

# **Combattre la violence raciste et xénophobe en Europe : études de cas**

Relations intercommunautaires

# **Combattre la violence raciste et xénophobe en Europe : études de cas**

Robin Oakley  
Expert-Consultant

Relations intercommunautaires

Direction des affaires sociales et économiques  
Editions du Conseil de l'Europe

Edition anglaise:

*Tackling racist and xenophobic violence  
in Europe : Case Studies*  
ISBN .....

**Parus dans la même collection :**

**Formation de la police concernant les relations avec les migrants  
et les groupes ethniques**, Directives pratiques, 1994  
(ISBN 92-871-2458-2)

**Combattre le racisme et la xénophobie : action pratique au niveau  
local**, 1995  
(ISBN 92-871- 2694-1)

**Projets de formation professionnelle : vers l'égalité des chances  
des immigrés**, 1994  
(ISBN 92-871-2567-8)

**Les femmes immigrées et l'intégration**, 1995  
(ISBN 92-871-2833-2)

**Le rôle du patronat et des syndicats dans la promotion de l'égalité  
des chances dans le secteur de l'emploi**, 1996  
(ISBN 92-871-3038-8)

**Combattre la violence raciste et xénophobe : étude et orientation  
pratique**, 1996  
(ISBN 92-871-3036-1)

**Projets de quartier dans les zones à forte concentration  
d'immigrés**, 1996  
(ISBN 92-871-3178-3)

Editions du Conseil de l'Europe  
F-67075 Strasbourg Cedex  
ISBN .....

## Table des matières

Préface.....	5
Introduction par M. Robin Oakley, expert consultant.....	7
La nature et les causes de la violence raciste et xénophobe en Europe, Rob Witte, Université d'Utrecht, Pays-Bas.....	13
Initiatives au sein de la <i>Metropolitan Police</i> (Londres) .....	27
La formation des magistrats du Siège en Angleterre et au Pays de Galles .....	41
Les Initiatives des pouvoirs locaux dans le <i>London Borough de Waltham Forest</i> .....	55
Le rôle des bureaux locaux de lutte contre la discrimination : quelles stratégies pour faire face à la discrimination, au harcèlement et à la violence racistes à Rotterdam.....	75
Mesures prises par la police contre le racisme et la violence xénophobe en Rhénanie-Westphalie .....	91
Rôle de la police judiciaire fédérale en Allemagne .....	105
Initiatives des collectivités locales à Berlin.....	119
Le projet Martin Luther King, Hongrie .....	125
Mouvement contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie (Belgique) : historique et action .....	131
Le rôle des Conseils pour l'égalité raciale au Royaume-Uni.....	143
Conclusions élaborées par Robin Oakley, expert-consultant.....	159

Annexe : liste des orateurs..... 171

## Préface

Lors de la conférence au sommet du Conseil de l'Europe tenue à Vienne en octobre 1993, les chefs d'Etat et de gouvernement des Etats membres du Conseil de l'Europe<sup>1</sup> ont adopté une Déclaration et un plan d'action pour combattre le racisme, la xénophobie, l'antisémitisme et l'intolérance. La déclaration de Vienne attire particulièrement l'attention sur la menace que fait peser la multiplication des actes de violence, notamment dirigés contre les immigrés et les personnes issues de l'immigration. Cette menace perdure, et les actes de violence restent une des manifestations les plus graves et les plus choquantes du racisme et de l'intolérance dans l'Europe d'aujourd'hui.

Dans le cadre de sa contribution à la réalisation du Plan d'action, le Comité européen sur les migrations (CDMG) a décidé d'entreprendre une étude approfondie sur la violence raciste et xénophobe et sur les moyens de la combattre. Ce travail a conduit dans un premier temps à la publication d'un rapport élaboré par un consultant, M. Robin Oakley. Déjà publié dans la série **Relations intercommunautaires** sous le titre: *Combattre la violence raciste et xénophobe : Etude et orientation pratique*, ce rapport repose sur les recherches menées par l'auteur dans plusieurs pays européens et synthétise l'expérience qu'il a acquise dans la mise en oeuvre de stratégies concrètes pour lutter contre ce fléau.

D'autre part, un séminaire tenu à Strasbourg en octobre 1994 a permis un échange d'expériences entre diverses personnes engagées dans des projets concrets de lutte contre la violence et le harcèlement racistes. Les interventions faites à l'occasion de cette rencontre ont été préparées pour publication par M. Oakley et sont aujourd'hui réunies dans ce second volume, qui fait pendant au premier. Cette série d'études de cas

---

<sup>1</sup> Les 40 Etats membres du Conseil de l'Europe, au 1er décembre 1996, sont les suivants : Albanie, Andorre, Autriche, Belgique, Bulgarie, Chypre, Croatie, République tchèque, Danemark, Estonie, Finlande, France, Allemagne, Grèce, Hongrie, Islande, Irlande, Italie, Lettonie, Liechtenstein, Lituanie, Luxembourg, Malte, Moldova, Pays-Bas, Norvège, Pologne, Portugal, Roumanie, Fédération de Russie, Saint-Marin, République slovaque, Slovénie, Espagne, Suède, Suisse, «l'ex-République yougoslave de Macédoine», Turquie, Ukraine, Royaume-Uni.

illustre une grande variété d'approches possibles et elle apporte la preuve qu'un engagement déterminé peut contribuer efficacement à réduire l'incidence du phénomène.

J'espère que ces deux publications rencontreront une large audience et qu'elles se révéleront utiles à toutes les personnes engagées dans la lutte contre le racisme dans l'Europe d'aujourd'hui.

Enfin, il me reste à remercier M. Oakley et tous les autres collaborateurs qui, par leur engagement et leur immense travail, ont apporté cette nouvelle contribution précieuse à l'action européenne contre le racisme et l'intolérance.

Robin Guthrie  
Directeur des Affaires sociales et économiques  
Conseil de l'Europe

N.B. Les vues exprimées dans le présent ouvrage sont celles de leurs auteurs; elles ne reflètent pas nécessairement celles du Conseil de l'Europe.

## **Introduction**

par M. Robin Oakley, expert consultant

En 1990, le Conseil de l'Europe avait commandité une étude sur *la violence et les*

*harcèlements raciaux en Europe*, d'où il ressortait que la violence raciale et xénophobe était un phénomène d'ampleur européenne qui affectait de manière croissante, quoique à des degrés divers, tous les Etats membres. L'étude proposait une série de mesures visant à résoudre ce problème.

Depuis, plusieurs pays ont connu une vague d'incidents, qui témoigne d'une aggravation beaucoup plus inquiétante de la violence raciale et xénophobe à l'égard des réfugiés, des immigrés et des minorités ethniques en Europe.

Ces dernières années, les plus hautes instances politiques ont clairement manifesté leur volonté de s'attaquer à la question du racisme et de la xénophobie, ainsi que le montre la «Déclaration de Vienne» mise au point par les chefs d'Etat et de gouvernement des Etats membres du Conseil de l'Europe en octobre 1993, et l'adoption d'un plan d'action sur la lutte contre le racisme, la xénophobie, l'antisémitisme et l'intolérance.

Dans le cadre du programme du Comité européen sur les migrations, et à titre de contribution au plan d'action susmentionné, le Conseil de l'Europe a entrepris, à l'intention des Etats membres, l'élaboration d'un ensemble d'orientations précises concernant la lutte contre la violence et le harcèlement racistes et xénophobes qui perturbent la vie de nombreuses communautés d'immigrés et de minorités ethniques en Europe.

A cet effet, une enquête a été réalisée dans les Etats membres pour recenser les mesures pratiques prises dans ce domaine. Fondées sur l'exploitation des données ainsi obtenues, les orientations concrètes mises au point devraient gagner en précision par rapport à celles qui avaient été élaborées à la suite de la première étude. Elles couvrent plusieurs domaines: la police, le Ministère public, les services du logement, l'éducation, les pouvoirs locaux, les associations locales et les organisations bénévoles, et s'intéressent tant à la prévention qu'à la répression et à l'aide aux victimes.

Cette étude comprend deux volumes distincts mais complémentaires. Le premier est un rapport de synthèse qui présente les enseignements pratiques tirés d'un large éventail de projets et d'initiatives mis en œuvre dans les Etats membres du Conseil de l'Europe<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup>

Combattre la violence raciste et xénophobe en Europe : Etude et orientation pratique (ISBN 92-871-3036-1, Editions du Conseil de l'Europe)



Le second est un recueil de rapports rendant compte de projets et de programmes particuliers visant à illustrer concrètement les différents types d'action possibles.

### **Le recueil de rapports**

Le présent volume regroupe donc les divers rapports soumis lors de la réunion du Conseil de l'Europe, qui s'est tenue du 12 au 14 octobre 1994 à Strasbourg. Il contient aussi les conclusions des experts qui y assistaient.

Cette réunion visait un double objectif: attirer l'attention sur les domaines et les questions sensibles, mettre en lumière un certain nombre d'initiatives concrètes retenues pour leur caractère exemplaire. Les responsables de ces projets ou programmes avaient été priés d'élaborer un document de travail, et de présenter, sous la forme d'un bref exposé oral, les leçons à tirer de leur expérience.

Compte tenu de la variété des réponses possibles, de la multiplicité des organismes susceptibles d'intervention, et de la diversité des situations nationales, il a fallu circonscrire le thème de la réunion dans certaines limites, et restreindre le nombre des projets sélectionnés. Il a donc été décidé de centrer les travaux sur trois types d'organismes capables d'agir directement sur la violence et le harcèlement racistes et xénophobes, à savoir:

- a. *la police et les autres autorités répressives* qui, comme leur nom l'indique, sont principalement chargées de la répression (notamment dans les cas graves), mais peuvent aussi jouer indirectement ou même directement un rôle préventif;
- b. *les pouvoirs locaux et les organes satellites*, qui, en tant que responsables de services publics (dont souvent le logement et l'éducation) peuvent être amenés à prendre des mesures répressives (généralement dans les cas mineurs) et préventives;
- c. *les organisations bénévoles (ONG) qui s'occupent de la lutte contre le racisme et la xénophobie*. En relation étroite avec les minorités ethniques et jouissant de leur confiance, elles ont une connaissance intime de la violence raciste et xénophobe telle qu'elle s'exerce contre les membres de ces communautés, et

sont donc à même de venir en aide aux victimes et de communiquer aux pouvoirs publics et à la police le fruit de leur expérience en la matière.

La réunion devait permettre de définir non seulement le rôle de chacun de ces organismes dans la résolution du problème, mais aussi les modalités d'une coopération plus efficace, respectueuse de la spécificité de leur mission et de leurs caractéristiques respectives.

Si la mise au point d'une réponse *efficace* aux incidents a retenu l'essentiel de l'attention, les actions de *prévention* n'en ont pas été négligées pour autant. Elles n'ont cependant pas fait l'objet d'un examen complet ou systématique, notamment en raison de leur diversité et parce que souvent elles visent simultanément d'autres objectifs.

A ce propos, il ne faut pas sous-estimer l'importance de l'effet dissuasif que l'on obtient en arrêtant et en jugeant rapidement les coupables et en les condamnant à des peines sévères. Quant à l'éducation, elle a, elle aussi, un rôle capital à jouer, en particulier chez les jeunes. Bien que ce secteur clé de la prévention ne figure pas expressément au programme de la réunion, plusieurs documents de travail y font allusion.

Un second thème a été délibérément laissé de côté: celui de la forme à donner à l'aspect juridique de la lutte contre la violence et le harcèlement racistes et xénophobes. La question très controversée de savoir si les Etats membres doivent introduire dans leur droit pénal des clauses particulières qui criminalisent tout acte inspiré par le racisme ou la xénophobie a été maintes fois débattue. Elle pose divers problèmes techniques qui requièrent la compétence de juristes et sont étudiés par d'autres instances du Conseil de l'Europe. Les participants n'en ont pas moins réfléchi à la manière la plus efficace d'utiliser l'arsenal juridique *existant*.

D'autre part, les projets qui figurent dans le présent volume ont été choisis principalement en fonction du type d'approche adoptée et non de leur valeur illustrative de la situation de l'Etat concerné. Que certains pays ne soient pas représentés, ne signifie nullement que leurs projets sont sans intérêt ou leurs réponses aux problèmes inadéquates. Cela tient par exemple pour plusieurs d'entre eux au fait que leurs initiatives ont été exposées en détail ailleurs (voir *infra*). Si les mesures prises par l'Allemagne et le Royaume-Uni ont fait l'objet d'une attention particulière, c'est que ces deux pays ont une plus grande expérience que les autres et que les incidents y sont plus nombreux. Mais ont également trouvé place à leur côté, présentées par des ONG et le

représentant d'un Etat membre d'Europe centrale, les stratégies mises en œuvre dans des pays où les manifestations de violence sont plus rares ou relativement récentes.

### **Activités parallèles et documentation existante**

Un autre souci a présidé à la définition du thème central de la réunion et au choix des projets: éviter tout double emploi avec d'autres travaux du Conseil de l'Europe dans ce domaine. Ainsi, la lutte menée contre le racisme et la xénophobie dans et par les écoles et les organisations de jeunes est déjà traitée par les services du Conseil de l'Europe chargés de l'éducation et des questions de jeunesse. Des lignes directrices sur la manière d'aborder ces problèmes dans la formation des policiers ont été publiées, à la suite d'une réunion antérieure du Conseil de l'Europe consacrée à ce sujet, sous le titre «Formation de la police concernant les relations avec les migrants et les groupes ethniques» (Editions du Conseil de l'Europe, 1994). (Pour des recommandations plus détaillées sur la formation en vue de la lutte contre la violence raciale, voir également Robin Oakley «*Training and Racial Attacks*», annexe 24, Home Affairs Committee (Commission des affaires intérieures), *Racial Attacks and Harassment*, volume II, Londres, HMSO).

Une autre réunion du Conseil de l'Europe qui a eu lieu au début de 1994 à Berlin sur le thème «Combattre le racisme et la xénophobie: action pratique au niveau local», avait aussi été l'occasion d'aborder certains problèmes traités ici. Parmi les rapports présentés, plusieurs faisaient allusion à la lutte contre la violence raciale et xénophobe, et notamment aux moyens de promouvoir la coopération entre les différents organismes concernés. Deux d'entre eux, l'un sur le plan d'action Brumunddal en Norvège, l'autre sur la Cellule départementale de coordination et de lutte contre le racisme de la préfecture du Rhône en France, sont particulièrement intéressants. Il en va de même du rapport relatif au projet multiorganisation de North Plaistow, à Londres (Royaume-Uni). Ces travaux ont été publiés par le Conseil de l'Europe sous le titre: *Combattre le racisme et la xénophobie: action pratique au niveau local*, Editions du Conseil de l'Europe, 1995.

### **Remerciements**

Ces remerciements s'adressent aux auteurs des rapports figurant dans le présent document, qui, en dépit du délai assez court et d'un programme chargé, ont accepté ce

surcroît de travail. Ils vont aussi à Rob Witte pour son introduction générale sur la nature et les causes de la violence raciste et xénophobe en Europe, brève synthèse des

différents aspects d'un sujet complexe, où les participants à la réunion ont puisé quantité d'informations très utiles. Les personnes désireuses d'étudier plus avant ce phénomène pourront consulter le recueil de travaux de recherche intitulé *Racist Violence in Europe*, publié par Tore Bjorgo et Rob Witte (Londres, Macmillan, 1994).

## **La nature et les causes de la violence raciste et xénophobe<sup>3</sup> en Europe**

Rob Witte, Université d'Utrecht, Pays-Bas

Ce titre tendrait à faire croire que la nature et les causes de la violence raciste en général, particulièrement en Europe, sont connues et exposées dans cet article. Ce type de raisonnement est trompeur. Au cours des dernières années, l'attention accordée à la violence raciste par les médias, le public, les hommes politiques et les scientifiques s'est considérablement accrue, notamment à la suite d'incidents spécifiques à retentissement international. Certaines personnes en ont conclu que le problème de la violence raciste est récent. Il n'en est rien. En réalité, la violence raciste a une longue histoire en Europe. Mais la plupart des pays européens ont prêté peu d'attention à ce phénomène. L'une des conséquences de cette négligence est l'ignorance actuelle, qui va de pair avec une soif de connaissance. Je tenterais donc de caractériser certains aspects de la nature de cette violence et de réfléchir sur certaines des causes généralement avancées.

Depuis quelques années, des incidents racistes ont attiré l'attention nationale et internationale. Il s'agissait souvent d'incidents isolés graves et violents, au cours desquels des personnes étaient tuées ou sérieusement blessées. Cependant, il existe une autre forme de violence raciste, plus discrète et souvent négligée, qui revêt la forme d'une série d'actes de violence et de harcèlement durant parfois des mois et même des années. Pris individuellement, chacun de ces actes peut sembler moins grave et moins violent, ce qui peut expliquer l'attention minimale dont il fait l'objet. Mais cette série d'incidents peut s'avérer terrifiante et très menaçante, tout en perturbant gravement la vie quotidienne des victimes. Négliger, et même nier, cette forme de violence raciste peut engendrer un sentiment d'insécurité, d'isolement et de défiance envers les autorités locales et nationales concernées. Cela est particulièrement vrai pour les communautés persécutées, qui sont déjà exclues (de manière disproportionnée) des processus socio-économiques et politiques.

---

1 La violence raciste est définie comme la (menace de la) violence, dans le cadre de laquelle les victimes sont «choisies», non en tant qu'individus, mais en tant que représentants de «communautés minoritaires imaginées», en fonction de caractéristiques phénotypiques, et/ou d'une origine religieuse, nationale et/ou culturelle.

Lorsque l'attention populaire se porte sur la violence raciste, elle opère rarement des distinctions. Il s'ensuit que les discussions autour de la violence raciste sont souvent très confuses, populistes et vagues. Par conséquent, je voudrais présenter trois autres formes de violence raciste bien distinctes<sup>4</sup>. Auparavant, j'insisterai sur le fait que ces distinctions ne reflètent pas des niveaux de gravité et d'intensité différents, et qu'elles ne sont pas mutuellement exclusives. Cependant, il est nécessaire de les distinguer, car des formes de violence différentes requièrent des réponses différentes. Ces trois formes de violence raciste sont les suivantes :

- a. la violence raciste perçue comme une «mission»
- b. la violence raciste par «réaction»
- c. la violence raciste «gratuite»

La violence perçue comme une «mission» fait référence aux auteurs de cette violence, qui se sentent investis d'une mission. Il n'est pas rare qu'une organisation soit impliquée dans cette violence. Cette organisation peut déjà exister ou se déclarer en revendiquant un incident particulier. Les incidents violents perpétrés par des personnes affiliées à une organisation d'extrême-droite ou néo-nazie relèvent de ce type d'exemple. Ils sont alors souvent plus spectaculaires et mettent (délibérément) la vie des victimes en danger. Les auteurs de ce type d'actes de violence raciste ne sont généralement pas originaires du territoire spécifique où se produit l'incident.

La violence raciste par «réaction» fait référence à un incident faisant suite à un événement spécifique, perçu comme une menace par les auteurs de cet incident. Les auteurs de cet acte de violence considèrent que leur violence est une réaction à cette menace, réelle ou prétendue, ainsi qu'à l'incapacité des autorités à prendre cette «menace» (suffisamment) au sérieux. Ce type de violence se produit fréquemment lorsque des représentants d'un groupe de personnes spécifique, réels ou supposés comme tels, «pénètrent» dans un quartier, une école ou un lieu de travail pour la première fois. Les auteurs de cet acte de violence sont généralement issus du territoire dans lequel survient l'incident.

---

2 Ces distinctions sont faites en référence à l'ouvrage de Levin & McDevitt intitulé Hate Crimes. The Rising Tide of Bigotry and Bloodshed (Plenum Press, New York, 1993).

La violence raciste «gratuite» est souvent perpétrée pour avoir les honneurs de la presse et de la télévision ou pour choquer l'opinion publique et les hommes politiques, mais aussi pour permettre à des individus d'affirmer leur existence au sein d'un groupe ou sous-groupe spécifique. Les auteurs de ce type de violence sont généralement issus du territoire spécifique où a lieu l'incident. L'acte de violence peut être calqué sur un incident violent antérieur et similaire qui se serait produit ailleurs.

Ces trois formes de violence raciste peuvent être organisées ou spontanées. Elles vont d'un extrême, la violence totalement organisée (par exemple un attentat terroriste), à l'autre, telle la violence commise par des individus sous l'empire de l'alcool, sans aucune préméditation et plus ou moins «spontanément». Entre ces deux extrêmes, on trouve une violence organisée à divers degrés. Par exemple, un groupe extrémiste tâche de profiter du sentiment d'insécurité régnant dans un certain quartier en distribuant des documents de propagande et en essayant d'orienter ce sentiment d'insécurité dans une direction violente et ciblée.

A l'évidence, ces formes de violence raciste requièrent des approches différentes de la part de la société en général, et des autorités en particulier. On agit différemment selon que l'on a affaire à l'organisation néo-nazie du Front d'Action des Nationaux-Socialistes ou à deux garçons de treize ans habitant à la porte à côté, sans antécédents d'actes de violence ou d'idées racistes. La plupart des gens approuveront le traitement préventif, efficace, répressif et pénal de la violence perçue comme une «mission». Cela est possible car les organisations doivent être identifiées, observées et infiltrées. Il arrive même que certains pays européens interdisent des organisations impliquées dans des incidents violents à caractère raciste ou ayant suscité de tels incidents.

Prévenir et combattre les deux autres formes de violence raciste est beaucoup plus difficile. On peut prendre certaines mesures contre la violence raciste par «réaction». On peut ainsi envisager de faire appel à des travailleurs sociaux, des policiers, des enseignants et des conseillers personnels disposant de bonnes «antennes» dans le quartier, à l'école et sur le lieu de travail. Mais il appartient aussi au personnel politique de prendre les sentiments d'insécurité au sérieux. Néanmoins, toutes ces mesures devraient être étroitement liées à des actions de prévention pour éviter la création de boucs émissaires et de stéréotypes. La violence gratuite, quant à elle, est délicate à prévenir. La nature plus ou moins «spontanée» et souvent non programmée de cette violence la rend difficile à cerner. On sait cependant qu'une condamnation claire et sans



ambiguïté des incidents a une vertu préventive pour l'avenir.

Si on étudie les réactions à la violence raciste, on s'aperçoit que celle qui est perçue comme une «mission» est souvent prise très au sérieux, tandis que les deux autres sont souvent minimisées, ramenées à des proportions triviales, négligées ou même «justifiées», de manière implicite aussi bien qu'explicite. Au contraire, plus que la violence perçue comme une «mission», la violence par «réaction» et la violence «gratuite» relèvent davantage d'une condamnation ferme, forte et sans ambiguïté ainsi que d'une répression publique et politique. Une telle condamnation évite la récurrence dans le cas des deuxième et troisième types de violence, tandis qu'elle ne fait que renforcer la conviction des coupables dans le premier.

