à des problèmes de santé, y compris des troubles de stress post-traumatique⁴². Les mécanismes et procédures judiciaires sont souvent inaccessibles aux groupes victimes de discrimination, ne sont pas adaptés à leurs besoins ou n'assurent pas une instruction équitable et rapide des affaires. L'accès à la justice est souvent limité, en raison du manque d'accès à une assistance ou des conseils juridiques gratuits et à des services d'interprétation, ou parce que les personnes concernées ne savent pas qu'elles peuvent bénéficier de tels services. Les obstacles auxquels les victimes font face au moment de revendiquer leurs droits et de participer à la procédure pénale découlent fréquemment du cumul des inégalités et des préjugés aux niveaux juridique, institutionnel, structurel, socioéconomique et culturel.

77. Les victimes de violences visant les femmes ont besoin de prestations qui dépassent la protection immédiate. Une des principales difficultés est donc de coordonner efficacement les interventions de différents secteurs publics, notamment la justice, la police, l'éducation, la santé et les services sociaux, ainsi que des systèmes de soutien informels qui interviennent souvent avant le système de justice pénale. Dans certains pays, la police prend des mesures préventives. Cependant, le défaut de protection des femmes victimes de violence s'explique fréquemment par une réponse initiale inadaptée apportée par la police à un appel d'urgence⁴³.

78. À l'autre extrémité du processus de justice pénale, la réparation des préjudices subis par les femmes victimes de violences et de meurtres fondés sur le genre est souvent déficiente. La condamnation de l'auteur à une peine de prison, se doublant parfois du paiement de dommages et intérêts, est souvent considérée comme suffisante, et il n'est pas envisagé de mesures plus générales visant à lutter contre la hiérarchie des genres, la marginalisation systématique et les inégalités structurelles⁴⁴.

Réponses envisageables

79. Il existe des mesures prometteuses visant à améliorer le traitement des victimes d'infractions motivées par l'intolérance et les discriminations et à rétablir leur confiance en les autorités : mise en place de lignes téléphonique gratuites permettant d'obtenir rapidement une assistance policière, meilleure exécution des ordonnances de protection, accès à des refuges, prestation d'une assistance psychosociale et juridique gratuite, organisation de campagnes de sensibilisation et mise en place d'outils et de structures d'abord facile pour signaler les incidents, par exemple.

80. Il est également essentiel de disposer d'une base juridique appropriée pour faire en sorte que les victimes aient accès à la justice et puissent être aidées, protégées et indemnisées. La possibilité que des tiers, tels que des organisations de la société civile, puissent engager des poursuites au nom des victimes devrait être étudiée⁴⁵. Il est important de prendre en compte les associations de victimes et les organisations représentant les communautés marginalisées lors de la conception des réponses et des programmes.

⁴¹ Commission européenne, « Ensuring justice, protection and support for victims of hate crime and hate speech: 10 key guiding principles » (décembre 2017), p. 8 et 9. Voir également le rapport intitulé *Ensuring Justice for Hate Crime Victims: Professional Perspectives*.

⁴² Voir Stephan-Jakob Kees et al., *Hate Crime Victim Support in Europe: A Practical Guide* (Dresde, Allemagne, 2016).

⁴³ [A/HRC/23/49](#), par. 50.

⁴⁴ [A/HRC/14/22](#), par. 31.

⁴⁵ « Ensuring justice, protection and support for victims of hate crime and hate speech », p. 8 et 9. Voir aussi *Ensuring Justice for Hate Crime Victims*, p. 27.

Questions à examiner

81. La Commission souhaitera peut-être examiner plus avant les questions suivantes :

- a) Des mesures politiques et pratiques ont-elles été prises pour que les victimes d'infractions motivées par l'intolérance et les discriminations reçoivent soutien, protection et assistance ?
 - b) Quelles sont les bonnes pratiques suivies pour faire participer les associations de victimes et les organisations communautaires à la mise en place et à la prestation de services aux victimes ?
 - c) Les États ont-ils besoin d'une assistance technique pour fournir des services d'aide et de protection aux victimes ?
-