Ainsi qu'il a été dit, ces différentes formes de violence raciste ne se distinguent pas nécessairement par le degré de gravité ou d'intensité de la violence. Mais si on étudie leur impact, on s'aperçoit que la violence par «réaction» et la violence «gratuite» sont souvent plus graves, pour les raisons suivantes :

- la violence perçue comme une «mission» est plus exceptionnelle;
- dans les deux autres types de violence, les auteurs ne peuvent souvent pas être identifiés, et sont donc susceptibles de recommencer à l'avenir (dans un avenir proche);
- ces deux formes de violence sont davantage liées au milieu de vie immédiat, et sont donc plus menaçantes;
- elles s'insèrent fréquemment dans un processus graduel, causant un sentiment d'insécurité, d'isolement, de rejet et d'exclusion croissant et durable;
- la violence perçue comme une «mission» est plus souvent condamnée publiquement et fermement, et elle est donc moins considérée comme une caractéristique clé de la société d'accueil. Le fait de minimiser, de ramener à des proportions triviales et de négliger les deux autres types de violence raciste sous-entend implicitement que ces types de violence sont «normaux» dans le pays d'accueil.

Passons maintenant aux «causes»<sup>5</sup> de la violence raciste.

---

3 Cette discussion sur les causes alléguées de la violence s'inspire partiellement de l'Introduction de l'ouvrage de T. Björge & R. Witte intitulé Racist Violence in Europe, éditions Macmillan, Basingstoke, 1993, pages 1 à 16.

«Les sacs à main sont volés parce qu'ils sont trop nombreux. Les banques sont dévalisées parce qu'elles sont trop nombreuses. La violence domestique s'explique par le trop grand nombre de femmes. Les enfants sont maltraités parce qu'ils sont trop nombreux». Tout le monde s'accorde à reconnaître que de telles affirmations sont ridicules et folles. C'est pourtant l'une des principales explications avancées dans le cas de la violence raciste, et aussi l'une des plus populaires. L'augmentation de la violence raciste est «communément» associée à l'importance et à la concentration de certaines minorités, telles que les immigrés ou les demandeurs d'asile, dans des territoires spécifiques. La violence raciste s'expliquerait par l'importance et la concentration de ces communautés, mais également par leur comportement supposé, ou par exemple leur prétendue incapacité à «s'intégrer».

Il existe cependant de nombreux exemples pour lesquels la présence de minorités relativement importantes ne coïncide pas, avec un degré élevé de violence. Les Pays-Bas, le Royaume-Uni et la France abritent des communautés minoritaires dans une proportion à peu près similaire, mais la violence raciste y est très inégale. Cette explication n'explique pas non plus pourquoi certaines villes d'Allemagne de l'Est, où les populations minoritaires étaient pourtant fort peu nombreuses, ont été le théâtre de violences racistes. Cette objection vaut également pour des communautés spécifiques qui ne sont pas considérées comme «intégrées» selon l'acception donnée à ce terme lors des récents débats populaires et politiques. Ainsi, on rapporte peu d'actes de violence raciste à l'encontre des communautés chinoises résidant dans plusieurs pays d'Europe.

Une autre explication de la violence raciste en général, et de la récente augmentation des incidents répertoriés en particulier, fait référence à l'accroissement de l'immigration ainsi qu'à son niveau. Par conséquent, l'une des principales réactions des pays européens consiste à restreindre l'immigration et le droit d'asile. Cependant, de nombreux exemples de l'histoire européenne, ainsi que du monde entier, montrent que d'importants mouvements migratoires se sont produits sans entraîner de confrontations comparables aux actes de violence récemment constatés. Force nous est de constater que, dans de nombreux cas, la violence raciste s'accroît brutalement peu après que le gouvernement, ou d'autres politiciens en vue, aient proposé et appliqué des mesures

---

restrictives réclamées au cours de débats publics houleux, dans lesquels des mouvements migratoires spécifiques étaient présentés comme une menace pour la stabilité de la nation, la «culture», le «mode de vie», etc.

La recrudescence de la violence raciste constatée ces dernières années est souvent mise en relation avec l'instabilité que l'on observe en Europe depuis les importants changements survenus (en Europe de l'Est) en 1989. On a donc l'impression que la violence raciste constitue un phénomène inédit. Pourtant, la violence raciste est un phénomène récurrent depuis 1945. L'attention portée à cette violence a souvent été épisodique, conduisant à l'hypothèse selon laquelle la violence elle-même se manifesterait par «vagues» successives. Des études supplémentaires sont néanmoins nécessaires. Les «vagues» successives d'actes de violence raciste, et par là l'attention dont elles ont fait l'objet, se sont produites depuis 1945 aux Pays-Bas, en France, au Royaume-Uni, en Allemagne et en Italie, et non pas seulement depuis 1989.

La violence raciste perpétrée depuis 1989 est décrite comme étant plus grave, plus menaçante et plus meurtrière. Et pourtant, de nombreux incidents répertoriés avant cette date étaient tout aussi graves et intenses. Bien sûr, des personnes ont trouvé la mort lors de récents incidents racistes, mais cela s'était déjà produit dans le passé. La violence meurtrière des événements de Mölln et Solingen est souvent interprétée comme le signe d'une aggravation de cette violence. Mais qui sait que 19 personnes d'origine nord-africaine ont perdu la vie lors de cinq incendies criminels entre septembre 1986 et janvier 1987 à Paris, qu'au moins douze personnes d'origine algérienne ont été tuées en France en 1973, ou que treize jeunes Noirs ont péri dans un incendie volontaire à Londres (incendie de New Cross, 1981)?

Une autre explication «populaire» de la violence raciste réside dans le fait qu'elle est perpétrée par de jeunes chômeurs sans avenir. Bien que l'influence de facteurs socio-économiques soit incontestée, la relation directe entre le chômage et la violence est quant à elle contestable. Des études ont démontré que cette relation directe est trop simpliste. Dans plusieurs cas, bien que les chômeurs soient relativement sur-représentés, la majorité des personnes suspectées de violence raciste suivent des études ou possèdent un emploi. Il est intéressant de constater que les études sur le hooliganisme dans le football ont démontré que les jeunes cadres dynamiques fournissaient un contingent substantiel de ces voyous violents.

Parfois, la violence raciste trouve une explication dans des traits culturels et nationaux

supposés, attribués aux auteurs d'actes de violence aussi bien qu'aux victimes. Par exemple, les violences perpétrées à Hoyerswerda et à Rostock sont considérées par certains comme un problème typiquement allemand. Des explications similaires sont avancées au sujet de la violence dans les pays d'Europe orientale et des Balkans, faisant référence à l'hypothèse selon laquelle les peuples de ces pays seraient enclins à la violence parce qu'ils ont le «sang chaud», des «traditions violentes», etc. A leur tour, des incidents tels que la persécution des juifs et des tziganes trouveraient leur origine dans la personnalité des victimes. A l'inverse, le faible degré de violence raciste perçu dans certains pays est souvent expliqué par des traits culturels et nationaux supposés, tels que la tolérance et l'ouverture d'esprit. Ces explications pourraient bien refléter un mode de pensée lui-même ethnocentrique ou raciste.

Les auteurs des actes de violence raciste sont souvent perçus comme des alcooliques et des brutes épaisses dont l'intelligence est souvent mise en cause. C'est un fait que la consommation d'alcool est souvent un facteur récurrent des événements à caractère raciste. Mais il nous faut constater que, bien que l'alcool puisse «aider» à surmonter ses inhibitions et à rassembler son «courage» et sa morgue pour des attaques racistes préméditées, il ne saurait orienter la violence perpétrée (vers des groupes de victimes spécifiques).

Les médias se demandent souvent s'ils doivent rapporter les actes de violence raciste, de peur qu'elle ne fasse des émules. Les études sur la violence raciste montrent en effet que certains incidents sont calqués sur des événements antérieurs. Certains expliquent même des «vagues» d'incidents violents par la façon dont les médias couvrent un incident particulier. Bien entendu, certains incidents relevant du désir d'imitation ont été rapportés après les événements de Rostock et Hoyerswerda, bien que le degré de violence ne soit pas le même. Nous n'en remarquerons pas moins que la majorité des incidents participant du processus de violence raciste mentionné précédemment n'ont jamais retenu l'attention des médias. Et la violence raciste s'est produite à des moments où aucun incident spécifique n'avait retenu l'attention (et ne pouvait donc pas être imité). Néanmoins, cela ne signifie pas que la couverture des médias ne joue pas un rôle, car la manière dont ils rapportent ces incidents a son importance.

Parmi les autres explications avancées, il nous faut citer celles qui ont trait à l'influence prêtée aux organisations racistes d'extrême-droite. D'aucuns prétendent que la violence est la conséquence de l'oppression dont serait victime l'extrême-droite politique. D'autres affirment en revanche que la violence est le résultat de la faculté pour ces organisations

et partis de propager librement leur message raciste. La question de savoir si l'augmentation des actes de violence raciste répertoriés est liée au succès des partis politiques racistes, ou si cette violence et ces partis sont les résultats indépendants d'une tendance plus générale à la xénophobie dans l'opinion publique et politique, mérite des études plus approfondies. Il nous faut observer ici que la plupart des actes de violence raciste enregistrés sont commis par des bandes de jeunes ou des individus qui ne sont affiliés à aucune organisation politique.

Certaines explications de la violence raciste font également référence aux mouvements anti-racistes. On prétend que leurs activités influencent la violence raciste. Le raisonnement est le suivant : la violence raciste augmente en raison de la violence des activités anti-racistes à l'encontre des partis et organisations d'extrême-droite; les activités anti-racistes sont parfois violentes en raison de la faiblesse de la réaction de l'Etat face aux organisations racistes d'extrême-droite et à la violence raciste : les activités anti-racistes sont parfois violentes parce que leurs opposants racistes sont eux-mêmes violents. Le rôle des organisations anti-racistes fait l'objet de discussions animées dans plusieurs pays.

Enfin, certaines explications font référence au rôle de l'Etat et des autorités politiques dans le domaine de la violence raciste. Ces explications s'articulent autour de deux facteurs considérés comme déterminants. Tout d'abord, le rôle joué par ces autorités dans la création d'un «climat» social qui présente les communautés minoritaires persécutées comme des «menaces» en leur attribuant la responsabilité des principaux problèmes et conflits sociaux, tels que la criminalité, l'intégrisme religieux, l'abus des services sociaux, le chômage, les mauvaises conditions de vie, etc... En d'autres termes, l'Etat et les autorités politiques exercent une influence déterminante sur le climat général, au sein duquel la violence raciste peut s'épanouir. Deuxièmement, le rôle joué par les autorités publiques en tant qu'auteurs d'actes de violence raciste, perpétrés par exemple par la police, est un sujet grave dans certains pays européens.

Ce sont là dix explications «populaires» de (l'augmentation de) la violence raciste<sup>4</sup>. Dans

---

4 Voir également l'ouvrage de T. Björge & R. Witte intitulé Racist Violence in Europe, éditions Macmillan, Basingstoke, 1993 et, entre autres : P. Viard, Les Crimes Racistes en France, dans Les Temps Modernes, XXXX, N°452-4, 1984, pages 1942-52; K. Thompson, Under Siege, Penguin Books, Londres, 1988; P. Gordon, Racial Violence and Harassment, Runnymede Trust, Londres, 1990 (2ème édition); F. Guidice, Arabicides, une chronique française 1970-1991, La Découverte, Paris, 1992; H.

les débats populaires et politiques (qui débouchent parfois sur des mesures), la violence raciste est souvent considérée comme étant unilatéralement liée à l'une de ces explications. Mais cette approche est par trop simpliste. Certaines de ces interprétations peuvent expliquer partiellement la manifestation de cette violence dans un pays à un moment donné, tandis que d'autres peuvent fournir une meilleure explication pour la violence raciste perpétrée dans un autre pays à un autre moment. En général, la violence raciste semble s'amplifier durant les crises économiques, politiques et idéologiques, au cours desquelles la présence et/ou l'arrivée de groupes de personnes spécifiques sont vécues comme une «menace» et comme la source de problèmes sociaux. Toutefois, de nombreux aspects et influences ne sont pas encore (suffisamment) connus. Le phénomène de la violence raciste n'est pas nouveau en Europe, mais sa connaissance et sa prise de conscience sont récentes. Ce constat se vérifie pour de nombreux pays européens (presque tous), ainsi que pour les analyses comparatives européennes et leurs conclusions. La première conséquence de ce manque de connaissances sur le plan national et international se reflète dans les énormes dissimilitudes affectant la définition et la perception de la violence, ainsi que dans les aspects spécifiques étudiés dans certains pays.

Dans le sillage immédiat de certains incidents racistes choquants, des initiatives ou mesures sont parfois introduites et appliquées par les autorités locales et nationales. Mais pour être efficace, le traitement de cette violence exige une connaissance à la fois factuelle et théorique des aspects généraux de cette violence propres à l'Europe, ainsi que de ses aspects historiques spécifiques dans les différents pays. Ce traitement doit consister en des définitions conceptuelles claires et une connaissance empirique des causes et des conséquences de cette violence. Ces études, ainsi que le partage de leurs enseignements et conclusions, devraient être menées aux niveaux local, national et européen.

Ceci ne signifie pas qu'il ne faut rien entreprendre en attendant les résultats des études. La violence raciste est dirigée contre des personnes, non pas en tant qu'individus, mais

---

Willems, Fremdenfeindlichen Gewalt, Einstellungen, Täter, Konflikteskalation, Leske + Budrich, Opladen, 1993; W. Heitmeyer, Die Bielefelder Rechts-Extremismus Studie, Juventa, Weinheim/München, 1993 et Das Gewalt-Dilemma, Suhrkamp, Francfort, 1994; F.J Buis & J. van Donselaar, Extreem-Rechts, LISWO, Leiden, 1994.

en tant que représentants de minorités spécifiques. L'existence de cette violence presse la société en général, et les autorités en particulier, à se dresser contre elle. Pour empêcher que les minorités persécutées ne soient enfoncées (plus avant) dans l'isolement, l'exclusion et des conditions de vie dangereuses, il faut prendre des initiatives, et certaines sont heureusement prises. Ces mesures et initiatives pratiques jouent également un rôle important dans la recherche, car cette dernière ne doit pas être menée dans la fameuse tour d'ivoire, mais en contact direct et en liaison avec ces activités pratiques. J'espère que cette publication sera l'occasion de présenter certains exemples de ces pratiques et permettra des discussions fructueuses sur les possibilités de lutte contre la violence raciste, que ce soit sur le plan local, national ou international.

## ANNEXE

### RÉACTIONS À LA VIOLENCE RACISTE

#### Réactions habituelles

<u>«MISSION»</u>	<u>«RÉACTION»</u>	<u>«GRATUITE»</u>
Sérieuse	Mise en avant de prétendus problèmes	Jeunesse
Rare	Compréhension/ civilisation	Compréhension
Materialisé	Facteur humain	Alcoolisme
Condamnation	Négation du racisme	Négation du racisme
Auteurs	Justifications	Minimisation
	Mise en cause des victimes	Désintérêt

#### Réactions appropriées

<u>PRÉVENTION</u>	<u>«PRÉVENTION»</u>	<u>«PRÉVENTION»</u>
Identification	Actions de proximité	Difficile
Observation	Prise au sérieux du ressenti des intéressés	
Infiltration	Mesures de prévention/ lutte contre les stéréotypes et la logique du bouc émissaire	



<u>Répression</u>	<u>Répression</u>	<u>Prévention répressive</u>
Criminalisation ambiguïté	Condamnation sans sans ambiguïté	Condamnation sans ambiguïté
Interdiction	Injustifiabilité absolue de la violence raciste	Intolérabilité du racisme Vigilance policière
	Comportement sans ambiguïté de la police	Rapidité des procédures judiciaires
	Lutte contre la victimisation des communautés	Lutte contre la victimisation des communautés

#### CAUSES ALLÉGUÉES DE LA VIOLENCE RACISTE

- les minorités;
- l'accroissement du flux migratoire;
- l'instabilité qui règne en Europe depuis 1989;
- le chômage;
- les caractéristiques supposées propres à telle culture ou pays;
- l'alcoolisme;
- l'attitude des médias;
- l'extrême-droite politique;

- les activités antiracistes;
- l'Etat et la classe politique.

## Initiatives au sein de la Metropolitan Police (Londres)

### Le problème

Il est fâcheux que de tout temps, dans toutes les sociétés et dans tous les pays, les humains aient montré systématiquement de l'aversion, de la méfiance et fait preuve de discrimination à l'encontre des êtres perçus comme différents. Dans la société britannique contemporaine, la couleur de la peau constitue le facteur de discrimination le plus courant parmi toutes les différences (réelles ou imaginées) alléguées: physiques, religieuses et culturelles. Notre législation prévoit néanmoins la protection des citoyens contre toute discrimination fondée sur la race, la nationalité, l'origine ethnique et celle qui s'appuie sur la couleur de la peau est considérée comme raciale.

L'engagement d'une poursuite judiciaire incombe aux victimes de discrimination raciale dans le travail, l'éducation, le logement ou la fourniture de biens ou de services (par les restaurants, hôtels, banques, compagnies d'assurance, etc.), ou aux organisations qui travaillent pour leur compte. En règle générale, la procédure intervient devant un tribunal ou une cour de justice civile et la victime peut recevoir une indemnisation financière. Le droit pénal ne prévoit que trois cas où la discrimination raciale constitue un flagrant délit : l'incitation à la haine raciale (Section 19 de la Loi sur l'ordre public de 1986 et section 70 de la Loi sur les rapports interraciaux de 1976) ; le fait de scander des mots racistes lors de matches de football - Section 3 de la Loi de 1991 sur le football (délits)-. Lorsque le racisme pousse à commettre des actes de violence ou à occasionner des dommages matériels, les chefs d'accusation en droit pénal sont stipulés par la loi qui protège tous les citoyens de toute attaque de cette nature.

### Démographie

Londres n'est pas seulement l'agglomération la plus peuplée de Grande Bretagne (6,6 millions d'habitants recensés en 1991), c'est aussi la ville qui compte le plus grand nombre de citoyens originaires de minorités ethniques (1,3 million, soit 19,9 pour cent)<sup>7</sup>.

7

Actuellement, en Grande Bretagne, l'appellation «minorités ethniques»est le terme le plus utilisé pour désigner les citoyens des minorités qui sont différents par la race, la couleur, l'origine nationale ou ethnique.

Le mélange des races y est aussi grand que partout en Europe. Si Londres abrite des descendants de citoyens du Commonwealth établis depuis plusieurs générations ainsi que des réfugiés fuyant la discrimination d'ordre religieux, politique et racial, comme les juifs d'Europe orientale, elle héberge également les victimes plus récentes des famines, des guerres civiles, des conflits religieux et des persécutions politiques.

### **Les facteurs actuels**

Plusieurs facteurs interviennent dans le harcèlement et les attaques à caractère racial. Si l'économie britannique donne des signes de croissance, le chômage et la sécurité de l'emploi n'en demeurent pas moins des sujets de plaintes pour maintes personnes. Il existe une liste d'attente pour ceux qui, tributaires de l'administration pour se loger, espèrent obtenir un logement convenable. Ces difficultés auxquelles se heurte actuellement notre société sont exploitées par les racistes et confortent leurs slogans «renvoyons-les (les minorités ethniques) chez eux». Mais jamais ces groupes ne s'attaquent au problème de savoir «où les renvoyer» en raison du nombre très élevé de nos concitoyens originaires de minorités ethniques nés au Royaume-Uni ou citoyens à part entière.

Diverses études mettent en lumière l'absence, à des degrés divers, de constats établis pour des délits raciaux. Ce phénomène s'explique pour plusieurs raisons. Bon nombre d'incidents sont d'une nature pénale relativement mineure. Les délits les plus fréquents consistent en injures verbales ou en dommages matériels mineurs. Le harcèlement racial peut revêtir diverses formes : nuisances téléphoniques ; coups frappés à la porte suivis de la fuite du coupable ; jeux et/ou bruit à l'extérieur d'une maison ou toutes autres formes de comportement anti-social généralement imputables à des enfants indisciplinés ou malavisés. Certains comportements peuvent même ne pas constituer des délits d'ordre racial (dévisager ou regarder quelqu'un avec mépris, par exemple).

La victime n'a souvent aucune idée de l'identité des coupables et ne peut citer aucun témoin.

Nous savons que nos concitoyens qui n'appartiennent pas à des minorités ethniques ne

---

déposeront probablement pas de plainte devant la police s'ils ont été victimes de délits mineurs (tentatives de cambriolage ou détérioration de nuit d'un véhicule garé, par exemple) et s'ils n'ont pas de témoins ni d'indices sur les suspects. Pour nos concitoyens originaires de minorités ethniques, il existe probablement d'autres obstacles qui les empêchent de faire une déposition devant la police.

Certains ne parlent pas ou s'expriment mal en anglais ce qui dresse déjà une barrière : c'est le «barrage de la langue». D'autres, récemment arrivés, ont apporté de leur pays d'origine une conception différente du rôle de la police et ignorent que les incidents de cette nature sont de son ressort : c'est le «barrage de la culture».

Certaines victimes savent - ou croient - qu'elles sont des émigrés illégaux au Royaume-Uni. Cette incertitude relative à leur statut les empêche de se mettre en rapport avec la police et les autres organismes officiels.

Que ce soit pour les raisons évoquées ci-dessus ou pour tout autre motif, aucun citoyen appartenant à une minorité ethnique ne pense qu'il puisse avoir avec la police les mêmes contacts que les victimes de race blanche. Même si la discrimination dans le travail, le logement et l'éducation a des répercussions plus graves sur leur vie que la discrimination supposée de la police, certains d'entre eux montrent encore de la méfiance à l'égard de cette institution. Du fait du nombre restreint de nos policiers d'origine ethnique minoritaire, il nous est difficile d'infléchir cette perception. Un cercle vicieux se met alors en place : le peu de déclarations peut conforter l'idée que la police ne veut pas aider les victimes d'attaques raciales et tout se passe comme si la prophétie se réalisait. Cette réticence risque de se répercuter à son tour sur la manière de voir de la police. Si peu d'incidents lui sont notifiés, elle sera incitée à penser que le problème est sans gravité et engagera peu de moyens pour l'établissement de constats, la menée d'enquêtes et la recherche de délits d'origine raciale.

### **Le point de départ**

Le *Home Affairs Committee* de la Chambre des Communes a publié quatre rapports (1982, 1986, 1989 et 1994) qui ont donné le coup d'envoi à la lutte contre les délits d'origine raciale. La conjugaison de ces quatre rapports a conduit à :

- reconnaître officiellement l'existence des incidents d'origine raciale,

- charger officiellement la police de ces problèmes,
- autoriser et encourager la coopération entre tous les organismes officiels, et
- prévoir un budget pour la lutte contre les incidents raciaux.

Cette Commission se compose de membres du Parlement appartenant aux divers partis politiques qui se sont tous engagés, publiquement, à combattre le racisme. En Grande-Bretagne, l'idéologie raciste ne repose sur aucun fondement politique, académique, religieux ou moral. C'est donc dans un climat social sans équivoque que la police peut réagir face à ce type d'incident.

Pour maximiser le nombre des délits reconnus d'origine raciale par la police, on en donne au Royaume-Uni la définition suivante élargie :

«tout incident au cours duquel l'agent chargé de l'enquête ou de l'établissement du constat admet que la plainte comporte un élément de motivation raciale, ou tout incident qui comporte une allégation de motivation raciale par la victime ou toute autre personne».

Pour souligner l'importance à accorder à ces incidents conformément au premier rapport de 1982 du ministère de l'Intérieur, la Metropolitan Police instaura une procédure spéciale pour l'établissement des constats. Après la déposition de la plainte initiale, la police établissait un rapport sur l'affaire et envoyait un télégramme à Scotland Yard. Au poste de police, un dossier était ouvert et l'ensemble de l'enquête était suivie par un policier ayant au moins le grade d'inspecteur. A la fin de l'enquête, le dossier était supervisé par le commissaire de police responsable de la cellule locale. Cette procédure s'appliquait à tous les incidents quelle que fût leur importance. La confiance grandit et le nombre des constats s'accrut..

Par manque de formation adéquate, certains policiers pensaient que l'on accordait trop d'importance à des délits mineurs. Le nombre des déclarations augmentant, il fallut consacrer plus de temps à la procédure. A terme, ce système compliqué s'effondra, victime de son propre succès, sous le poids du nombre accru des déclarations.

### **Le nouveau système**

Depuis le premier janvier 1991, on a enregistré tous les incidents raciaux en tant que

délits. On a, de ce fait, unifié les procédures de déclaration en utilisant les structures en place pour l'établissement de constats, la menée de l'enquête et sa supervision.

Tout en rationalisant et simplifiant la procédure d'enregistrement, ce nouveau système a permis de réagir avec souplesse en fonction :

- a) de la gravité du délit ou de l'incident ;
- b) des conséquences de l'incident pour la victime ou sa famille ;
- c) des répercussions de l'incident sur la collectivité locale.

On manque, encore aujourd'hui, d'informations sur la portée exacte et la nature des incidents raciaux. Nous avons commencé à élaborer une base de données statistiques en employant les formulaires de déclaration de délits conçus pour la saisie informatique des données et en achetant un nouvel ordinateur pour enregistrer tous les incidents raciaux. Tous les trimestres, nous éditons un récapitulatif et une analyse des incidents raciaux suivant le modèle joint en annexe (1) et, tous les ans, nous en publions un état chiffré. Ces données sont mises à la disposition des groupes consultatifs de la police, des conseils pour l'égalité raciale, des collectivités locales, des journalistes et des chercheurs.

### **Les cellules chargées des incidents raciaux**

En Grande Bretagne, tous les policiers reçoivent une formation qui leur apprend au moins à réagir immédiatement à tout appel au secours. Très souvent, le policier qui répond suit toute l'affaire.

Certains cas peuvent être plus complexes, présenter de nombreuses ramifications, exiger des connaissances spécialisées ou nécessiter de longues enquêtes ou un suivi après la déposition. Pour répondre à ces besoins, la police dispose d'un certain nombre de spécialistes. Au cours des dix dernières années, nous avons mis en place une formation qui apprend aux spécialistes à traiter les incidents suivant une méthode davantage axée sur la victime. Les avantages retirés sont indéniables surtout dans le cas de délits occasionnant des traumatismes : viol, violence domestique et harcèlement racial. A mesure que nous acquérons de l'expérience dans les enquêtes relatives à des cas de harcèlement racial, nous découvrons que les victimes ont déjà subi plusieurs agressions avant de faire leur première déclaration à la police. En témoignant de la

compassion et en menant un interrogatoire patient, on peut mettre à jour tout un passé de discrimination raciale non seulement de la victime mais aussi des autres membres de sa famille. C'est pourquoi il convient de choisir, de former nos policiers et de leur donner le temps de s'occuper des victimes.

On lutte beaucoup plus efficacement contre les délits si l'on travaille en collaboration en adoptant une méthode multiorganismes. Nos agents doivent être en liaison avec les services administratifs locaux (en particulier les services du logement), les conseils pour l'égalité raciale, le groupe chargé des incidents raciaux auprès du groupe consultatif de la police au niveau local, les collectivités locales et le *Victim Support Scheme* (Programme d'aide aux victimes). Là encore, cela prend du temps et les policiers doivent être disponibles pour assister aux réunions tenues avec ces organisations.

En conséquence, douze des 62 brigades de police qui couvrent Londres ont mis sur pied des cellules chargées des incidents raciaux. Ces dernières sont composées d'un ou deux policiers qui travaillent à plein temps sur ce type d'affaire. Leurs tâches consistent à :

- (i) enregistrer les incidents raciaux déclarés à la police ;
- (ii) vérifier les incidents raciaux enregistrés par d'autres policiers ;
- (iii) rendre visite aux victimes ;
- (iv) identifier les cas à répétition et établir le scénario des incidents ;
- (v) donner un avis compétent aux policiers chargés de l'enquête des délits les plus graves ;
- (vi) représenter la police dans les forums interinstitutionnels ;
- (vii) prévenir de la montée de tensions intercommunautaires ;
- (viii) aider à la formation des policiers ; et
- (ix) établir le contact et donner des conseils aux collectivités locales.

Par expérience, nous savons que la présence de ces cellules encourage la déposition de déclarations et ce, pour de multiples raisons. Elles sont équipées de leurs propres lignes téléphoniques et de leurs propres répondants : les victimes sont donc directement en contact avec les agents dès le premier appel. Les cellules disposent d'un plus grand nombre d'éléments se recoupant du fait que les policiers se réunissent et travaillent en collaboration avec les responsables des communautés locales et d'autres organismes. La compétence des policiers donne entière satisfaction aux victimes. La nouvelle se transmet de bouche à oreille au sein de la communauté et elle incite les autres victimes



à se déplacer et déclarer les incidents dont elles ont été les victimes.

Avec la multiplication des déclarations, les agents étendent leurs connaissances. En règle générale, on estime que le nombre des dépositions se multiplie par vingt dans les six à douze premiers mois qui suivent la mise en place d'une cellule. Dans les trois premiers mois, les policiers commencent à percevoir les scénarios des agressions et à cerner les suspects à répétition. Six mois après, le nombre des arrestations s'élève nettement, les policiers ayant une vue d'ensemble de tous les incidents raciaux enregistrés.

En cas d'agression grave ou de meurtre fondé sur une motivation raciale, les policiers peuvent transmettre aux enquêteurs leurs connaissances approfondies des incidents et des suspects dans leur circonscription. Ils peuvent également présenter les détectives à l'ensemble des collectivités locales et agir efficacement pour réduire les tensions et la montée de la peur de l'agression engendrée par des incidents graves de ce type.

### **Renseignements**

La multiplication des renseignements sur les délits perpétrés due à l'accroissement des constats joue un rôle important dans l'amélioration du nombre des arrestations exécutées au titre d'incidents raciaux. Si nous nous appuyons sur les arrestations opérées, une majorité écrasante des délits à caractère racial est perpétrée par des gens du pays, surtout du sexe masculin. Ils habitent dans des logements loués en général à la collectivité locale. Ils sont en échec scolaire et sont connus, eux mêmes ou leurs familles, des services d'assistance sociale scolaires et municipaux, des services de mise en liberté surveillée ou de la police. Ce sont pour la plupart des adolescents de 13 à 20 ans ou des jeunes d'une vingtaine d'années; les coupables de brimades, d'injures dans la rue ou les auteurs de graffiti peuvent être des enfants de 8 à 9 ans.

Ceux qui impriment ou distribuent des documents racistes ne perpètrent pas probablement des attentats racistes réels mais nous tenons également un fichier sur eux. Ce travail se fait non seulement en collaboration avec d'autres brigades de police du Royaume-Uni et d'Europe mais aussi avec des ONG comme le *Board of Deputies of British Jews*. *New Scotland Yard* tient à jour le catalogue des parutions racistes au Royaume-Uni. Nous avons un exemplaire de tous les tracts racistes qui nous ont été communiqués (ou envoyés par d'autres brigades de police). Les enquêteurs consultent

le catalogue pour vérifier s'il a déjà été publié ou s'il peut être rapproché d'autres parutions.

### **Formation**

Il est difficile de surestimer l'importance de la formation. La *Metropolitan Police* ne compte que 2,6 pour cent de policiers originaires de minorités ethniques ; il convient donc de faire comprendre aux autres policiers les répercussions que des incidents raciaux répétés peuvent avoir sur les victimes et l'ensemble des communautés minoritaires.

La formule du week-end passé dans une famille d'accueil constitue un moyen de formation très efficace : le policier demeure un samedi et un dimanche dans une famille d'une minorité ethnique. Ce sera pour lui l'occasion non seulement de découvrir sur le vif les réalités de la vie dans une cité multiethnique mais aussi de partager un peu leur vécu. Un policier était assis dans le salon lorsqu'un raciste jeta une brique par la fenêtre ! Par de telles expériences, les policiers peuvent se rendre compte des effets des délits à caractère racial.

### **L'équipe de soutien central**

En plus du travail effectué par les brigades locales, une petite équipe basée à notre siège intervient dans tout Londres. Cette équipe, rattachée à notre *Community Affairs Branch*, est chargée de :

- a) superviser nos procédures de constat des incidents raciaux ;
- b) donner des conseils en matière de formation ;
- c) donner des conseils aux cellules chargées des incidents raciaux ;
- d) publier des statistiques ;
- e) établir la liaison avec les organismes du tout Londres ou à l'échelle nationale ;  
et
- f) donner des conseils juridiques.

### **Conclusions**

En Grande-Bretagne, nous ne prétendons pas avoir abattu la criminalité fondée sur des motivations raciales ni même avoir endigué sa croissance. Nous en sommes à l'adoption des premières mesures importantes et à la pose des premiers jalons qui nous permettront de prendre part à une action multiorganismes de lutte contre ces incidents. Nous avons parcouru la première étape mais il nous reste encore beaucoup de chemin à faire.

**Roger Kember**  
Chef Inspecteur  
Metropolitan Police Service

## ANNEXE

### **Metropolitan Police**

Incidents raciaux : 12 mois prenant fin en décembre 1993

Depuis Janvier 1991, a été mis en place un nouveau système de collecte de données sur les incidents raciaux et, parallèlement, une nouvelle méthode d'enregistrement des incidents de ce type. Tous les incidents raciaux (même de droit pénal) sont consignés dans des constats et les données concernant chaque incident ainsi que les rapports ultérieurs d'arrestation et de mise en liberté sont centralisés par le PIB ; auparavant, les divers secteurs transmettaient un état mensuel au TO30. Le système modifié doit donner des renseignements plus complets sur les incidents raciaux ; toutefois, les changements apportés impliquent que les données des années précédentes ne sont pas directement comparables et le nouveau système peut avoir encouragé le développement des déclarations.

#### *Allégations par Secteur - 1993*

	Délits dépendant du ministère de l'Intérieur		Autres incidents*	1993	1992 Pourcentage	Changement
Secteur 1	370	290	660	541	22%	
Secteur 2	740	440	1,180	1,005	17%	
Secteur 3	590	550	1,140	1,075	6%	
Secteur 4	290	190	480	426	13%	
Secteur 5	220	200	420	373	13%	
Secteur 6	240	160	400	218	83%	
Secteur 7	460	260	720	583	23%	
Secteur 8	30	30	60	74	-19%	
<b>MPD</b>		<b>2,940</b>	<b>2,120</b>	<b>5,060</b>	<b>4,295</b>	<b>18%</b>

Depuis janvier 1991, les incidents qui étaient reconnus incidents raciaux peuvent être déclassés. Par exemple, si les policiers et le demandeur conviennent, après enquête, de l'absence de motivation raciale ou si, après enquête, aucune preuve de motivation raciale ne peut être établie, l'incident ne sera plus considéré comme un incident racial.

La police doit toutefois poursuivre l'affaire conformément à la procédure normale.

Si l'on compare les incidents raciaux (classés) qui se sont produits au cours des douze mois écoulés jusqu'en décembre 1993 avec ceux des douze mois précédents, on observe une augmentation de 17 pour cent dans les déclarations. Le secteur 8 a enregistré une baisse de 41 pour cent (de 58 à 34) tandis que tous les autres faisaient état d'un accroissement allant de 3 pour cent pour le secteur 3 à 89 pour cent pour le secteur 6.

*Incidents raciaux classés par secteur*

	1992	Délits dépendant du Ministère de l'Intérieur	1993 Autres Incidents*	Total	% Change	Allégations déclassifiées
Secteur 1	340	270	180	450	30%	33%
Secteur 2	840	620	330	950	14%	18%
Secteur 3	840	460	410	870	3%	24%
Secteur 4	340	240	150	390	13%	20%
Secteur 5	300	180	150	330	11%	22%
Secteur 6	160	190	110	300	89%	25%
Secteur 7	470	390	200	590	27%	18%
Secteur 8	60	20	10	30	-41%	39%
MPD	3,350	2,370	1,550	3,920	17%	22%

(\*) Incidents classés par secteur

**Metropolitan Police**

Incidents raciaux : 12 mois prenant fin en décembre 1993

Pour les douze mois qui ont pris fin en décembre 1993, les taux de libération ont oscillé entre 20% (Secteur 7) et 53% (Secteur 8) : pour le MPD, il a été de 30% soit 1% de plus par rapport au relevé pour les 12 mois s'étant écoulés jusqu'en septembre 1993, et 8% de plus par rapport au relevé de l'année allant jusqu'en décembre 1992.

La catégorie la plus importante des incidents enregistrés par la police correspondait à des dégâts criminels (30%), 23% à des abus de langage ou de comportement. Les agressions marquaient une légère hausse : de 16 à 18%.

44% pour cent des victimes des incidents raciaux étaient des asiatiques. Les victimes de races blanche et noire représentaient 24 et 22 pour cent respectivement. Un peu plus de 8 pour cent seulement correspondait à des incidents anti-sémites.

Nota bene: les chiffres indiqués dans les tableaux correspondent à la date de la notification de l'incident; il convient probablement de les actualiser si les rapports sont parvenus avec retard. Les chiffres ont été arrondis à la dizaine et les totaux de colonnes peuvent ne pas être égaux à la somme des colonnes.

## La formation des magistrats du Siège en Angleterre et au Pays de Galles

### Introduction

Les juridictions britanniques ont accumulé une expérience considérable en connaissant des infractions commises pour des motifs raciaux. Sauf exception de portée restreinte, il n'existe pas de législation précise en matière raciale destinée à pénaliser les actes qui sont motivés par le racisme ou la xénophobie. Le point de savoir si les juridictions abordent l'élément de motivation raciale en connaissant des infractions pénales est donc dans une large mesure une affaire d'appréciation. Alors que les juges condamnent fréquemment des motifs de cette nature et prononcent quelquefois des condamnations sévères, les collectivités ont généralement le sentiment que les juridictions ont manqué à leur obligation d'utiliser les pouvoirs qui sont les leurs afin d'aborder le problème de manière satisfaisante.

Au cours des années 1980, toute une série d'initiatives a été prise au Royaume-Uni en vue du traitement du problème des attaques motivées racialement. En partie à la suite de leur adoption et en tant que moyen de répondre à des préoccupations plus vastes au sujet de la discrimination raciale et de l'injustice dans la société en général, un programme de formation des membres du pouvoir judiciaire en ce qui concerne les minorités ethniques a été adopté au début des années 1990. L'auteur du présent document rend compte de ce programme et de son contexte et en particulier de la manière dont la question des attaques ayant un motif racial est abordée dans ce programme.

### Le système judiciaire britannique

Les juridictions de l'Angleterre et du Pays de Galles (l'Ecosse n'est pas visée par le présent document) se divisent en plusieurs catégories : les *Crown Courts* (cours de la Couronne), qui statuent sur les affaires pénales les plus graves devant un jury, les *Magistrates Courts* (tribunaux d'instance), qui statuent directement sur les affaires moins graves (soit 90 % du total), les *Civil et Family Courts* (juridictions civiles et familiales) et divers types de juridictions. Il existe également des juridictions supérieures et des juridictions d'appel.

Pour ce qui concerne les poursuites pénales, jusqu'en 1986, la police engageait directement une procédure devant les juridictions pénales. Mais, au cours de cette année, un *Crown Prosecution Service* (CPS) (service de poursuites de la Couronne) a été mis en place. Désormais, la police saisit des affaires le CPS, qui se prononce, en se fondant sur les éléments de preuve, sur le point de savoir s'il y a lieu d'engager une procédure et, dans l'affirmative, engage lui-même des poursuites au sujet de l'affaire devant les juridictions.

Les juges, qu'il s'agisse de membres des *Crown Courts* ou d'autres juridictions, sont principalement choisis dans les rangs des *barristers* qui ont fait leurs preuves et, au moins au début - et dans de nombreuses affaires - ne siègent qu'à temps partiel. Les magistrats, dont le nombre s'élève environ à 29.000, sont presque tous des non-professionnels qui remplissent leurs fonctions à titre volontaire et à temps partiel et exercent leur autorité pour le ressort dans lequel ils vivent.

### **Appréciation du rôle des procureurs et des juridictions**

En 1981, la question des agressions ayant un motif racial a reçu une reconnaissance officielle dans un rapport du ministère de l'Intérieur, qui a dégagé les responsabilités de la police dans le traitement de cette question. La même année, dans un rapport, la Commission pour l'égalité raciale a attiré l'attention sur le harcèlement racial dans les grands ensembles et énoncé des recommandations en vue d'obtenir de la part des organismes compétents en matière de logement qu'ils prennent les mesures requises. Par la suite, dans l'ensemble de la Grande-Bretagne, la police et les organismes compétents en matière de logement ont à des degrés divers adopté et mis en oeuvre des mesures visant à s'attaquer au problème.

Néanmoins, jusqu'à une époque récente, le rôle des procureurs et des juridictions dans le traitement du problème n'avait guère fait l'objet d'une attention officielle. En ce qui concerne les juridictions pénales, il comporte théoriquement l'intervention des procureurs dans la saisine des juridictions, la connaissance effective des affaires une fois que les juridictions ont été saisies, l'exposé de la thèse générale des juridictions sur les infractions ayant des motifs raciaux et la création d'un climat dans lequel l'application effective de la loi exercera peut-être un effet dissuasif.



En 1989, un rapport a été établi par un groupe de travail spécial interministériel dénommé le «Racial Attacks Group» (groupe sur les attaques à caractère racial), qui avait été mis en place par une commission de niveau ministériel sur la prévention des infractions pénales. Dans ce rapport intitulé *The Response to Racial Attacks and Harassment : Guidance for the Statutory Agencies* (La riposte aux attaques et au harcèlement à caractère racial : conseils destinés aux administrations), le groupe de travail a reconnu officiellement l'importance de la mission des autorités de poursuite et des cours et tribunaux pour le traitement du problème et présenté plusieurs recommandations concernant ces deux institutions. La même année, le *Parliamentary Home Affairs Committee* (Commission parlementaire des affaires intérieures) a également mis en relief la mission des autorités de poursuite et a approfondi ses recommandations dans un autre rapport au cours de la même année.

Dans ce contexte, il convient peut-être de relever que le Royaume-Uni est dépourvu de toute législation générale traitant des incidents causés par des motifs raciaux. Néanmoins, il existe une interdiction légale de l'incitation à la haine raciale. D'autre part, le recours au droit pénal passe obligatoirement par les lois pénales générales concernant les voies de fait, les dommages aux biens et la loi sur l'ordre public de 1986 concernant les injures ou les menaces verbales. A l'heure actuelle, le service des poursuites et les juridictions sont confrontés au défi d'avoir à utiliser le plus efficacement possible les pouvoirs juridiques existants, par exemple en assimilant les mobiles d'ordre racial à une circonstance aggravante.

#### **Initiatives du Crown Prosecution Service (CPS)**

Peu après sa constitution, le CPS a communiqué des règles d'action à tous les principaux procureurs de la Couronne, aux termes desquelles l'existence d'un mobile manifeste de caractère racial à l'origine d'une infraction doit être tenue pour une circonstance aggravante pour l'évaluation du point de savoir si des poursuites sont nécessaires dans l'intérêt général. Ces règles ont par la suite été incorporées en 1992 dans le «Code for Crown Prosecutors» (code des procureurs) (refondu en 1994).

Tant le groupe sur les attaques à caractère racial que la Commission parlementaire des affaires intérieures ont recommandé dans leurs rapports de 1989 que le CPS prévoie la surveillance de la suite donnée à sa riposte aux voies de fait ayant des mobiles de caractère racial. La recommandation en ce sens est soutenue par le gouvernement dans sa réponse officielle à la Commission des affaires intérieures. Des mesures de suivi

dans ce domaine ont été adoptée à titre d'essai en 1993 et elles visaient à identifier les motifs des décisions de non-lieu ou des poursuites et l'issue des affaires dont les juridictions avaient à connaître. La procédure de suivi est actuellement à l'étude en vue de l'amélioration de son efficacité. Dans son rapport le plus récent, la Commission des affaires intérieures pour les attaques et le harcèlement à caractère racial a recommandé de mettre en place sans retard un système général de suivi des affaires concernant les incidents raciaux et d'informer tant les victimes que la police de l'état d'avancement des affaires et de leur résultat.

Le CPS a constitué un groupe de travail comprenant un personnel intérieur pour les questions raciales et a récemment engagé des conseillers extérieurs. A la suite d'échanges de vues au sein du groupe, le CPS étudie quels sont les meilleurs moyens d'assurer une formation à l'ensemble de son personnel au sujet des problèmes raciaux.

### **Initiatives des juridictions**

Bien entendu, la capacité des juridictions de réagir à des incidents inspirés par les motifs raciaux est restreinte par les pouvoirs juridiques et les textes législatifs existants, ainsi que par les procédures judiciaires. Dans ce cadre, ainsi que nous l'avons indiqué ci-dessus, il existe cependant une certaine souplesse dans la manière d'aborder le problème et une certaine latitude pour l'exercice du pouvoir d'appréciation. C'est là une situation qui tient, dans une large mesure, à la manière dont les affaires en cause sont traitées en justice par les juges, les magistrats, les avocats et les auxiliaires de la justice et aux modalités d'exercice du pouvoir d'appréciation lorsqu'il est statué.

Au cours des années 1980, des séminaires ou divers stages de formation ont été périodiquement organisés au niveau tant national que local aux fins de l'examen de la manière dont les questions raciales et multiculturelles sont abordées en justice. Néanmoins, ils ne s'inscrivent dans aucun programme systématique.

Simultanément, le public était préoccupé de plus en plus, en particulier au sein des minorités ethniques, par la présence disproportionnée de noirs au sein de la population carcérale. Il en est résulté une forte pression de la part des organisations non gouvernementales (par exemple la NACRO) en faveur d'un examen plus poussé de l'adaptation générale des juridictions au passage de la Grande-Bretagne vers une société multiculturelle, multiraciale. Le défi en ce sens a été mis en relief par les résultats d'un important projet de recherche financé par la Commission pour l'égalité raciale, qui faisait apparaître que les disparités d'ordre racial entre les décisions des Crown Courts ne s'expliquaient pas entièrement par des facteurs autres que la discrimination.

### **Constitution du *Ethnic Minorities Advisory Committee* (EMAC) (Comité consultatif pour les minorités ethniques)**

La responsabilité administrative pour les cours et les tribunaux et le système judiciaire en général de l'Angleterre et du Pays de Galles incombe au département du Lord Chancellor (le Grand Chancelier), qui travaille également en coopération avec le ministère de l'intérieur en ce qui concerne les questions raciales. Le pouvoir judiciaire est absolument indépendant du pouvoir exécutif. Le Grand Chancelier dirige le pouvoir judiciaire en sa qualité de juge et le Lord Chief Justice est le haut magistrat en exercice, en ce qui concerne la justice pénale. Le Judicial Studies Board (JSB) (conseil des études

juridiques), qui est dirigé par des juges en exercice et qui est responsable de la formation de tous les membres des instances judiciaires, a réagi en décidant en 1991 de créer un comité consultatif spécial pour les minorités ethniques (EMAC) chargé de l'aider à étudier la question.

Le premier président de ce comité était le Juge Brooke, un doyen des magistrats de la High Court et M. Trevor Hall, consultant principal du ministère de l'Intérieur pour les relations interraciales en est le vice-président. Le comité comprend des juges, des barristers, des magistrats et divers spécialistes ayant une expérience utile en la matière, en particulier dans le domaine de la formation concernant les relations interraciales. Plus de la moitié des membres du comité appartient à des minorités ethniques.

### **Besoins et philosophie en matière de formation**

Les deux principaux domaines en ce qui concerne les besoins en matière de formation ont été reconnus d'emblée. Le premier de ces domaines concernait le besoin d'une information de base : au sujet de la démographie et des caractéristiques culturelles des principales minorités ethniques. La deuxième concernait la nécessité de sensibiliser les personnes à la mesure dans laquelle l'ignorance, l'incompréhension ou l'usage d'un langage déplacé risquaient - souvent par inadvertance - d'être à l'origine d'une infraction ou d'une injustice. Le besoin d'une aide dans ces deux domaines a été confirmé par les juges et les magistrats eux-mêmes dans des réponses aux questionnaires distribués par des membres de l'EMAC qui se sont rendus dans des centres juridiques de l'ensemble du pays.

En ce qui concerne la formation, l'EMAC a pour principe de ne pas s'efforcer de modifier non les attitudes des juges et des magistrats sur les questions susvisées, mais des perceptions qui risqueraient d'entraîner des décisions judiciaires discriminatoires. En sensibilisant davantage au sens de l'appartenance à des minorités ethniques, il avait pour objectif de rendre plus réceptifs les juges et les magistrats lorsqu'ils ont à statuer dans des affaires concernant des personnes appartenant à ces minorités. La compréhension et l'efficacité dans le traitement des infractions comportant des motifs d'ordre racial étaient tenues pour un thème faisant partie intégrante de ce programme d'action.

### **La stratégie de l'EMAC en matière de formation**

Le comité avait à affronter une tâche consistant à donner des conseils à grande échelle, concernant la fourniture possible d'une formation destinée à toutes les catégories de juges à temps plein et à temps partiel, et ce pour quelque 29.000 magistrats. Au lieu de recommander de s'efforcer de s'acquitter d'emblée de l'ensemble de cette tâche, l'EMAC a préféré identifier des domaines prioritaires et créer un climat de confiance et accumuler une expérience en mettant au point progressivement un programme d'activités.

D'une part, le comité a cherché à faire connaître sa mission et à la faire apprécier, en répondant aux nombreuses demandes d'entretiens et d'avis. D'autre part, il a reconnu que des interventions aussi modestes et accidentelles ne suffiraient pas pour répondre à des besoins plus fondamentaux et qu'une stratégie méticuleusement préparée était nécessaire.

L'EMAC a pris la décision de travailler au début avec les juges au pénal qui siègent dans les Crown Courts. Il espérait que, si un programme de formation fécond pouvait être mis au point avec les juges au pénal, il pourrait peut-être constituer un modèle à suivre pour d'autres catégories. M. Robin Oakley, un consultant spécialisé en formation, a été engagé en vue d'une assistance à la conception et à

la mise en oeuvre de la formation, ainsi qu'à l'établissement de la documentation.

### **Le programme de formation des membres de l'ordre judiciaire**

Lors de la première phase d'exécution du programme, il s'agissait de passer à l'examen des questions touchant les minorités ethniques en l'insérant dans le programme de formation existant pour les membres des Crown Courts - le séminaire de formation initiale et les séminaires de «recyclage» (c'est-à-dire dans un cadre professionnel) ayant lieu tous les cinq ans. Une séance unique comportant une conférence suivie de questions (soit la forme traditionnelle des séminaires juridiques) s'est enrichie d'échanges de vues s'attachant spécialement à des cas concrets - soit une technique de formation plus inédite pour les juges. Les groupes participant à ces échanges de vues étaient dirigés par des animateurs expérimentés originaires de minorités ethniques et ayant fait leurs preuves, bien que de nombreux juges aient exprimé l'avis qu'il fallait plus de temps pour aborder de manière efficace le thème en cause.

Compte tenu de la rareté des stages de formation en vue du «recyclage» des juges et du manque de temps, le consultant a recommandé qu'afin de répondre plus complètement aux besoins de formation reconnus, d'organiser pour les membres du pouvoir judiciaire un programme de formation national spécial consistant en séminaires consacrés aux questions intéressant les minorités ethniques. Les séminaires, qui comporteraient un séjour de 24 heures, associeraient la méthodologie actuelle comportant l'organisation de conférences et de groupes de débat à une séance du soir au cours de laquelle les juges rencontreraient le temps d'un dîner des membres des minorités.

L'EMAC s'est ralliée à la recommandation susvisée et, en fait, l'a chaudement appuyée. Nonobstant son caractère des plus novateurs, cette recommandation a obtenu le soutien nécessaire pour qu'il soit possible d'aller de l'avant (à l'origine, à titre expérimental), ce qui tenait essentiellement aux encouragements apportés par d'importants membres de l'EMAC appartenant au pouvoir judiciaire et aux minorités ethniques. Ce soutien a été obtenu personnellement auprès du Lord Chancellor, dont le département assure le financement, et du Lord Chief Justice. La coopération d'autres membres importants des juridictions supérieures, dont les présidents de juridiction de chacune des six circonscriptions (ressort judiciaire) de l'Angleterre et du pays de Galles, a été obtenue dans le cadre d'un colloque d'information spécial de très haut niveau inscrit au

programme (ayant fait l'objet de comptes rendus de presse et de télévision), au cours duquel tant le Lord Chancellor que le Lord Chief Justice ont exprimé leur soutien.

### **Conception du séminaire**

Le séminaire modèle est désormais dirigé de manière satisfaisante et se déroulera à quelque 36 reprises dans des centres des Crown Courts dans l'ensemble de l'Angleterre et du pays de Galles au cours des deux prochaines années. Il prévoit un colloque de «24 heures», une cinquantaine de juges à temps plein ou à temps partiel se rendant au centre de conférence local à la fin d'une après-midi et prenant congé à peu près au même moment le lendemain.

Le séminaire commence par des exposés donnés par un haut magistrat et par un représentant de l'EMAC, sur les perspectives de l'ordre judiciaire et des minorités ethniques au sujet des thèmes susvisés, respectivement. Les juges échangent ensuite des vues de manière informelle avec une vingtaine d'invités appartenant à ces minorités ethniques, et originaires de la région au cours d'un cocktail et d'un dîner. Les invités sont soigneusement sélectionnés et informés et ils sont priés de partager avec les juges leurs impressions et leurs expériences de la vie judiciaire et de la vie dans la société britannique en général.

Le lendemain est consacré essentiellement à des travaux menés dans des petits groupes de discussion et dirigés comme auparavant par un animateur expérimenté. Ces groupes commencent par examiner l'enseignement qu'ils ont tiré des exposés présentés la veille par les invités et réfléchissent ensuite sur la nature du défi auquel le pouvoir judiciaire est confronté et sur les cas dans lesquels des infractions ou

des injustices risquent d'être commises. Le reste de la matinée et l'après-midi sont consacrés essentiellement à l'étude d'exemples écrits de cas ou d'incidents qui soulèvent des questions raciales ou culturelles. Ces exemples sont axés directement sur des questions pratiques qu'un juge pourra avoir à résoudre, soit en conduisant la procédure judiciaire soit en arrêtant la sentence. Les chefs de groupe invitent également des juges, dont certains ont une grande expérience dans ce domaine, à rappeler et à exposer des cas similaires dont ils ont pu avoir à connaître personnellement. Enfin, une brève séance récapitulative met fin au séminaire.

Il est à relever que le séminaire lui-même vise presque exclusivement à éveiller les consciences et à aborder des questions pratiques. Le temps disponible étant limité, on trouvera des informations sur les questions raciales et sur les contextes culturels des minorités dans le manuel d'information de l'EMAC qui est diffusé à l'avance et qui sert également de document de travail.

### **Mesures visant la violence animée par des motifs raciaux**

Les attaques à motif racial sont un thème qui fait partie intégrante des séminaires. Elles sont le thème concret de la séance d'après-midi qui se déroule le deuxième jour, mais ces questions sont également directement abordées dans le manuel d'information et forment inmanquablement un thème de discussion entre les juges et les invités appartenant à des minorités ethniques au cours de la première soirée.

Néanmoins, les attaques de caractère raciste ne sont pas traitées séparément des autres thèmes raciaux et culturels. Au contraire, il importe que les juges prennent conscience de ce que la violence à motif racial ne constitue qu'une manifestation, quoique la plus voyante et la plus radicale, du racisme dans son entreprise visant à détruire l'égalité et l'harmonie entre les groupes ethniques au sein de notre société. Pour traiter de la violence à motif racial de manière efficace dans le cadre de leur mission judiciaire, les juges doivent par conséquent avoir une bonne compréhension du racisme et des relations entre les groupes de manière générale ainsi qu'une juste appréciation de la manière dont le racisme exerce ses effets sur les minorités ethniques en particulier. Ils doivent également reconnaître que, si la violence raciale n'est pas combattue efficacement au sein du système de la justice pénale, il risque d'en résulter non pas simplement le préjudice et l'injustice causés à des particuliers, mais un renforcement de la ségrégation et de l'oppression dont sont victimes des communautés ethniques entières. Le manuel d'information expose explicitement cette thèse générale. En outre, les participants signalent fréquemment au cours du séminaire qu'ils ont vécu une expérience pédagogique essentielle en écoutant les exposés de leurs invités au sujet de leurs expériences de la violence et du harcèlement raciaux et de l'incidence qu'ils exercent sur leur vie et sur les vies de leurs amis.



### **Utilisation de documents spécifiques et de bandes vidéo**

Néanmoins, ainsi que nous l'avons déjà relevé, c'est au cours de la dernière des séances de groupe que le sujet est le plus directement abordé avec les participants. Dans ce contexte, les monographies qui sont présentées sont fondées directement sur des incidents à motifs raciaux dont les juridictions ont été saisies et qui exigent de la compréhension et placent le juge devant des dilemmes possibles avant qu'il ne statue et qui leur ouvrent des perspectives.

En particulier un cas concerne un jeune noir agressant un membre d'un groupe de jeunes blancs à la suite d'une succession d'actes de violence et de harcèlement systématiques à motivation raciale commis contre lui et ses amis noirs. La mise en balance des diverses circonstances aggravantes ou atténuantes dans des affaires de cette nature exige la compétence professionnelle du juge expérimenté, mais, sans une bonne compréhension de la dynamique raciale de la situation, en exerçant son pouvoir d'appréciation pour statuer, le juge pourrait contrecarrer au lieu de favoriser l'efficacité de l'action visant à résoudre le problème.

Dans une autre affaire, en jugeant un jeune homme convaincu d'avoir commis une agression au cours de laquelle des injures verbales de caractère raciste avaient été proférées, les remarques du juge semblaient être révélatrices d'une incompréhension du caractère et de la portée d'incidents de cette nature. C'était là une affaire qui mettait en relief l'importance des attendus des décisions judiciaires, qui donnent la possibilité non seulement de condamner explicitement le racisme, quelle qu'en soit la forme, mais également de déclarer aux minorités la détermination des juridictions de s'attaquer au problème.

Au cours des futurs séminaires, une présentation d'une bande vidéo sera également incorporée dans la séance en cause. La bande vidéo comprend des extraits sélectionnés d'un programme documentaire télédiffusé par la BBC au sujet de la violence raciale et rend compte par l'image de l'expérience de cette violence vécue par les victimes et leur famille, ainsi que de leurs impressions et des espoirs placés dans les cours et tribunaux. Cette bande vidéo sera montrée immédiatement avant l'examen des études de cas et est destinée à renforcer encore la prise de conscience des instances judiciaires et la compréhension de la violence à motifs raciaux et de ses incidences.

### **L'avenir**

Ce programme national de séminaires destiné au pouvoir judiciaire a été bien accueilli par de nombreux représentants des collectivités ethniques minoritaires, nonobstant le sentiment qu'il s'imposait depuis longtemps. Il ne doit pas être tenu pour le terme d'une évolution mais pour son début. En ce qui concerne les Crown Courts, c'est là le début d'un processus de rapprochement et d'amélioration du contact entre le pouvoir judiciaire local et les minorités ethniques des collectivités que les juridictions sont appelées à servir. Pour l'EMAC, il constitue la première phase d'un programme qui s'étend maintenant à d'autres branches du pouvoir judiciaire et aux *Magistrates Courts* (tribunaux d'instance). Enfin, c'est là indiquer clairement à d'autres catégories professionnelles en contact avec les cours et les tribunaux, telles que le barreau, qu'une formation efficace en ce qui concerne les questions raciales et relatives aux minorités ethniques est une condition indispensable pour que justice soit rendue dans notre société multiculturelle, multiraciale.

**Trevor R. Hall**

Conseiller principal pour les relations  
au sein des collectivités  
Ministère de l'Intérieur  
Royaume-Uni

**Robin Oakley**

Expert-Consultant Formation indépendant

## Réponses du Royaume-Uni - Ouvrages de Référence

1. **MINISTERE DE L'INTERIEUR** : *Racial Attacks* (Ministère de l'Intérieur 1981)
2. **LONDON RACE AND HOUSING FORUM** : *Racial Harassment on Local Authority Housing Estates* (Londres : Commission pour l'égalité raciale, 1981)
3. **INTER-DEPARTMENT RACIAL ATTACKS GROUP** : *The Response to Racial Attacks and Harassment* (Londres : Ministère de l'Intérieur, 1989)
4. **HOUSE OF COMMONS HOME AFFAIRS COMMITTEE** : *Racial Attacks and Harassment* (Londres : Her Majesty's Stationery Office, 1989)
5. **HOUSE OF COMMONS HOME AFFAIRS COMMITTEE** : *Racial Attacks and Harassment* (Londres : Her Majesty's Stationery Office, 1994)
6. Par exemple : **NACRO RACE ISSUES ADVISORY COMMITTEE** : *Black People and the Criminal Justice System (1986); Black People's Experience of Criminal Justice (1991); Race and Criminal Justice : Race Policies into Action (1992); Race and Criminal Justice : Training (1993)* (Londres : NACRO)
7. **HOOD, R.** : *Race and Sentencing : A Study in the Crown Court* (Oxford Clarendon Press, 1992) résumé dans *A Question of Judgment : Race and Sentencing*; (Londres : Commission pour l'égalité raciale, 1992)

## Les initiatives des pouvoirs locaux dans le *London Borough de Waltham Forest*

### Ampleur et importance du harcèlement racial dans les années 80

L'ampleur et l'importance qu'ont pris le harcèlement racial et les agressions dans le London Borough of Waltham Forest à la fin des années 70 et dans les années 80 ne faisaient que refléter ce qui se passait dans les villes et les grandes agglomérations anglaises. Le Conseil a réagi de façon ponctuelle jusqu'en 1986-87. En mai 1986, le gouvernement travailliste revenu au pouvoir réunit des fonds considérables par le biais d'impôts locaux et lança un certain nombre d'initiatives, dont la création d'une Race Relation Unit (Unité pour les relations raciales) et d'un *Member level Race Relations Committee*, entre autres comités et unités, en vue de formuler une stratégie globale de lutte contre le racisme, la discrimination et le harcèlement dans le Borough.

### **Le profil local**

L'Angleterre se divise en quelque 600 administrations locales dirigées conjointement par des élus locaux, les *Councillors*, et un personnel salarié. Ces unités administratives diffèrent par la taille, les pouvoirs et les responsabilités et vont des *Parish Councils* aux *County Councils* en passant par les *District, Borough et City Councils*.

Londres, au sud-est de l'Angleterre, comprend 33 Boroughs. Le London Borough of Waltham Forest est l'un des 33 Boroughs du nord-est de Londres; il compte 220 000 habitants et est dirigé par 57 Councillors élus et quelque 10 000 employés appartenant à diverses professions; le montant de son budget annuel est de 300 millions de livres.

Les minorités noires et ethniques représentent 25,6 pour cent de la population, soit 55 910 habitants. Les communautés noires des Caraïbes (6,8 pour cent) forment le groupe minoritaire le plus important du Borough, vient ensuite la communauté pakistanaise (6,3 pour cent) -Waltham Forest possède la plus forte population pakistanaise de Londres - puis Newham avec 5,9 pour cent et Brent avec 3 pour cent.

Le Council (Conseil) fournit à ses administrés une vaste gamme de services:

- . Activités artistiques, loisirs et bibliothèques
- . Education
- . Logement
- . Services sociaux
- . Protection des consommateurs et contrôle de qualité
- . Ingénierie - circulation, transport, entretien de la voie publique et

nettoyage.

Les pouvoirs locaux sont des organes officiels et presque tous les services sont fournis par le Conseil et sont régis par une législation spéciale. Certaines de ces dispositions légales visent à répondre aux besoins de certains groupes défavorisés au sein des communautés, c'est-à-dire les sans-abri, les enfants âgés de moins de cinq ans, les personnes âgées ou les personnes mentalement handicapées ou devant suivre un enseignement spécial.

Les minorités raciales venant d'horizons religieux, culturels et linguistiques divers ne bénéficient pas toujours de services adéquats en raison du manque de sensibilité et de l'inadéquation des services traditionnels qui sont inadaptés aux besoins des minorités raciales. Quelquefois, cette situation est imputable à un racisme flagrant et à la discrimination.

Par conséquent, le Paragraphe 71 du Race Relations Act (loi sur les relations raciales) de 1976 enjoint aux pouvoirs locaux de faire tout le

nécessaire pour s'acquitter de leurs fonctions en tenant compte de la nécessité:

- (a) d'éliminer une discrimination raciale illicite; et
- (b) de promouvoir l'égalité des chances et les bonnes relations entre personnes appartenant à des groupes raciaux différents.

Conformément au Paragraphe 71, les pouvoirs locaux ont pris des dispositions plus ou moins ambitieuses, allant de l'approbation d'une Déclaration d'intention (qui ne vaut même pas le morceau de papier sur laquelle elle est écrite) à l'élaboration de stratégies municipales et départementales d'ensemble aux fins de consulter et d'impliquer les communautés et les usagers éventuels des services en vue de:

- . **concevoir** des services adaptés à la situation, souvent en prenant soin d'effectuer au préalable une analyse des besoins, de définir les composantes du service et d'établir des spécifications détaillées;
- . **mettre au point** des services auxquels seront affectés des ressources financières et humaines ainsi que des recettes fiscales;
- . **exploiter** les services en faisant appel aux compétences nécessaires et apte à utiliser le retour d'information immédiat fourni par une évaluation pour prendre le cas échéant des sanctions pénales.

Les pouvoirs locaux, s'ils sont décidés à s'investir, peuvent jouer, et ont joué, un rôle important dans les localités et à différents niveaux :

dans la majorité des localités, les pouvoirs locaux sont les plus gros employeurs et ils peuvent prendre les dispositions nécessaires pour recruter, sélectionner, former et promouvoir au sein du Conseil un personnel issu des minorités noires et ethniques. Ces dernières années, Waltham Forest a recruté, en application de diverses clauses du Race Relations Act de 1976, au moins le tiers de son personnel dans les minorités raciales,

les pouvoirs locaux sont des pourvoyeurs de services essentiels pour tous leurs administrés. Il est impératif de prendre des dispositions permettant de mettre sur pied un enseignement, des services du logement et des services sociaux et autre, sensibles aux problèmes ethniques,

les pouvoirs locaux ont une obligation légale, politique et morale de collaborer avec les communautés pour leur prêter assistance, les développer et leur affecter des moyens en vue de créer les services nécessaires,

les pouvoirs locaux ont la possibilité dans leur domaine de modeler l'opinion publique aux fins de promouvoir l'impartialité, l'égalité des chances et la justice sociale par le biais de campagnes, de projets et d'initiatives et par-dessus tout, en donnant l'exemple et en recommandant l'application de bonnes pratiques pour combattre la discrimination, le harcèlement et les désavantages,

enfin, les pouvoirs publics peuvent jouer un rôle de première importance en exerçant des pressions sur les autres administrations locales par divers moyens: collaboration, coercition et activités inter-administrations.

Comme on l'a fait observé ci-dessus, jusqu'en 1986-87, le combat mené par le Conseil contre le harcèlement et autres problèmes d'égalité était de nature réactive et seules des mesures ponctuelles étaient prises. Depuis l'institution, en 1986, d'une Race Relations Unit municipale (Unité pour les relations raciales) et d'un Race Relations Committee (Comité des relations raciales), un programme global pour l'égalité des races impliquant le Conseil et le Borough s'est mis progressivement en place.



La Race relations Unit centrale a mis au point un Plan d'action à trois niveaux:

- (i) Premièrement, identifier les besoins des communautés noires et autres communautés raciales du Borough et faire en sorte que le Conseil et les communautés puissent y répondre. Instituer des mécanismes consultatifs auprès des communautés noires et autres communautés raciales de la localité pour identifier les besoins de ces communautés et leur permettre de participer au processus de prise de décision du Conseil (Apports). Les moyens à employer sont les suivants: recherche active, réunions consultatives et conférences, rencontre avec des particuliers et des groupes, activités de développement communautaire, consultation à propos de problèmes spéciaux avec le Community Care Plan, le Unitary development Plan, etc. et bien entendu les Joint Consultative Forums.
- (ii) Deuxièmement, aider et conseiller les dirigeants des Départements et leurs membres sur les stratégies, les politiques et les pratiques efficaces en matière d'égalité des races, par une participation active aux réunions de l'Equipe de direction, aux conseils d'administration des administrateurs en chef, aux réunions de groupe des administrateurs, aux groupes de travail réunissant les membres et les administrateurs, entre autres. Production de listes récapitulatives détaillées, d'informations, de documents exposant les questions de fond ainsi que d'études ( Produits).
- (iii) Troisièmement, dispenser de l'aide et des conseils pour l'élaboration de systèmes et de procédures visant à suivre et à évaluer l'efficacité du programme pour l'égalité des races mis en oeuvre par le Conseil. (Bilan en matière d'égalité)

La lutte contre le harcèlement racial et les agressions à Waltham Forest a été introduite dès le début du processus d'élaboration de la stratégie municipale d'ensemble et du plan d'action coordonné visant à maximiser l'impact contre le harcèlement racial et les agressions.

Cette stratégie d'ensemble et l'approche coordonnée ont débouché sur le plan ci-après en 10 points dans lequel on entrera plus en détail par la suite:

- (1) recherche sur l'ampleur et l'importance du harcèlement racial au niveau local;

- (2) élaboration d'une politique municipale et départementale;
- (3) plan global et coordonné d'assistance aux victimes;
- (4) élaboration d'une Charte normalisée pour une réponse rapide;
- (5) formation et perfectionnement en vue d'une réponse efficace;
- (6) mise au point et articulation de profils de délinquants en vue d'une action adaptée à la situation;
- (7) documentation et collecte de statistiques;
- (8) sanctions pénales;
- (9) plan d'action pour la coopération inter-administration;
- (10) Organisation de campagnes, mobilisation, promotion de l'éducation et du développement des communautés, promotion des communautés en les dotant de moyens d'action et adoption d'une stratégie de communication haut de gamme.

#### **Début de réponse du pouvoir local**

La situation nationale des années 80, les incidents locaux et la réaction des communautés ont contraint le pouvoir local à inscrire la lutte contre le harcèlement racial et les agressions à leur ordre du jour. La première réunion du Racial Incidents Panel (RIP) inspiré par la police eut lieu en janvier 1986. Son but était, selon la police, de diminuer l'écart entre ce qui était perçu comme un incident racial par individu appartenant à une minorité ethnique et la perception par la police de ce même incident.

En février 1986, les propositions du Conseil visant à mettre un téléphone vert à la disposition des victimes était au centre des discussions dans la communauté locale. Puis survint la création d'un Racial Harassment Advice Service (Service consultatif sur le harcèlement racial), placé sous la direction d'un coordonnateur à plein temps; il s'agissait d'un projet pilote qui serait examiné à nouveau au terme d'une période de six mois. Un réseau formé de volontaires fut chargé de dispenser des conseils juridiques et autres. Au terme de la période fixée, la *Race Relations Unit* était entrée en fonction, quant au service consultatif il était complètement réorganisé aux fins de mettre au point une réponse globale et coordonnée visant à combattre le harcèlement racial.

La fin de 1988 coïncida avec une observation selon laquelle «le harcèlement racial dans le Borough a connu une croissance régulière au cours des quatre années écoulées» (Waltham Forest Guardian, 2 décembre 1988). Cette constatation se fondait sur des

statistiques émanant de trois sources: la police le *Racial Harassment Advice Service* du Conseil et le Département du logement. On rapporte que 131 cas d'incidents raciaux avaient été signalés au Service consultatif au cours de la période avril 1987- mai 1988.

Outre la mise en service en 1986 du téléphone vert, de nouvelles mesures furent prises:

- . Le Comité des loisirs du Conseil convint d'une approche pour combattre le harcèlement racial dans les parcs, les espaces de loisirs et les centres de récréation;
- . Le département de l'Education institua en 1986 un groupe de travail spécialisé dans les problèmes relatifs aux agressions raciales et au harcèlement dans les établissements scolaires;
- . En 1988, le Conseil créa un groupe de travail interdépartemental pour examiner et lancer une politique interdépartementale sur le harcèlement racial;
- . Le téléphone vert en service 24 heures sur 24 et le Racial Harassment Advice Service firent l'objet d'un examen critique et il fut décidé de mettre un terme au projet pilote sous la forme qu'il avait alors. Le téléphone vert fut maintenu et un nouveau poste de Coordonnateur des activités visant à élaborer une politique contre le harcèlement racial fut créé et rempli en septembre 1986.

En mars 1988, à l'issue la première réunion du Groupe de travail, il était clair que le Conseil avait reçu mandat de revoir ses politiques et de coordonner ses réponses. Après la décision du Conseil, une enquête sur le harcèlement racial fut lancée par toutes les parties prenantes en novembre 1988 avec les objectifs suivants:

- (1) Examiner et formuler des commentaires sur l'importance, les modalités et les localisations du harcèlement à Waltham Forest, en accordant une attention particulière:
  - aux services fournis par le Conseil
  - au rôle et à l'action de la police
  - à l'assistance aux victimes du harcèlement racial.
- (2) Rédiger un rapport, assorti le cas échéant de recommandations pour examen

par les départements du Conseil et autres organismes pertinents;

Le rapport d'enquête - *Beneath the Surface* (Sous la surface) - a été publié en octobre 1990 et ses 60 recommandations ont été approuvées par le Conseil. Dans l'année fiscale 1991/92, le Conseil a affecté 150000 livres sterling à la mise en oeuvre des recommandations.

Le groupe de travail interdépartemental, laissé en sommeil durant l'enquête, fut remis en selle pour poursuivre ses activités au niveau municipal.

Par conséquent, depuis le début des années 90, notre Plan d'action contre le harcèlement racial s'insère dans un contexte local et est étayé par les faits relatés dans le rapport d'enquête. Depuis la publication du rapport, nous nous efforçons d'appliquer peu à peu ses recommandations à la lumière du contexte local.

Certaines de ces recommandations coulent de source et ont été appliquées en faisant abstraction de la situation locale, par exemple:

- . inclusion d'une clause de harcèlement racial dans les baux locatifs;
- . suppression des graffiti dans les 24 heures;
- . renforcement des procédures judiciaires à l'encontre des délinquants identifiés.

### **Le Plan de développement en dix points - une stratégie globale coordonnée pour faire face**

Revenons à présent à la description relativement détaillée de la réponse mûrement pesée du Conseil et à l'action coordonnée qu'il a décidé d'entreprendre.

#### *La recherche au niveau local*

Il existe au sujet du harcèlement racial une masse de recherches essentiellement focalisées sur le catalogage des actes de violence raciale et l'élaboration de «tableaux de terreur». Ces recherches de nature quantitative visent à étudier l'importance du harcèlement racial et à établir les faits afin d'attirer l'attention sur les problèmes de définition, l'insuffisance de l'information, le statut légal du harcèlement racial, les

problèmes de preuve, l'indifférence et l'inefficacité des organismes officiels.

En un certain sens, c'est ce qu'a fait aussi «Beneath the surface»; le rapport recommande par ailleurs de poursuivre les recherches afin de mieux saisir la dynamique de la haine raciale qui incite à commettre des agressions et des actes de harcèlement; en d'autres termes, il ne s'agit pas de s'en tenir à l'acte et à sa victime mais d'aller plus loin et de réfléchir sur cette combinaison de forces et de sentiments à l'oeuvre dans la communauté blanche qui fait que les auteurs de la terreur raciale sont excusés, encouragés et y trouvent des complicités. Cette recherche qualitative, qui s'inspire des modèles de la culture juvénile, des processus sociaux et des comportements violents (mauvais traitements infligés aux enfants, violence dans les stades), etc.) ne peut que contribuer à réfuter l'idée que la violence raciale n'est qu'un effet du hasard et est étrangère aux processus sociaux. Il faut espérer que les indications qui se dégageront de cette recherche nous permettront également d'élaborer des stratégies de prévention active. Nous conduisons actuellement, en collaboration avec le London Institute of Education, une étude ethnographique en vue de dresser un profil de la délinquance et de comprendre le fonctionnement des réseaux racistes locaux.

#### *La politique municipale et départementale*

Les politiques et procédures anti-racistes des années 80 se caractérisaient par l'importance attachée à l'expertise et au processus. Pour notre part, nous nous intéressons davantage aujourd'hui aux contenus et aux résultats d'ordre général, en tant qu'aspects particuliers d'une stratégie globale. Les politiques en cours d'élaboration au niveau des départements s'orientent vers des concepts contemporains tels que la Défense des consommateurs, la Charte des citoyens et la Sécurité communautaire.

Ainsi chaque document traitant des questions de fond émanant d'un département du Conseil devra comporter:

- . une séquence de procédures;
- . une proposition de plan d'action d'une durée déterminée;
- . des précisions sur la nature du soutien apporté;
- . une description des mesures prévues à l'encontre des délinquants;
- . l'engagement de mettre en oeuvre un suivi et une évaluation ou, à défaut, d'inclure une documentation et des statistiques.

### *Plan coordonné d'assistance aux victimes*

Les recommandations relatives aux mesures d'accompagnement comme l'organisation de campagnes et d'un service juridique demandaient que l'on tînt d'abord compte de la situation locale. Le sens commun aurait voulu que ces mesures relèvent du bénévolat. Mais après examen des modèles en vigueur dans le pays, il devint clair que des plans réussis reposant sur le bénévolat comme le *Newham Monitoring Project* (NMP) et le *Southall Monitoring Project* (SMP) étaient nés de la détermination de la population concernée, des troubles survenus dans les communautés et de leur mobilisation contre le racisme. Des plans de ce genre ne se conçoivent pas du jour au lendemain et l'idée de patronner un plan déjà existant ne nous séduisait guère.

Nous avons donc formulé un *Project Against Racial Attacks and Harassment* (PARAH) (Projet contre les agressions raciales et le harcèlement) de façon à combiner les avantages d'un plan émanant d'un pouvoir local avec ceux d'un projet reposant sur le bénévolat auquel nous avons donné une orientation communautaire, et le fait d'avoir installé son siège dans un local avec vitrine donnant sur une rue très passante n'est pas la moindre expression de nos intentions. Installer les bureaux du projet loin de l'imposant Hôtel de ville avec son aura d'inaccessibilité ne pouvait être qu'une bonne chose.

Le projet a un double rôle. Premièrement, offrir un service juridique de qualité aux plaignants mécontents des autres administrations afin qu'ils puissent obtenir une réponse rapide et efficace. Deuxièmement, indiquer la voie à suivre au Conseil et aux autres administrations locales en développant des politiques et des procédures adaptées à la situation. Le projet a un rôle de catalyseur et de coordonnateur tant en ce qui concerne le juridique que l'action pratique

Dès la première année de sa mise en oeuvre, le projet a traité quelque 120 affaires, c'est-à-dire le double du nombre moyen annuel de cas faisant l'objet d'une déclaration à la police et au département du logement. Nous nous efforçons également d'élaborer une stratégie interdépartementale et inter-administration en vue de développer une collaboration tous azimuts.

### *La charte des incidents raciaux*

La Charte a été conçue pour le plaignant et le citoyen et s'efforce de définir avec le maximum de précision:

- . les droits du plaignant;
- . la réponse de l'administration face à une plainte;
- . les délais; et
- . la procédure à suivre pour porter plainte.

Etant conçue pour le plaignant, la Charte introduit des concepts portant sur ses droits et sa responsabilité. Elle compte quatorze signataires, dont le pouvoir local et la police. La prochaine étape consistera à obtenir la participation des responsables de la santé, du secteur privé, des organisations bénévoles et communautaires.

Chaque Département a été invité à examiner les politiques et procédures existantes aux fins d'y introduire les établis par la Charte:

- (1) Mise au point d'une feuille d'information à remettre au plaignant lors de la première entrevue, précisant:
  - comment le département envisage de traiter la plainte;
  - dans quels délais le département se propose d'agir; et
  - qui sera la personne chargée de s'occuper du cas.
  
- (2) le système dépend d'un engagement écrit de l'administration concernée précisant ce qu'elle entend faire en matière de:
  - services juridiques et campagnes;
  - assistance au plan psychologique;
  - mesures de sécurité
  - action à l'encontre des délinquants; et
  - mesures préventives.

On a là exposé en termes clairs ce que l'administration entend faire dans des délais déterminés, si bien que le client sait exactement à quoi s'en tenir. Le manque de clarté trouble beaucoup les plaignants. Par ailleurs l'engagement définit, à l'intention du personnel administratif, des objectifs clairs, avec des tâches et des activités déterminées, et précise les résultats escomptés.

Le système, essentiellement axé sur la réponse, permet d'évaluer la réaction de

l'administration, si bien que les mesures et les procédures sont révisées périodiquement; on sait ainsi ce qui a été fait, dans quels délais et avec quelle efficacité, si le harcèlement a pris fin, si l'assistance a été adéquate et si le plaignant a obtenu satisfaction.

Il permet aussi de faire une analyse plus objective des résultats obtenus et de ce qui a été entrepris par rapport aux actions qu'il avait été convenu d'engager, c'est-à-dire rendre compte de l'écart entre les attentes et l'exécution, ainsi que des niveaux de prestation.

#### *Formation et perfectionnement en vue d'une réponse efficace*

Notre stratégie de formation est centrée sur le développement de la confiance en soi du personnel et de ses compétences dans le traitement des affaires qui lui sont soumises. Le but essentiel est de former le personnel en fonction d'une politique clairement définie faisant partie des objectifs fondamentaux de l'organisation.

Le responsable de la formation que nous avons engagé à plein temps a du reste affirmé qu'il lui semblait indispensable que la formation suive une ligne politique. C'est lui qui a donc rédigé la Charte, négocié le soutien et la réponse de toutes les administrations concernées et qui forme à présent le personnel des départements conformément aux exigences de la Charte.

Tous les membres du Groupe de travail interdépartemental ont suivi les cours de formation afin d'être à même de poursuivre les buts définis par la municipalité.

Nous avons produit une vidéo et un manuel de formation qui s'inspirent des expériences des victimes du harcèlement racial dans la localité et dans différentes sphères d'activité. Nous avons organisé une série de cours sur:

- . l'art de la négociation(avec la police);
- . les rapports avec les personnes dans la détresse
- . le combat contre l'agresseur;
- . la gestion de la charge de travail;
- . l'amélioration de la collecte des preuves;
- . les sanctions pénales



Des directives de bonne pratique ont été également mises au point à l'intention des départements qui, pour la plupart d'entre eux, utilisent pour la formation de scénarios inspirés de cas réels.

#### *Le profil du délinquant*

En savoir aussi long que possible sur les délinquants et leurs antécédents est un aspect important de la lutte contre le harcèlement racial, mais il arrive très souvent que l'on ne sache rien d'eux. On s'efforce toutefois de réunir tous les renseignements nécessaires les concernant: âge, sexe, situation socio-économique, usagers ou pas d'un ou plusieurs services du Conseil, casier judiciaire, etc.

Ce genre de renseignements est indispensable pour la mise au point d'une action coordonnée - transmission des informations par le Département du logement aux cités - et si les délinquants sont des jeunes d'âge scolaire, ce qui est le cas de nos jours, il est d'une importance capitale de mettre tout en oeuvre pour élaborer des politiques et procédures aux fins de créer des écoles et des services pour les jeunes.

#### *Documentation et collecte des statistiques*

Documenter l'importance, l'ampleur et la structure du harcèlement racial fait partie intégrante de la formulation d'une politique efficace. Les différences sources disponibles dans le Borough, à savoir le Département du logement et autres départements du Conseil, le PARAH, la police et certaines organisations de bénévoles collectent des statistiques de base qui sont ensuite dépouillées et évaluées en vue de la préparation de plans d'action ultérieurs.

Ci-après quelques exemples des renseignements collationnés:

### **Appartenance raciale des plaignants:**

Asiatiques		Birmans	Antillais
Noirs britanniques	Africains	Britanniques blancs	
Chypriote-grecs		Irakiens	Irlandais blancs
Hongrois	Divers		Turcs

### **Typologie du harcèlement racial**

Insultes orales		Action des forces de l'ordre
Discrimination dans l'emploi		Agression physique
Arrêt injustifié	Cambriolage	
Tentative d'agression	Détérioration de biens	
Incendie criminel/tentative		Menace d'agression
Frapper aux portes	Graffiti racistes	
Excréments/ordures	Vandalisme	
Nuisances		Problèmes de transfert/éviction
Brutalités à l'école	Violence familiale	
Lettres racistes		Jets de pierres
Discrimination raciale	Bagarres	
Discrimination culturelle		

### **Action de la police**

Inconnue/aucune information disponible  
Enquête  
Interrogatoire des délinquants  
Délinquants mis en accusation  
Visites aux victimes  
Aucune action  
Mécontent de l'action  
Harcèlement de la police  
Se réfère à des plaintes de la police  
Non signalé

Outre cela des renseignements sont collectés sur:

- . le sexe et l'âge du délinquant
- . le lieu du harcèlement et l'adresse du plaignant;
- . les mesures prises à l'encontre du délinquant;
- . le nombre de délinquants impliqués dans chaque cas;
- . le type de cas rapportés à l'Unité;
- . le nombre de cas rapportés mensuellement à l'Unité;
- . le type d'assistance aux victimes;

Le type de renseignements collectés varie d'un service à l'autre et l'information recueillie sert à améliorer le plan d'action.

#### *Les sanctions pénales*

Les critiques du rapport d'enquête étaient particulièrement sévères à l'égard du département juridique mais visaient également d'autres départements du Conseil parce qu'aucune sanction pénale n'était prise à l'encontre des délinquants.

A la suite de quoi, cinq mesures ont été prises:

- . création d'un poste pour seconder le département juridique et lui permettre de faire avancer la question des sanctions pénales;
- . multiplication des séances de formation pour former des collègues à la collecte des preuves;
- . obligation faite à tous les départements de prévoir des sanctions pénales dans leurs politiques et procédures;
- . intégration d'un service juridique dans les quatre départements clés du Conseil pour introduire des normes dans la Charte municipale; et enfin,
- . création, en octobre 1993, d'un Groupe municipal de répression, dont le mandat embrasse toute une série d'activités, notamment la coordination et l'élaboration au niveau du Conseil d'une action coercitive contre le harcèlement racial.

Le groupe exerce ses fonctions à deux niveaux:

- . premièrement définir et préciser des sanctions pénales applicables par les départements; et
- . deuxièmement, élaborer des méthodes pour collecter les preuves et traiter les cas avec efficacité.

*Le Plan d'action de coopération inter-administration*

Le *Inter-Department Racial Attacks Group* (Groupe inter-départemental de lutte contre les agressions racistes) (Home Office 1989) recommandait la mise en oeuvre d'une collaboration entre les administrations. Notre enquête locale avait également émis une recommandation selon laquelle il conviendrait d'engager une action de coopération entre les administrations concernées.

Pour ce qui touche à l'égalité des races à Waltham Forest, nous élaborons en collaboration avec de nombreuses administrations une sorte de Plan d'action pour l'égalité des races, qui sera tenu à jour. Une méthode analogue a été adoptée pour combattre le harcèlement racial. Outre la coordination des travaux de la plupart des départements et services connexes, à savoir les écoles, les clubs de jeunes et autres centres, nous avons obtenu la participation d'organismes de bénévoles et d'organismes officiels, par exemple la police et le *Citizens Advice Bureau* (CAB) (Bureau consultatif des citoyens), le *Racial Equality Council* (Conseil pour l'égalité raciale). Plusieurs administrations entrent dans la composition du panel d'examen (Review Panel) du Département du logement, chargé de traiter les cas.

Les travaux progressent et, on le sait, la Charte sur le harcèlement racial comporte quatorze signataires. Des négociations sont en cours pour obtenir la collaboration d'autres administrations du Borough.

*Développement communautaire et montée en puissance*

La réussite d'une stratégie antiraciste dépend de l'appui de toute la communauté, mais le manque de confiance de cette dernière dans les organismes officiels fait qu'il est particulièrement difficile d'atteindre cet objectif.

Ce problème a été abordé sous plusieurs angles. Nous avons créé une *Ethnic Minority*

*Youth Work Unit (Unité de réflexion pour les jeunes des minorités ethniques)* en vue de mettre au point avec les jeunes des stratégies de développement pour combattre les offenses à caractère raciste, le département social a organisé à l'intention des organisations bénévoles des séances de formation concernant les plans de développement, le PARAH est en train de constituer un réseau communautaire de contacts et nous envisageons de mettre sur pied un forum consultatif sur le harcèlement racial et, peut-être à plus long terme, un comité de gestion pour le PARAH.

La publicité est l'une des composantes les plus sous-estimées d'une stratégie efficace. Son intérêt ne réside pas tant dans le fait qu'elle informe le public de la décision prise par une administration de signaler systématiquement les incidents mais plutôt dans celui de faire largement connaître les résultats positifs obtenus. Il est bien d'encourager les gens à signaler les incidents dont ils sont victimes, mais rien ne restaurera davantage leur confiance que de constater que leur démarche n'a pas été vaine.

La police, par exemple, a récemment monté une opération de surveillance à propos d'une affaire qui durait déjà depuis longtemps et qui était jalonnée d'incidents graves. L'opération réussit assez bien et l'un des délinquants fut condamné à trois mois de prison. L'affaire fut reprise dans les médias sans toutefois que mention soit faite des mesures prises par la police parce que celle-ci avait gardé le silence à ce sujet.

Nous sommes convaincus, pour notre part, que si l'on savait que la police organise des opérations de surveillance aux fins d'appréhender les délinquants, cela aurait un effet dissuasif. C'est cet effet de dissuasion que les campagnes de communication doivent rechercher.

De même, organiser des campagnes et des réunions publiques pour mobiliser les communautés donne d'excellents résultats à plus d'un égard.

## **Conclusions**

Le harcèlement racial et les agressions ont d'ordinaire des effets beaucoup plus forts et durables sur les victimes, leurs familles et les communautés en général que ce que l'on pourrait croire à première vue, parce que:

il perturbe le profil psychologique des individus au plan de l'estime qu'ils se

portent, de l'image qu'ils ont d'eux-mêmes et de leur confiance en eux-mêmes; il a également des conséquences sur les résultats scolaires des enfants et conduit à l'isolement, à l'exclusion, à l'incarcération et à la ghettisation. C'est toute la santé mentale et l'équilibre des individus qui sont atteints.

Quant aux jeunes Noirs, ils n'hésitent pas à entrer en lice contre le racisme et le harcèlement racial pour le compte de leurs parents et de leurs communautés, en particulier quand la première génération s'est peu affirmée. Malheureusement, le comportement de ces jeunes a des conséquences désastreuses car ils s'engagent sur une pente qui les mène au crime, aux représailles, à l'incarcération, à l'exclusion momentanée ou définitive de l'école: bref, ce sont toutes les modalités de socialisation des jeunes Noirs, parfois profondément différentes de celles du reste de la société, qui sont ainsi menacées.

**Qadir Bakhsh**

Chef de l'Unité des relations raciales

(Head of Race Relations Unit)

*London Borough de Waltham Forest*

Royaume-Uni

## **Le rôle des bureaux locaux de lutte contre la discrimination**

Quelles stratégies pour faire face à la discrimination,  
au harcèlement et à la violence racistes à Rotterdam

### **Avant-propos**

Le présent document s'attache à décrire le rôle des Bureaux de lutte contre la discrimination (BLD) à la lumière des expériences engagées à Rotterdam. Nous retracerons brièvement l'histoire des BLD et de RADAR, le Bureau de Rotterdam. Pour en savoir davantage au sujet de RADAR, on pourra se reporter à un document antérieur présenté pour le Conseil de l'Europe (MG-EO (93) 18).

Nous aborderons, dans le présent document, plusieurs aspects: les incidents racistes (que faire lorsqu'on est confronté à un tel incident?), les méthodes utilisées, le cadre juridique, la manière dont «signaux» et informations sont collectés et diffusés; enfin, l'importance capitale, dans ce contexte, d'une coopération avec d'autres organisations, par exemple la police.

### **Les bureaux de lutte contre la discrimination aux Pays-Bas**

Les Bureaux de lutte contre la discrimination (BLD) sont des organismes locaux ou régionaux qui ont pour rôle de prévenir la discrimination, la violence et le harcèlement raciaux et de tenter d'y remédier. Les BLD sont un phénomène relativement nouveau dans la société néerlandaise. En 1983, RADAR, le Conseil de Rotterdam contre la discrimination, a été l'un des premiers à voir le jour. Depuis lors, on a ouvert des BLD dans d'autres villes; et aujourd'hui, toutes les grandes villes ou presque ont leur Bureau. Ces organismes ne sont pas tous identiques, car ils n'ont pas tous été créés dans les mêmes circonstances. A l'origine de RADAR, par exemple, il y a un «groupe d'initiative» constitué à la demande des collectivités locales. D'autres BLD doivent leur existence à des groupes de pression.

Tous les BLD enregistrent et traitent les plaintes émanant des citoyens relatives à des actes de discrimination ou de harcèlement racial. Certains Bureaux conçoivent leur rôle de manière plus large, et ils examinent aussi les plaintes visant d'autres formes de

discrimination ou de harcèlement, par exemple la discrimination fondée sur la religion, le sexe, les penchants sexuels ou l'invalidité.

Une autre différence entre les divers Bureaux tient à la proportion variable d'activités structurelles qu'ils mettent en place – choix qui, le plus souvent, est dicté par la nécessité de définir des priorités en raison de la pénurie de personnel.

43 BLD fonctionnent actuellement aux Pays-Bas. Ils sont regroupés au sein de la Fédération néerlandaise des Bureaux de lutte contre la discrimination. La Fédération fixe des normes pour les BLD; elle contribue à promouvoir leurs activités, et elle fournit une expertise à ses membres, dont la plupart travaillent sur une base individuelle.

La majorité des Bureaux ne disposent que d'un seul fonctionnaire rémunéré. Ils sont tributaires, pour leurs activités, de bénévoles et de stagiaires.

A Rotterdam, nous avons la chance, actuellement, de pouvoir employer un directeur, sept agents et une secrétaire; ces effectifs nous permettent de ne pas nous borner à enregistrer et traiter les plaintes.

RADAR est une organisation non gouvernementale financée par les collectivités locales, pour partie sur une base fixe et pour partie sur la base des projets.

### **RADAR - Histoire et développement**

RADAR, nous l'avons dit, a été créé à la demande des collectivités locales, qui jugeaient nécessaire l'existence d'un bureau spécialisé dans la lutte contre la discrimination raciale.

La création de RADAR, en 1983, a été précédée d'une large consultation de diverses organisations publiques et privées. Dans l'esprit de ses concepteurs, RADAR devait être une sorte d'institut de recherche ayant pour objet l'étude de la discrimination dans la société tant au niveau des structures qu'au niveau de la pratique. Mais à peine l'organisation avait-elle commencé à fonctionner que le personnel était confronté à des plaintes et des témoignages individuels sur le terrain de la discrimination; de sorte qu'il s'avéra nécessaire d'ouvrir, au sein de RADAR, une section des plaintes.



L'apparition de deux autres tendances a rendu indispensable une certaine réorientation des objectifs de l'organisation. Tout d'abord, les citoyens, inquiets devant la discrimination et le racisme croissants, ont été de plus en plus nombreux à nous demander quels types d'actions ils pouvaient développer au niveau de leur cadre de vie ou de leur quartier. RADAR a ouvert un centre d'information spécialement conçu pour secondar ces initiatives. Il s'agit de l'ARIC – le «*Anti Racism Information Centre*»; cette organisation, l'une des principales existant dans ce domaine, fonctionne au plan national, mais elle a de nombreux contacts internationaux.

L'ARIC possède une bibliothèque de quelque 10 000 titres, livres, vidéos et expositions, etc; il diffuse un programme informatisé, baptisé «*ARIC Base*», comportant des résumés de tous les ouvrages disponibles. Un ARIC a ouvert ses portes à Berlin et à Duisbourg; dans ces deux villes, la mission du Centre est comparable à celle de l'ARIC de Rotterdam.

Le deuxième facteur qui a rendu nécessaire un ajustement au niveau des objectifs est l'entrée, dans l'arène politique néerlandaise, de partis d'extrême-droite. A partir de ce moment, RADAR eut également pour rôle de donner à la classe politique, et à d'autres milieux concernés, un certain nombre d'informations sur la genèse et les activités de ces partis, et aussi de formuler des avis sur l'attitude à adopter à leur égard.

### **Les missions actuelles de RADAR**

RADAR a essentiellement pour tâche de venir en aide individuellement aux victimes de la discrimination et du harcèlement raciaux. Les plaintes sont enregistrées – cette année pour la première fois à l'aide d'un programme informatique – et elles sont analysées. De temps à autre, on analyse les plaintes par catégorie, afin d'évaluer les priorités et les besoins d'activités plus structurelles; c'est là la seconde tâche de RADAR. Parmi les méthodes utilisées pour promouvoir des mesures structurelles dans la lutte contre la discrimination, on peut citer, par exemple, les conseils, les pressions plus ou moins informelles et la recherche action.

Les secteurs prioritaires, à ce niveau, sont l'emploi, l'éducation, le logement, la police et la justice (ministère public).

La troisième tâche consiste à agir contre les partis d'extrême-droite et leurs activités. Cette année, qui est une année électorale, RADAR s'est vu demander à plusieurs reprises de former les hommes politiques pour qu'ils sachent comment réagir face aux représentants de ces partis dans des situations officielles, et face, également, à leurs électeurs. D'autres personnes – par exemple les représentants des districts de Rotterdam – ont sollicité notre avis sur la manière dont il convient de réagir lors de confrontations avec ces partis.

Enfin, RADAR a pour mission de conseiller un certain nombre d'organisations sur la manière de prévenir et de traiter la discrimination dans leur propre environnement. Pour nous acquitter de cette tâche, nous donnons des cours à des professionnels, tels que les travailleurs sociaux, ou bien nous prêtons notre concours pour l'élaboration et la mise en œuvre d'un code de conduite.

### **La discrimination, le harcèlement et la violence racistes aux Pays-Bas**

Quel est le niveau réel de discrimination et de harcèlement raciaux aux Pays-Bas? C'est là une question qui, jusqu'à présent, n'a guère retenu l'attention des chercheurs. Malgré tout, il y a une prise de conscience de l'existence d'une discrimination et de la nécessité d'être vigilant et d'agir.

Les BLD enregistrent les plaintes qui leur parviennent. Mais il n'existe pas encore de système d'enregistrement à l'échelle nationale. L'introduction récente d'un programme informatique ayant vocation à être utilisé par les BLD est susceptible de faire bouger les choses. L'une des difficultés se situe au niveau de la définition de la discrimination, de la violence et du harcèlement racistes. Les BLD utilisent différentes méthodes pour la tenue et la classification des dossiers. Dans leur travail quotidien, par exemple, ils ne font pas de distinction entre discrimination, violence et harcèlement. Tous les incidents peuvent, par exemple, être enregistrés sous la rubrique générale «logement»; ce système s'avère efficace, parce qu'on sait ainsi à qui s'adresser pour obtenir des mesures plus structurelles.

La principale distinction opérée dans le programme informatique est la distinction entre les rapports sur la discrimination et les rapports qui peuvent avoir pour toile de fond un mouvement d'extrême-droite.

Dans les rapports systématiques de ce genre sur la discrimination ou le harcèlement, on voit apparaître la relation au quartier, à l'emploi, au logement, à l'éducation, à la police, aux médias, etc. Ces plaintes et ces rapports font état de mauvais traitements, d'insultes ou de refus de fournir des biens ou des services. Quant aux rapports qui évoquent la possibilité d'une connotation d'extrême-droite, ils font état de graffitis et de tracts racistes, de menaces sur le courrier, d'attaques, etc.

Un certain nombre d'articles ont été publiés, ces dernières années, qui montrent, certes de manière incomplète, un accroissement du nombre des incidents en rapport avec le harcèlement et la violence racistes. LISWO, un institut de recherche de Leyde, a publié récemment un rapport, commandité par le Service national de renseignement (*Binnenlandse Veiligheids Dienst*) sur l'extrémisme de droite et la violence raciste. L'ISWO signale une augmentation du nombre d'incidents ayant une coloration d'extrême-droite: 352 en 1993, contre 270 en 1992 et 22 en 1980.

Depuis 1991, la police enregistre, au plan national, de violents incidents en rapport avec des minorités ethniques. Mais ces données ne sont pas divulguées. A Rotterdam, RADAR et le Service régional de renseignement ont pris des dispositions leur permettant de se communiquer mutuellement des informations à ce sujet. De son côté, FOK (*Fascisme Onderzoeks Kollektief*), groupe de recherche privé qui suit de près l'évolution de la situation sur le front du racisme et du fascisme, signale, lui aussi, dans son rapport annuel, une augmentation du nombre d'incidents.

## Plaintes adressées à RADAR

Depuis l'ouverture, en 1985, de la section «plaintes» de RADAR, le nombre des plaintes n'a cessé d'augmenter. Par exemple, alors qu'en 1987, année au cours de laquelle les collectivités locales ont commencé à financer une partie de la section «plaintes», 167 plaintes ont été enregistrées, le nombre de plaintes allait augmenter progressivement, au cours des années suivantes, pour atteindre 608 l'année dernière.

Les causes de cette évolution sont difficiles à établir, et l'on peut penser qu'elles sont liées à plusieurs facteurs: RADAR est devenu plus connu à Rotterdam; les personnes physiques comme les personnes morales savent exactement où aller pour rendre compte de ce qu'elles ont vécu ou de ce dont elles peuvent témoigner; on est davantage conscient de la discrimination; la question occupe davantage de place dans les médias, et il est probable que le phénomène lui-même est devenu plus fréquent. Les sondages d'opinion font apparaître une progression des attitudes et des opinions négatives vis-à-vis des minorités ethniques. Les dernières élections se sont traduites par un accroissement spectaculaire du nombre de sièges dévolus au «Centre démocrate» et au «*Centrumparty*' 86», qui sont les deux partis politiques racistes aux Pays-Bas.

Pendant le premier semestre de l'année en cours, RADAR a enregistré 325 plaintes et rapports, dont 152 ont été classés sous la rubrique «discrimination ou harcèlement raciste». La majorité des plaintes - 30% - concernaient l'emploi; 10% concernaient une situation de quartier, et 10% concernaient la police. Le restant des plaintes visait l'habitat, l'éducation, l'accès aux biens, aux équipements et aux services. On a signalé 122 incidents susceptibles d'être liés à des mouvements d'extrême-droite; il s'agissait le plus souvent de tracts et de graffitis racistes; mais on a relevé également 10 cas de lettres de menaces, 2 cas de menaces physiques et 2 cas d'incendie volontaire.

Depuis la fin de l'année dernière le Service régional de renseignement de Rotterdam tient la liste officielle des incidents en rapport avec des activités d'extrême-droite; c'est pourquoi RADAR signale immédiatement ces incidents à l'attention de la police locale.

Il ressort des expériences des dix dernières années que RADAR est une organisation d'accès relativement facile, si l'on fait la comparaison avec les mécanismes qui existent en matière de plaintes au sein des pouvoirs publics ou au niveau des personnes

morales. La plupart des incidents sont, dans un premier temps, signalés par téléphone. Lorsque la victime souhaite obtenir des conseils ou une assistance, elle est invitée à se rendre dans nos bureaux pour avoir un entretien plus approfondi. D'autres personnes qui nous téléphonent souhaitent simplement nous informer de tel fait ou de tel incident et nous laissent le soin de lui donner des suites, le cas échéant.

RADAR reçoit des plaintes et des rapports, mais collecte également des informations de diverses sources. Des professionnels rendent compte de leurs expériences et demandent conseil; mais l'information emprunte aussi des voies plus structurées. Par exemple, des accords ont été passés avec des bureaux d'arrondissement, qui permettent de signaler les incidents en utilisant des formulaires spéciaux dont les messages sont expédiés par télécopie. Des agents de liaison au niveau de l'arrondissement de police signalent les cas dont ils ont connaissance, et RADAR reste en contact avec des journalistes d'investigation, des responsables politiques et les autorités locales. A Rotterdam, un groupe baptisé AFA – *Anti Fascism Action* – ainsi que FOK, au plan national, jouent le rôle d'une sorte de service de renseignement privé concernant les activités d'extrême-droite. Ces groupes sont d'importantes sources d'information pour RADAR. Nous avons déjà mentionné les accords conclus antérieurement avec le Service régional de renseignement.

### **Quelle attitude adopter face au harcèlement et à la violence racistes ?**

RADAR considère, à la lumière de son expérience, que la prévention visant une partie spécifique de la population ou de la zone s'est avérée insuffisante. Cela tient au fait qu'il est pratiquement impossible de prévoir à quel endroit et à quel moment un incident se produira. Par conséquent, notre objectif premier est d'avoir une bonne vue d'ensemble de ce qui se passe dans la ville et d'entretenir d'excellentes relations avec les personnes appelées à agir.

Bref: indiquer à temps de quelle manière réagir, formuler des avis à ce sujet et gérer les flux d'informations à l'arrivée et au départ.

Pendant les élections, RADAR lance, par exemple, un appel supplémentaire à l'adresse d'un certain nombre d'organisations, les invitant à signaler tout indice d'une activité d'extrême-droite; et il convoque une réunion, le cas échéant.

Etant une organisation non gouvernementale privée, nous n'avons pas de pouvoir officiel pour enquêter, etc. Il importe, pour l'efficacité de notre action et pour l'obtention d'une légitimité, que nous disposions d'un large consentement du public. Faire la preuve que nous sommes un partenaire fiable et compétent: c'est ainsi que nous assurerons notre crédit lors des confrontations à venir.

Nous utilisons diverses méthodes pour traiter les plaintes qui nous parviennent. Médiation entre le plaignant et l'accusé; conseils au plaignant sur la manière de gérer telle situation; représentation du plaignant lors de telle ou telle procédure; publicité donnée à l'affaire; exploration des voies juridiques. Le choix de la méthode est fonction de l'objectif recherché par le plaignant.

Il importe, pour atteindre cet objectif, de trouver des partenaires qui puissent nous faire bénéficier de leur propre expertise. Dans les plaintes visant une discrimination sur le marché du travail, nous avons besoin des syndicats; dans les plaintes visant une situation de quartier, nous avons besoin des sociétés immobilières; et dans les plaintes visant le comportement de la police, nous avons besoin de la coopération de la police.

Le fait de rechercher ces partenaires lorsqu'on cherche à atteindre le but que s'est fixé le plaignant permet de sensibiliser ces partenaires à la discrimination ou au harcèlement qui survient dans certaines situations, de leur donner des conseils sur la manière d'agir, et de prendre des mesures pour empêcher que des situations et des incidents similaires ne se reproduisent. Le fait d'utiliser le principe du dialogue a pour conséquence que les méthodes juridiques ne sont pas les premières auxquelles on envisage de recourir. Mais c'est le cadre juridique qu'on utilise, toujours en toile de fond, dans chaque conversation avec un délinquant présumé et dans chaque lettre qu'on lui envoie.

Lorsqu'un cas survient qui offre des possibilités de poursuites couronnées de succès, il faut que tout se déroule parfaitement, si l'on veut établir des normes qui fassent jurisprudence.

Il y a quelques années, RADAR, conscient des nombreux obstacles, a obtenu du ministère public qu'il nomme un procureur spécialement chargé des affaires de discrimination. Pour la même raison, chaque arrondissement de police de la région de Rotterdam a un agent de liaison spécialement affecté aux affaires de discrimination et de harcèlement. Il se tient, à intervalles réguliers, des réunions des agents de liaison présidées par le Procureur général. RADAR participe, lui aussi, à ces réunions, qui sont

l'occasion de discuter d'affaires récentes et d'échanger des informations et des expériences sur les cas de discrimination et de harcèlement et sur les activités des mouvements d'extrême-droite.

Les agents de liaison ont une autre tâche importante: signaler, à un stade précoce, les tensions possibles entre groupes ethniques.

Certaines organisations, qui ont été confrontées à des plaintes, demandent à RADAR des conseils pour la mise en œuvre d'un code de conduite applicable à leur situation spécifique. Les codes de conduite fournissent des indications sur les mesures à prendre pour prévenir le harcèlement ou la discrimination raciste et pour obtenir réparation, le cas échéant.

Les codes de conduite ont aussi un rôle important à jouer quand il s'agit d'identifier la discrimination et le harcèlement. Aux organisations qui souhaitent élaborer et mettre en œuvre un tel code, RADAR conseille d'inclure une section sur la prévention et l'identification. Il faut que le harcèlement et la discrimination racistes figurent à l'ordre du jour des réunions programmées par telle ou telle organisation.

Agir de la sorte permet non seulement de s'atteler à la solution d'une situation individuelle, mais aussi d'éviter que ce genre de choses ne se reproduise à l'avenir.

### **Législation contre la discrimination**

Le premier article de la Constitution néerlandaise énonce le principe de l'égalité de traitement et de la non-discrimination. Cette année, la Loi sur l'égalité de traitement a été adoptée par le Parlement. Cette loi énonce le principe de la non-discrimination dans les relations de droit civil. La loi vise un très large éventail de domaines de discrimination et de nombreux secteurs de la vie publique.

Elle prévoit la création d'une Commission sur l'égalité de traitement. Cette commission, qui a commencé à fonctionner en septembre, a des pouvoirs d'enquête et de médiation. Les BLD comptent bien que la Loi sur l'égalité de traitement et la commission leur permettront d'obtenir des preuves d'une manière informelle et relativement facile dans un certain nombre d'affaires, de soumettre les délinquants à un jugement impartial ou d'engager une action en justice.

Le Code pénal contient des dispositions sur les insultes de caractère racial, l'incitation à la haine et à la discrimination raciales dans la sphère publique comme dans la sphère privée, la discrimination, tant directe qu'indirecte. Le harcèlement racial n'est pas considéré comme une infraction distincte. On peut aussi invoquer, en ce qui concerne la discrimination ou le harcèlement, l'article 162 du Code civil, relatif aux comportements illégaux. Réussir à porter une affaire devant les tribunaux suppose qu'on a franchi beaucoup d'obstacles. Tout d'abord, il faut que le plaignant soit disposé à intenter une action en justice; deuxièmement, il faut qu'il soit clair que, dans la situation considérée, on est en présence d'une discrimination ou d'un contexte racial; troisièmement, il faut que la police reconnaisse l'aspect discriminatoire en l'espèce; et quatrièmement, il faut que l'infraction entre dans le cadre (souvent très étroit) de la description qui figure dans le Code pénal.

L'année dernière, un seul cas a été porté devant les tribunaux; les autres ont été réglés d'une autre manière.

### **Coopération avec le ministère public et la police**

En 1992, on a révisé les dispositions du Code pénal, et, à certains égards, on les a élargies. A la suite de ces remaniements, le ministère de la Justice a élaboré, à l'intention du parquet et de la police, des principes directeurs sur la manière de procéder dans les cas supposés de discrimination. Désormais, toute infraction de caractère discriminatoire devait être enregistrée par la police et signalée à l'attention du Procureur général compétent. Ainsi, la police et les autorités chargées des poursuites sont d'importants partenaires dans les activités des Bureaux de lutte contre la discrimination.

La bonne entente qui règne, le plus souvent, entre RADAR et la police de Rotterdam a connu des progrès remarquables ces dernières années. Au début des années 80, les contacts entre RADAR et la police se résumaient, pour l'essentiel, à des conseils que RADAR donnait, de sa propre initiative, à la police sur des questions très diverses. Depuis quelques années, des fonctionnaires de police, diversement situés dans la hiérarchie, sollicitent régulièrement l'avis de RADAR sur diverses questions.

En mai dernier, les collectivités locales ont consenti à RADAR une aide financière, grâce à laquelle il peut utiliser pendant deux ans les services d'un juriste ayant exclusivement



pour tâche de collaborer avec la police. C'est la police elle-même qui a eu l'initiative de ce projet. Le moment était venu, pensait-on, d'entreprendre un programme intensif de lutte contre la discrimination, tant au sein de la police que dans les contacts avec le public.

La police et RADAR collaborent désormais étroitement à différents niveaux. A l'échelon central, la police consulte parfois RADAR sur des questions touchant à la politique globale en matière de lutte contre la discrimination, de relations communautaires, d'action positive et de procédure de réclamation interne.

Comme nous l'avons déjà dit, il existe, au niveau de l'arrondissement, des agents de liaison pour les affaires de discrimination. Les contacts entre ces agents et RADAR prennent des formes variables: conseils pratiques sur la manière de traiter tel ou tel cas, démarches de RADAR tendant à aider la police à obtenir des preuves suffisantes pour procéder à des accusations formelles et, à terme, porter l'affaire devant les tribunaux. Les deux parties se tiennent mutuellement informées, de manière à rendre l'intervention plus efficace et à éviter une escalade, par exemple dans les conflits de voisinage.

En outre, RADAR se voit régulièrement demander d'apprendre aux fonctionnaires de police à reconnaître la discrimination et le harcèlement racial et à traiter les situations de ce genre.

### **Le projet «Police» de RADAR, rôle de la police dans l'identification et le traitement de la discrimination**

Selon nous, la police a un rôle important à jouer dans la lutte contre la discrimination, la violence et le harcèlement racistes. Il s'agit tout d'abord de rechercher les auteurs de tels actes et de rassurer les victimes, mais aussi de prévenir l'escalade de la violence.

Par conséquent, il importe d'identifier la discrimination dans des situations spécifiques, de reconnaître les victimes en tant que telles et de leur porter assistance et, le cas échéant, de protéger les victimes potentielles.

Le projet «Police» de RADAR entend essentiellement contribuer à compléter les connaissances des fonctionnaires de police en ce qui concerne les dispositions législatives et réglementaires applicables aux migrants et à la discrimination/au

harcèlement raciste. A cette fin, on met en place, par exemple, une formation initiale et une formation en cours d'emploi qui visent à améliorer les connaissances, les attitudes et les savoir-faire des fonctionnaires de police appelés à travailler dans un environnement multiculturel. Bien qu'il s'agisse là en grande partie d'une question de bonne pratique policière, il y a des aspects spécifiques en matière d'identification de la discrimination et du harcèlement racistes.

Le fonctionnaire de police doit savoir reconnaître le racisme et la xénophobie, y compris lorsqu'ils se manifestent sous la forme de la violence et du harcèlement; et il doit pouvoir identifier les concepts de préjugé et de discrimination, tant au plan personnel qu'au plan institutionnel.

Quel que soit le point de vue personnel du fonctionnaire de police, il lui incombe de fournir un service public à une communauté diversifiée.

Il faut aussi qu'il soit conscient de la manière dont les postulats ethnocentriques peuvent façonner la pratique policière et aboutir à des effets discriminatoires souvent non intentionnels. Il faut que ces fonctionnaires comprennent la dynamique des relations majorité-minorité, et qu'ils comprennent la manière dont tout individu peut réagir lorsqu'il se sent menacé ou soumis à une domination.

Au cours des deux années allouées au projet, RADAR s'efforcera de contribuer à cet apprentissage.

## **Résumé, prévention et politique des «signaux»**

Un Bureau de lutte contre la discrimination tel que RADAR est une institution à laquelle les victimes de la discrimination, du harcèlement et des violences racistes ont aisément accès. Les gens se confient plus facilement à un BLD qu'aux autorités. Les BLD aident et rassurent les victimes d'activités racistes ou discriminatoires; leur rôle à cet égard est important. Ils peuvent contribuer à combler le fossé entre les victimes et les autorités.

Les BLD, du fait qu'ils ne s'occupent pas uniquement des cas de harcèlement et de violence raciste mais qu'ils mènent aussi la lutte contre la discrimination raciale, dans d'autres secteurs, sont en mesure de se forger une vision globale de la discrimination raciale dans la société.

Une deuxième mission importante est la gestion des flux d'information. RADAR s'efforce de rassembler toutes les pièces du puzzle. Les «signaux» provenant des rapports, des plaintes et d'autres sources sont dénombrés, analysés et communiqués aux personnes concernées.

Pendant la période électorale par exemple, on a publié des informations de base relatives aux partis politiques racistes, et on les a mises à la disposition des responsables politiques, afin d'influencer l'électorat. En procédant ainsi, non seulement RADAR réduit la distance entre les victimes et les autorités, mais il joue aussi un rôle de médiation entre les autorités et les groupes antiracistes et les plus radicaux.

A la lumière de l'expérience de RADAR, on constate que le fait d'élaborer et d'entretenir ce qu'on peut appeler une infrastructure antidiscrimination, tant au plan national qu'au plan local, est un moyen efficace pour lutter contre ce phénomène. Il y a là un réseau qui a vocation à signaler à temps les problèmes possibles et à les résoudre, afin de prévenir l'escalade.

La police constitue un élément essentiel de ce réseau. Pour que s'instaure une bonne relation de travail avec la police, il est indispensable, nous l'avons constaté, d'adopter une attitude professionnelle. On a souvent tendance à traiter la discrimination et le harcèlement racistes d'une manière émotionnelle. S'agissant de la victime, c'est bien normal; mais une organisation soucieuse d'efficacité peut et doit traiter les cas objectivement, sans pour autant, bien entendu, ignorer le point de vue de la victime. En matière de conseils sur des questions concernant la politique à suivre, c'est en faisant

preuve de pragmatisme qu'on a les plus grandes chances d'être entendu et écouté.

**Margriet Maris**  
RADAR, Rotterdam  
Pays-Bas

Depuis 1988, Margriet Maris, qui est diplômée en droit, travaille comme coordonnatrice de la section «plaintes» à RADAR, et elle fait partie du personnel d'encadrement de RADAR en tant que spécialiste des questions juridiques. Elle était auparavant coordonnatrice au Bureau de lutte contre la discrimination à Leyde.

## Mesures prises par la police contre le racisme et la violence xénophobe en Rhénanie-Westphalie

### Avant-propos

Au fil des dernières années, l'image de l'extrémisme de droite dans l'opinion publique a été accentuée par une vague de violence sans précédent dirigée contre les étrangers et les demandeurs d'asile. La Rhénanie-Westphalie n'a pas été épargnée par la multiplication des actes xénophobes, notamment depuis les incidents de Hoyerswerda, Rostock, Möln et Solingen. Cinq personnes ont trouvé la mort dans l'incendie criminel de la maison d'une famille turque à Solingen (29 mai 1993). L'inquiétude de l'opinion publique suscitée par cet acte abject et la vague de délits xénophobes contre les étrangers vivant en Allemagne dont il a été le détonateur ont eu un impact durable sur l'évaluation socio-politique de l'extrémisme de droite tel qu'on le connaît actuellement. Depuis l'incendie de Solingen, il est devenu évident que l'agitation des extrémistes de droite contre les demandeurs d'asile crée un climat dans lequel tous les étrangers, quel que soit leur statut, sont susceptibles d'être la cible de délits xénophobes et d'actes de violence. Depuis lors, l'opinion a pris conscience de la menace posée par l'extrémisme de droite, qu'il soit organisé ou non.

Les causes de la xénophobie et de la violence sont multiples. L'inclination des adolescents à la violence trouve fréquemment son origine dans la faiblesse des liens familiaux ou autres, l'ennui, la négligence ou le sentiment de ne pas être reconnu. Les tendances centrifuges de la société industrielle moderne donnent à certains jeunes l'expérience de l'insécurité. Ceux-ci sont persuadés qu'ils ne peuvent rien changer à leur propre situation. Simultanément, ils voient dans une violence omniprésente un moyen de choix pour résoudre leurs problèmes. Les liens et relations traditionnels, tels que ceux unissant les membres d'une famille et les habitants d'un quartier, mais aussi les membres des Eglises, des associations et des sociétés, se sont distendus.

Bien souvent, ce sont les jeunes doutant de leur avenir personnel et incapables de maîtriser ces appréhensions qui sont les plus sensibles aux slogans des extrémistes de droite et des groupuscules néo-fascistes, qui imputent la criminalité, le chômage, la crise du logement et les autres carences de la société aux étrangers.

Ces explications simplistes créent l'illusion que des solutions simples permettent de

régler rapidement les problèmes existants. On ne saurait attendre de la police qu'elle gagne à elle seule le combat contre la xénophobie, l'extrémisme de droite et la violence, qui concerne plutôt l'ensemble de la société. Il n'empêche qu'elle peut y contribuer de façon décisive.

Tous les citoyens sont appelés à se joindre à une démarche efficace de prévention de la criminalité, mais le rôle moteur revient en particulier aux autres institutions compétentes pour la prévention (travailleurs sociaux responsables de jeunes, offices d'orientation des jeunes, écoles, etc...).

#### Définition du terme «**délits xénophobes**»

Le terme de *délit xénophobe* est employé au niveau national par les organismes chargés du maintien de l'ordre pour désigner un type de délinquance visant des personnes auxquelles les coupables (animés par des sentiments intolérants) dénie le droit de séjourner ou de résider dans un quartier ou dans la République fédérale d'Allemagne en raison de leur nationalité réelle ou supposée, de leur appartenance à un groupe ethnique, de leur race, de leur couleur, de leur religion, de leurs opinions, de leurs origines ou de leur apparence; de même, cette qualification s'applique à tout délit à motivation xénophobe dirigé contre d'autres personnes, institutions ou objets.

#### **Rapport sur la situation actuelle**

En 1993, la police a dénombré 2 347 délits xénophobes en Rhénanie-Westphalie. Leur fréquence était de 13,3. Sur ces délits xénophobes, 489 (20,9%) étaient des actes de violence. Dans mon pays d'origine, la fréquence de ce type de délits – même si l'on s'en tient à la fréquence par habitant – figure parmi les plus élevés.

Ces crimes ont entraîné la mort de 6 personnes, auxquelles il convient d'ajouter 306 blessés. A lui seul, l'incendie criminel de Solingen (29 mai 1993) a coûté la vie à 5 personnes, tandis que 7 autres étaient grièvement blessées.

Un autre citoyen turc a péri à Mülheim/Ruhr le 9 mars 1993 à la suite d'un simulacre d'exécution effectué au moyen d'un pistolet d'alarme par deux Allemands âgés de 21 ans. La victime est morte de peur sur les lieux du crime, par crise cardiaque.

Alors qu'au début de 1993 le nombre de délits avait baissé par rapport à la fin de l'année précédente, laissant espérer que le pire était passé, le nombre des crimes s'est accru en juin 1993 dans le sillage des assassinats de Solingen, au point qu'il s'est hissé à un sommet (668). Cette recrudescence montre que chaque attentat xénophobe spectaculaire est suivi d'une série de troubles. On constate un recul du nombre d'affaires depuis juillet 1993.

Cette tendance s'est confirmée au premier semestre 1994. Au total, 556 délits xénophobes ont été rapportés au Landeskriminalamt de Rhénanie-Westphalie, soit 61,6% de moins que l'an dernier à pareille époque.

121 crimes violents (meurtre, incendie volontaire, coups et blessures et détérioration de biens accompagnée de violences) ont été recensés au cours des six premiers mois, c'est-à-dire 59,9% de moins qu'au premier semestre de 1993.

#### *Les suspects*

1 083 suspects ont été interpellés l'année dernière. Seul un petit nombre d'entre eux agissait en dehors d'une localité donnée. Ce phénomène confirme la propension des auteurs de délits xénophobes à perpétrer leurs crimes dans le lieu où ils résident ou séjournent.

L'appartenance à des organisations extrémistes de droite est moins fréquente, aucune affiliation à un groupe n'ayant pu être établie pour 86% des suspects.

En ce qui concerne la structure par âge, on notera que la majorité des suspects a entre 14 et 24 ans.

#### *Les victimes*

Bien que les actes de violence contre les foyers d'étrangers et de demandeurs d'asile et leurs habitants soient devenus plus rares, il n'en demeure pas moins que 30% des victimes sont des demandeurs d'asile. Le choix des victimes est de moins en moins l'effet du hasard. Bien souvent, l'appartenance visible ou présumée à une minorité ou un groupe étranger ou un soutien actif à ces groupes suffisent pour faire partie des

victimes.

### **Coopération entre le gouvernement fédéral et les Länder**

*Groupe d'information pour le suivi et la lutte contre les actes de violence, notamment de nature xénophobe, liés à l'extrémisme de droite (IGR)*

Le 7 décembre 1992 était créé un groupe d'information pour le suivi et la lutte contre les actes de violence, notamment de nature xénophobe, liés à l'extrémisme de droite; ce groupe d'information allait être placé sous l'autorité de l'Agence fédérale pour la protection de l'ordre constitutionnel (branche spéciale).

Les tâches de ce groupe d'information, qui sont multiples et s'inscrivent dans le cadre du droit fédéral et du droit des Länder, comportent notamment:

- la définition des concepts devant sous-tendre les actions de coopération;
- la définition de conditions et de critères uniformes concernant les données à consigner;
- l'intensification des échanges d'informations entre la branche spéciale, les forces de police et le pouvoir judiciaire;
- la concentration des ressources nécessaires à la répression;
- l'uniformisation et la coordination du contrôle et de la répression des actes de violence, notamment de nature xénophobe.

#### *Mesures prises par les forces de l'ordre*

L'IGR a lancé en 1993 deux campagnes nationales contre les groupes de rock «*skinhead*» liés à l'extrémisme de droite et les publications «*skinhead*».

Cette approche coordonnée de la police, du pouvoir judiciaire et de la branche spéciale, avec la participation des autorités de Rhénanie-Westphalie, a permis d'obtenir un grand nombre d'informations récentes sur le monde des «*skinhead*».

Ces deux campagnes se sont révélées efficaces car elles ont de façon perceptible



déstabilisé les représentants de la scène «*skinhead*» et leurs sympathisants.

La musique «*skinhead*» agressive, telle que celle des «Fanzines», en encourageant la violence par l'écrit et l'image, constitue un facteur stimulant de l'agressivité. C'est notamment durant les concerts, alors que tous les groupes qui se produisent ne sont pas liés à l'extrême droite, qu'existe un danger réel de voir tant les «*skinheads*» apolitisés que les spectateurs étrangers à la scène «*skinhead*» glaner des idées propres à l'extrémisme de droite.

### **Recherches conduites à l'université de Trèves**

Le ministère fédéral de l'Intérieur a demandé à l'université de Trèves de mener un travail de recherche sur la période allant de janvier 1991 à avril 1992, sur le thème «les délits xénophobes: étude sur ses cycles de propagation et sur la structure de la population délinquante». Ce projet a entre-temps été prolongé pour couvrir la période allant de mai 1992 à décembre 1993. Le groupe visé par cette étude était constitué par l'ensemble des suspects ayant fait l'objet d'une enquête pour délit xénophobe. Les données relatives à ces suspects provenaient des archives de la police et des tribunaux. L'analyse des résultats de ce projet, au déroulement duquel avaient contribué tous les Länder, a fait ressortir divers motifs pouvant être à l'origine de la délinquance xénophobe et a permis d'obtenir des informations sur l'origine sociale et la structure démographique de ces délinquants.

### **Rapport des services de renseignement sur les «délits xénophobes»**

Les autorités policières locales chargées des enquêtes et poursuites relatives à ce type de criminalité adressent des rapports sur les délits xénophobes au Landeskriminalamt de leur Land.

Le Landeskriminalamt de chaque Land synthétise ces comptes rendus de manière à rédiger un rapport.

Ce dernier est envoyé mensuellement au Bundeskriminalamt (BKA) pour être intégré dans un rapport national des services de renseignement. Ces rapports coordonnés des services de renseignement se sont révélés utiles. Les informations transmises sont le

gage d'une présentation différenciée de ce secteur particulier de la délinquance.

### **Mission du Landeskriminalamt Nordrhein-Westfalen**

Les services de police judiciaire (*Landeskriminalamt*) du Land de Rhénanie-Westphalie ont notamment pour tâche de réunir et d'évaluer toutes les données nécessaires à la prévention et à la poursuite des délits. Il importe en effet de tenir régulièrement informés les services de police du niveau de la criminalité et des mesures appropriées à la prévention et à la poursuite des délits.

Le *Landeskriminalamt* doit en outre fournir le matériel destiné aux examens de médecine légale, à la recherche et à l'identification des délinquants, et procéder à tous les examens et comptes rendus d'experts qui peuvent lui être demandés par des services de police, un tribunal ou le parquet.

Il doit en outre seconder les activités de prévention, d'investigation et de poursuite menées par les forces de police locales.

### **Mesures répressives adoptées en Rhénanie-Westphalie**

Groupes d'enquête sur les «délits xénophobes»

Un groupe d'enquête sur les «délits xénophobes»compétent pour l'ensemble du Land a été mis sur pied le 1er octobre 1992, c'est-à-dire peu après les événements de Rostock et la flambée de violence xénophobe qui s'est ensuivie, afin de réprimer ces crimes passibles de sanctions pénales de façon coordonnée et ciblée. Les groupes d'enquête sont rattachés à chacun des 16 bureaux de la police responsables de la sécurité dans le Land.

Missions des groupes d'enquête sur les «délits xénophobes»

Les groupes d'enquête ont compétence pour :

- la conduite centralisée d'enquêtes, dans le secteur dont ils ont la charge, pour l'instruction de toutes les poursuites contre les auteurs de délits à motivation

xénophobe;

- une évaluation intensive et bien ciblée des renseignements pour être à même de reconnaître les personnes et les structures des groupes faisant l'apologie de la violence, les occasions et situations propres à favoriser la réalisation d'actes criminels et la détection des délits en cours de préparation le plus précocement possible.

La finalité de cette approche centralisée est de réunir des informations spécifiques, de les tenir prêtes avant même que de nouveaux crimes soient commis et de les exploiter en instruisant les poursuites, avec à la clef un effet dissuasif sur les délinquants potentiels. Le recueil du renseignement et son évaluation centralisée ont aussi pour but de faciliter la mise en oeuvre de mesures de protection bien ciblées par les autorités locales.

Afin de parvenir à ces buts et d'exécuter ces tâches, les groupes d'enquête :

- diffusent des informations dans les lieux de réunion connus des délinquants potentiels;
- préparent les actions de la police après qu'un crime a été commis et prennent part à ces actions;
- collectent et évaluent tous les renseignements sur les individus, groupes, objets et occasions dont, au vu des circonstances, on peut penser qu'ils risquent de commettre ou faciliter des délits xénophobes;
- communiquer des informations sur la situation présente à toutes les autorités de police;
- coopérer avec les autres autorités chargées des poursuites et de la prévention de la criminalité;
- enfin, rédiger des rapports destinés à inspirer des mesures de protection et actions ciblées dans les points chauds.

## Mesures de prévention adoptées en Rhénanie-Westphalie

La condamnation générale de la violence doit être le fondement incontesté de la lutte contre ce fléau. Notre objectif doit être de prévenir les actes de violence toutes les fois que cela est possible et de les réprimer par tous les moyens disponibles en vertu de l'Etat de droit. On peut partir du principe que la prévention est préférable à la répression, mais il ne faudrait cependant pas sous-estimer la valeur préventive de la répression. En conséquence, il est conseillé de recourir à des stratégies liant prévention et répression et transcendant les cloisonnements des services. Ce serait trop demander à la police que d'exiger d'elle qu'elle supprime la violence par ses propres moyens. C'est pourquoi un réseau de prévention est en cours de formation pour couvrir l'ensemble de la Rhénanie-Westphalie en faisant abstraction des hiérarchies existantes.

### *Groupe de travail interministériel pour la prévention de la criminalité*

Ce groupe de travail rassemblant des représentants de plusieurs ministères a été institué au niveau du Land en 1992, sous les auspices du ministère de l'Intérieur. Sa mission est de traiter des différents aspects de la prévention de la criminalité en dépassant les structures existantes, et d'initier ou améliorer la coopération entre les autorités des Länder, les collectivités locales et les diverses institutions de la société.

La Rhénanie-Westphalie possède 5 Administrations de district, lesquelles constituent une base solide pour mener les actions de prévention en s'acquittant au mieux de leur rôle d'autorités intermédiaires investies de responsabilités dans maints domaines.

### *Cellules d'inspecteurs de police chargées de la «Prévention»*

Dans le cadre de la restructuration des autorités de police locales en Rhénanie-Westphalie, la plupart seront dotées d'une cellule chargée de la prévention, qui regroupera des policiers spécialement formés pour se consacrer exclusivement à la prévention dans tous les secteurs de la criminalité.

### *Conseils pour la prévention de la criminalité*

Les efforts de la police ne doivent pas rester isolés. C'est pourquoi cette dernière, alliée aux collectivités locales, devrait proposer et concevoir des initiatives pour la prévention de la criminalité au niveau local. A l'intérieur de ces cercles, ou conseils pour la

prévention de la criminalité, la volonté d'oeuvrer ensemble est partagée par les travailleurs sociaux, les écoles, les Eglises, les associations, la police, la magistrature et les représentants des citoyens étrangers.

#### *Dépliants destinés à certains groupes ciblés*

A l'occasion d'une campagne de la police de Cologne intitulée «Violence et xénophobie», une agence de publicité a été chargée d'élaborer un concept avec la collaboration d'officiers enquêteurs. Plus de 2 000 affiches imprimées dans le cadre d'une campagne ayant pour slogan «Seuls les idiots enquiennent les étrangers» ont été placardées dans les écoles, les clubs de jeunes, les ateliers de formation et d'autres lieux où les adolescents ont l'habitude de se rencontrer afin de toucher directement les délinquants potentiels. Cette campagne a été appuyée par des publicités insérées dans la presse locale et des indicateurs radiophoniques réalisés par un groupe de musique pop réputé. Les services de police de Cologne ont par ailleurs récemment créé un nouveau slogan, placardé dans toutes les rues de la ville: «*Gewalt gegen Ausländer? In Köln nicht mit uns! Hinsehen! Handeln! Hilfe holen!*» («De la violence à l'égard des étrangers? Pas chez nous à Cologne! Ouvrez l'œil! Intervenez! Portez secours!»).

#### *La campagne «Battez-le»*

«Battez-le» est le leitmotiv de l'exposition du Landeskriminalamt de Rhénanie-Westphalie pour la protection de la jeunesse. Cette manifestation est motivée par la flambée de violence xénophobe et la brutalité croissante des délits ordinaires commis par les délinquants juvéniles, notamment à proximité des écoles. Elle tient compte de l'évolution récente et de maintes facettes de ce sujet. A ce jour, cette exposition a été présentée à plus de 40 reprises. Les médias ont salué son caractère insolite et les pédagogues l'ont unanimement appréciée.

De plus, l'exposition procure au Landeskriminalamt un moyen au goût du jour pour nouer le dialogue avec les enfants et les jeunes ainsi qu'avec les parents et les enseignants. Le texte qui l'accompagne est bref et percutant.

Des graffiti et des bandes dessinées lui confèrent le style désiré; de grands personnages de bois sont employés avec des photographies, parfois dans le cadre d'une présentation audiovisuelle.

### *Mesures techniques de sécurité destinées aux foyers accueillant des demandeurs d'asile*

Un programme de sécurité technique des immeubles abritant des foyers d'accueil a été mis en oeuvre selon un concept national.

Les inspecteurs de police faisant partie des centres de conseil existants adressent des suggestions aux autorités municipales lors de la phase de planification des projets immobiliers. Des mesures de sécurité appropriées, telles que l'implantation de grilles et de téléphones reliés aux centres de secours, la pose de vitrages et l'éclairage des sites, sont appliquées. Les commissariats de police surveillent particulièrement les foyers d'accueil.

### *Présence policière*

La police a intensifié sa présence parce que non seulement les foyers d'accueil pour demandeurs d'asile, mais également toutes les habitations occupées par des étrangers sont considérés comme potentiellement menacés. Les autorités de police locales décident de l'intensité des mesures de surveillance à appliquer sur le terrain en fonction de la situation et des informations les plus récentes dont elles disposent sur les menaces éventuelles.

### *Mesures locales*

- Contacts avec les associations d'étrangers et les représentants des groupes étrangers;
- Analyse des vulnérabilités des cibles d'attentats répertoriées,
- Réunions d'information coordonnées à l'intention des personnes concernées par le renforcement des mesures destinées à assurer la sécurité des personnes et des biens, avec la collaboration des services de police locaux;
- définition des thèmes abordés lors des réunions des conseils consultatifs de la police (ces conseils permettent d'assurer la liaison entre les citoyens, les collectivités locales et la police, afin d'aider cette dernière dans sa tâche);
- Tenue de contacts réguliers au plus haut niveau de la police avec les

associations, organisations et institutions des citoyens étrangers, notamment les conseils consultatifs des étrangers;

- Organisation de conférences régulières dans les écoles;
- Coopération avec les dirigeants des institutions destinées à la jeunesse, par exemple pour la planification et l'organisation de «réunions de pacification» en vue de la réconciliation entre les groupes à problèmes;
- Conseil aux victimes potentielles;
- Distribution d'environ 600 000 dépliants fournissant des recommandations sur la sécurité et rédigés dans diverses langues.

### **Formation y compris sur le terrain**

Un programme de formation initiale et sur poste a été conçu à l'intention de la police afin de préparer ses agents aux tâches complexes auxquelles ils sont confrontés en matière de prévention et de poursuites contre l'extrémisme de droite et la violence.

Ce concept sera continuellement enrichi pour répondre à des demandes concrètes. Des programmes de formation ont été institués au niveau fédéral et à celui des Länder en vue d'apprendre aux policiers à mieux exécuter leur mission.

### **Efficacité des concepts et mesures employés jusqu'à présent**

Les indications ci-après montrent l'efficacité des concepts et mesures existants :

- les attaques contre les foyers d'accueil se sont raréfiées;
- le pourcentage des délinquants juvéniles dans la population totale des suspects répertoriés de délits et crimes xénophobes est réduit;
- les citoyens et officiers de police sont davantage sensibilisés à la menace;
- les victimes sont davantage enclines à porter plainte;
- la coopération s'est améliorée entre toutes les composantes de la société.

### **Perspectives**

Quoique le nombre des délits xénophobes ait continûment régressé, on ne peut exclure que certains événements déclenchent une nouvelle recrudescence des délits. On ne saurait non plus mésestimer le risque, en particulier en 1994, année électorale, que des partis et organisations d'extrême droite n'intensifient leur propagande, entretenant ainsi la crainte et l'hostilité envers les étrangers. La police n'hésitera pas à employer tous les moyens qui lui sont reconnus par la loi pour prévenir un tel scénario.

Bien qu'une tendance à la baisse se fasse jour, le moment n'est pas venu pour la police de relâcher ses efforts. Il n'existe pas de solution miracle pour décider comment l'Etat et la société doivent réagir à la xénophobie, à la violence et à l'extrémisme de droite. Ni les mesures disciplinaires et de contrôle, ni la stigmatisation et la marginalisation des coupables ne peuvent résoudre le problème. Chaque fois qu'un crime est commis, les coupables doivent être tenus pour responsables conformément aux règles de l'Etat de droit.

Les concepts mis en oeuvre par la police ne peuvent déboucher sur le succès que s'ils sont fondés sur un consensus de l'ensemble de la société sur les moyens, à la fois préventifs et répressifs, à employer pour traiter ce type de problème, et si chaque groupe social emploie tous les moyens dont il dispose pour combattre ce phénomène.



**Beate Vossen**  
Landeskriminalamt  
Rheinland-Westphalie

## Rôle de la police judiciaire fédérale en Allemagne

OFFICE FÉDÉRAL DE POLICE JUDICIAIRE

### **Le rôle particulier du BKA** (Bundeskriminalamt) (Centre national d'information sur la criminalité)

Créé en 1951, le Bundeskriminalamt (BKA) (Office fédéral de police judiciaire) est placé directement sous la tutelle du ministère fédéral de l'Intérieur. Ses fonctions, définies par une loi fédérale promulguée à la même époque, sont les suivantes:

- \* répression de la délinquance inter-Etats ou internationale;
- \* centre national d'information sur la criminalité;
- \* bureau central national de l'Organisation internationale de police criminelle Interpol.

La première de ces fonctions semble incompatible avec la Constitution. En fait, la Constitution allemande déclare que les poursuites pénales sont du ressort des Etats fédérés (Länder). Toutefois, les malfaiteurs ne se soucient guère des frontières lorsqu'ils commettent leurs délits, c'est pourquoi une certaine compétence particulière a été attribuée par la nouvelle loi au BKA, qui peut entreprendre une enquête quand:

- l'autorité compétente du Land le demande;
- le ministre fédéral de l'Intérieur, invoquant des motifs graves, l'en charge;
- le ministère public fédéral le demande expressément ou désigne le BKA pour ouvrir une enquête.

En outre, le BKA peut, en cas de besoin, détacher certains de ses fonctionnaires pour prêter main forte à la police d'un Land.

Si plusieurs Länder sont concernés par un seul et même délit, le BKA peut, en accord avec les autorités de ces Länder, désigner l'une d'entre elles pour s'occuper de l'affaire, ce qui empêche les délinquants d'exploiter les lacunes existant nécessairement dans une structure fédérale.

Dans le cadre de la répression de la criminalité organisée et de la protection des

organes constitutionnels, le BKA exerce sa compétence dans les domaines suivants:

- le trafic international des stupéfiants, des armes, des munitions et des explosifs;
- la fabrication et l'écoulement à l'échelle internationale de la fausse monnaie, pour autant qu'une enquête doive être menée à l'étranger;
- les attentats à la vie ou la liberté du Président de la République fédérale, des membres du gouvernement, du parlement ou de la cour suprême, des hôtes de l'Etat et des membres des représentations diplomatiques en Allemagne, lorsque les délinquants sont mus par des mobiles politiques et que leurs actes portent atteinte aux intérêts de la République fédérale ou de sa politique étrangère.

La deuxième des fonctions du BKA, celle de Centre national d'information sur la criminalité, revêt une importance particulière dans le système fédéral de l'Allemagne. Elle permet non seulement d'implanter un réseau informatique reliant la Fédération et les Länder, mais encore de centraliser l'information et la documentation grâce auxquelles la police judiciaire peut agir efficacement. De plus, elle rend possibles les recherches en criminalistique et dans d'autres disciplines scientifiques, de même que l'élaboration de méthodes et de moyens de contrecarrer les activités de la criminalité de haute technologie et de déterminer les tendances qui se dégagent dans ce domaine.

En fait, le BKA oeuvre en très étroite coopération avec les polices des Länder. Cet échange permanent d'informations a débouché sur l'élaboration de formes et de méthodes nationales de répression de la criminalité qui n'auraient pas vu le jour en l'absence d'une telle coopération constructive. Le BKA n'est donc pas un «centre de commandement» de la police judiciaire allemande, mais la plaque tournante de l'échange de ses informations. Il s'efforce ainsi de contribuer à une répression optimisée et décentralisée de la criminalité sur le plan de la police.

Outre cette fonction, le BKA assume les suivantes:

- les poursuites;
- la prévention de la délinquance;
- la coopération internationale;

- la recherche scientifique;
- l'administration générale.

Ses principaux sujets de préoccupation sont, cependant:

- la criminalité organisée;
- la drogue;
- le terrorisme et l'extrémisme.

La répression de l'extrémisme et du terrorisme de droite et des délits imputables à la xénophobie incombe à la *Division de la sûreté de l'Etat*, dont le siège se trouve à Meckenheim, près de Bonn. Après l'explosion des délits de ce genre qui a fait suite aux événements survenus à l'automne de 1992 à Rostock et Mölln, une nouvelle subdivision a été créée pour lutter contre la xénophobie.

### **Définitions**

Les définitions ci-dessous sont utilisées par la police allemande:

#### *Gauchisme*

Tentatives de modification du régime d'un point de vue très éloigné de la voie politique normale.

Le gauchisme est admissible dans le cadre de l'ordre démocratique libéral.

#### *Extrémisme*

Tentatives de renversement du régime, y compris par la violence, dirigées contre l'ordre démocratique libéral. Extrémisme est un terme générique englobant le terrorisme.

#### *Terrorisme*

Tentatives de renversement du régime par la lutte violente et durable. Les attentats graves perpétrés par des groupes opérant dans la clandestinité, en guise de stratégies,

et l'utilisation de cellules cloisonnées à chaque stade de l'opération, telles sont les caractéristiques du terrorisme.

*Délits motivés par la xénophobie*

La définition utilisée par les forces de l'ordre pour ce phénomène est la suivante:

les délits motivés par la xénophobie sont des actes commis, sous l'emprise de l'intolérance, sur des individus en raison de leurs:

- nationalité ou ethnie,
- race ou couleur,
- religion ou idéologie,
- origine,
- faciès,

en leur refusant le droit de rester ou de résider dans le voisinage des délinquants ou sur tout le territoire de la République fédérale d'Allemagne, ou des actes commis sur d'autres individus, institutions, biens meubles ou immeubles par des délinquants motivés par la xénophobie.

### **Acquisition de données**

Selon les directives données à la police judiciaire pour la rédaction de ses rapports dans des affaires concernant la sûreté de l'Etat, les renseignements ci-dessous doivent être recueillis:

- qualification du délit et article correspondant de la loi pertinente;
- nom du délinquant ou du suspect;
- date et heure du délit ou période pendant laquelle il a été commis;
- lieu du délit;
- instrument du délit;
- victime et préjudice;
- antécédents ou motivation;
- faits ou *modus operandi*.

Les rapports sont transmis par les LKA (offices de police judiciaire des Länder) au BKA et mémorisés dans la banque de données APIS (dans la banque de données PIOS lorsque la sûreté intérieure est en cause).

Les informations sur le délit ou le délinquant contenues dans cette banque de données ou toute autre documentation peuvent être extraites ou diffusées par le BKA ou le LKA compétent.

Le BKA se sert des données fournies par les Länder pour rédiger des rapports de situation mensuels et un annuaire destinés aux autorités des Länder et au ministère fédéral de l'Intérieur, et en fin de compte aux organes politiques.

## Situation

En 1993, les délits motivés par la xénophobie ont atteint le nombre total de 6 721. En voici la répartition entre plusieurs catégories:

	1993	1992
Homicides		
- commis	<b>2(6 victimes)</b>	4(6 victimes)
- tentatives	<b>18</b>	28
Agressions	<b>727</b>	576
Délits commis avec des explosifs	<b>3</b>	12
Incendies volontaires	<b>284</b>	596
autres délits de caractère xénophobe	<b>5 687</b>	5 120
<b>TOTAL</b>	<b>6 721</b>	6 336

Sur ces 6 721 **délits** dénoncés à la police, **1 599** ont été tirés au clair par elle, c'est-à-dire 23,8% (20,1% en 1992).

En 1993, 2 971 délinquants (2 789 hommes et 182 femmes) ont été identifiés (3 679 hommes et 185 femmes en 1992); 777 suspects ont été arrêtés, des mandats d'arrêt ont été délivrés contre 95 personnes; 211 (7,1%) des suspects identifiés appartenaient à des groupes ou organisations extrémistes de droite, 255 (8,6%) pouvaient être considérés comme des loubards. Dans leur grande majorité (2 505 ou 84,3%), les suspects étaient de tendances xénophobes (sans être affiliés à une organisation); 44,4% avaient des antécédents pénaux et, notamment, 15,5% avaient commis des délits d'inspiration politique.

En 1993, un peu plus de la moitié des suspects étaient des enfants ou des adolescents. La proportion des suspects âgés de plus de 30 ans a triplé par rapport à l'année précédente (559 ou 20,84% en 1993 contre 248 ou 6,62% en 1992).

En 1993, six personnes ont été tuées et 906 blessées à la suite d'actes de violence xénophobe.

### *Meurtres*

A Mülheim, en Rhénanie du Nord-Westphalie, deux Allemands âgés de 21 ans s'en sont pris le 9 mars 1993 à un Turc de 56 ans qui attendait à un arrêt d'autobus.

Dans la bagarre, l'un des agresseurs sortit un pistolet à blanc, le pointa sur la tête de la victime et appuya plusieurs fois sur la détente, mais aucun coup ne partit. L'agresseur visa également un chauffeur d'autobus accouru à sa rescousse et pressa de nouveau la détente, mais l'arme s'enraya une fois de plus. Pour finir les deux agresseurs s'enfuirent.

Leur victime turque tomba à terre et mourut d'un arrêt cardiaque. Lors de l'incident, les deux délinquants étaient pris de boisson. Le 27 septembre 1993, le tribunal régional de Duisbourg les reconnut coupable de coups et blessures ayant entraîné la mort et les condamna à quatre années de peine privative de liberté.

Dans la nuit du 29 mai 1993, à 1h42, une maison dans laquelle vivait une famille élargie turque fut incendiée à Solingen. Deux femmes et trois enfants périrent dans les flammes, plusieurs autres personnes furent blessées, certaines grièvement.

Le ministère public fédéral chargea de l'enquête la police judiciaire fédérale. Quatre suspects - deux écoliers de 16 ans, un appelé de 20 ans et un travailleur au chômage âgé de 23 ans - furent arrêtés quelques jours après. Deux d'entre eux passèrent aux aveux. Les quatre furent inculpés de meurtre et de tentative de meurtre, d'incendie grave et particulièrement grave, et écroués.

Les accusations portées contre les suspects furent confirmées par le juge d'instruction qui contrôla en décembre 1993 le mandat d'arrêt et, ultérieurement, par la troisième chambre criminelle auprès de la Cour fédérale de justice. Le procès s'est ouvert le 13 avril 1994 devant le tribunal régional supérieur de Düsseldorf.

Après les «événements précurseurs» des années précédentes (Hoyerswerda, Hünxe et Rostock), une augmentation des délits de caractère xénophobe fut constatée sur une longue période.

Au contraire, après l'incendie volontaire de Mölln, à la fin de novembre 1992, dans lequel trois ressortissants turcs trouvèrent le mort, les délits de ce genre baissèrent légèrement à cause, peut-être, de la réaction de rejet qu'ils provoquaient dans une grande partie de



la population.

Au lendemain de Mölln, des «chaînes de bougies», des manifestations sur la voie publique et d'autres activités furent organisées par divers groupes sociaux pour protester contre la xénophobie et réclamer une meilleure intégration des étrangers. Plusieurs centaines de milliers de personnes participèrent à bon nombre de ces manifestations. Le nombre de délits d'inspiration xénophobe diminua régulièrement de novembre 1992 à avril 1993.

L'incendie volontaire allumé le 29 mai 1993 à Solingen, en Rhénanie du Nord-Westphalie, dans lequel cinq ressortissants turcs perdirent la vie, est celui de ces délits qui a eu les conséquences les plus graves en suscitant de nouveau une vague de délits (par imitation). En juin 1993, on en dénombrait 1 581, contre 536 en mai.

L'incendie de Solingen, bien que tout aussi réprouvé par la population que celui de Mölln, n'entraîna pas un nombre aussi élevé de manifestations publiques, ni une aussi large participation de la population. Après Solingen, toutefois, les ressortissants turcs se livrèrent à de violentes manifestations, d'une nature et d'une ampleur nouvelles. Ces activités, auxquelles participaient parfois plusieurs milliers de personnes, allaient des menaces verbales aux barrages routiers et aux pillages.

Au cours du second semestre de 1993 et dans les premiers six mois de 1994, le nombre de délits recula tout en restant à un niveau élevé.

Dans leurs rapports sur la situation, la police fédérale et celles des Länder s'accordent pour dire que la motivation de ces délits n'est pas uniforme et supposent qu'ils sont imputables à un vaste éventail de causes et de motifs.

D'une part, les délinquants sont des extrémistes de droite qui rejettent l'ordre démocratique libéral dans son ensemble et se proposent, dans leur nationalisme exacerbé ou raciste, de marginaliser et de refouler les membres d'autres nations, races ou religions.

De l'autre, ces délits sont également l'expression de l'aversion que les requérants d'asile et les immigrants inspirent, et de la crainte indéfinissable de la «surpopulation étrangère».

A part cela, nombre de délits - notamment ceux commis dans les nouveaux Länder - pourraient peut-être s'expliquer par les problèmes que soulève la restructuration de l'économie et de la société dans le sillage de la réunification politique. La «haine» de l'étranger (partant du faible) manifestée par les délinquants témoigne de la frustration et de la colère dans lesquelles les plonge leur propre situation. Très souvent, des entraînements irréfléchis, par exemple «les étrangers nous prennent nos logements et nos emplois», leur servent de justification.

L'étude dite de Trèves, due à Willems, Würtz et Eckertz (1993), nous renseigne à fond sur les délinquants et le caractère de leurs délits. Fondée sur des données secondaires, elle nous aide à mieux comprendre la structure des délinquants et leurs caractéristiques, et s'emploie en outre à reconstituer la genèse des schémas de comportement violent. Ses résultats les plus importants sont indiqués ci-dessous :

- bon nombre de délinquants, de l'avis des chercheurs de Trèves, n'ont aucun lien avec les cliques extrémistes de droite. Originaires de «couches sociales très peu instruites», ce sont cependant des apprentis ou des travailleurs intégrés dans la société. La frustration née de leur médiocre position sociale et de la crainte du chômage, et de la peur de voir leur condition sociale en pâtir, les incite bien plus que la pauvreté - comme l'ont découvert ces sociologues - à commettre des délits inspirés par la xénophobie;
- dans le cadre de cette étude, ses auteurs ont analysé les dossiers de la police concernant les enquêtes menées au sujet de 1 400, suspects ainsi que 41 jugements prononcés contre 131 délinquants. Ils ont trouvé que 95% des délinquants étaient des hommes, dont les trois quarts étaient âgés de moins de 20 ans, qu'un sur trois avait même moins de 18 ans et que cinq en avaient moins de 30;
- très souvent, les délinquants se rencontrent spontanément et, comme l'explique le sociologue Helmut Willems, de Trèves, «l'alcool consommé en grande quantité joue un rôle désinhibiteur et stimulateur».

Les auteurs partagent les délinquants qui recourent à la violence en quatre catégories:

- les adolescents politisés de l'extrême droite ayant le plus souvent fini leur scolarité et occupant un emploi sûr, qui représentent entre 10% et 15% des délinquants;
- les jeunes sans attaches idéologiques qui se croient victimes d'une discrimination sociale et essaient d'attirer l'attention sur leurs problèmes en se livrant à des voies de fait sur des étrangers (xénophobes);
- les jeunes ayant déjà commis des délits et venant de familles où règne la discorde et où la violence sert de moyen d'éducation et de communication (voyous);
- les sympathisants issus de familles respectables qui manquent de chaleur à leur foyer et essaient de la retrouver dans un groupe de loubards fascistes.

L'effectif des trois groupes apolitiques est à peu près le même. Leur motivation principale est, d'après les chercheurs de Trèves, un grave «manque d'orientation»: dans une société allemande marquée par le déclin des valeurs morales et autres, les jeunes apprennent que les modèles de vie traditionnels ne servent à rien. La pression de la concurrence et le besoin d'admiration dominent non seulement l'école et dans l'emploi, mais encore dans les loisirs et la vie relationnelle.

Alors que les loubards étaient stigmatisés et marginalisés dans les années 80, les jeunes qui recourent aujourd'hui à la violence sont souvent glorifiés dans leur milieu et se sentent ainsi élevés «du rang de brute à celui de lutteur et de héros»,

Les groupes de ce genre se sentent soutenus dans leur haine de l'étranger par les «succès» remportés par ceux qui partagent leurs opinions. A Hoyerswerda et à Rostock, par exemple, les jeunes l'ont emporté sur la police et obtenu l'évacuation des demandeurs d'asile. De l'avis des chercheurs, les jeunes au tempérament peu agressif étaient ainsi encouragés à faire de même.

### **Elimination des délits d'inspiration xénophobe**

Un groupe de travail constitué par la Commission de sûreté de l'Etat a mis au point un catalogue des mesures devant être prises, dans lequel figurent des propositions

concernant l'organisation, la communication, la stratégie, la logistique et les tactiques de la police, ainsi que des propositions relatives au recueil d'informations et à la prévention. Les thèmes abordés dans ce catalogue sont les suivants:

- création de groupes de travail et d'enquête, et amélioration de la coopération avec les autorités judiciaires afin d'accélérer les procédures;
- implantation de forces de réserve à des points névralgiques et utilisation d'unités spéciales pour les arrestations et le recueil des témoignages et des preuves documentaires;
- recueil d'informations pendant la période préliminaire;
  
- activités de relations publiques de la police en vue d'une désescalade;
- appel à la vigilance de la population et moyens de l'en récompenser;
- mise sur pied de groupes de travail ad hoc;
- affectation d'un agent de liaison à chaque logement d'étrangers et renforcement de la vigilance dans le voisinage;
- amélioration des moyens de communication entre les logements d'étrangers et la police.
- amélioration de la sécurité dans les logements (prévention technique);
- installation d'un système d'alarme spécial.

### **Evaluation et prospective**

Pour ce qui est des délits dans le domaine de l'extrémisme de droite et du terrorisme et ceux qui sont motivés par la xénophobie, leur nombre reste élevé.

Face à la situation dangereuse créée par les extrémistes de droite et les xénophobes, les autorités responsables de la sûreté publique ont réagi en renforçant les unités opérationnelles de la Fédération et des Länder qui ont affaire à ce genre de délinquance, et en collaborant dans le cadre du «groupe d'information pour l'observation et l'élimination des actes de violence imputables à l'extrémisme de droite et au terrorisme, et plus particulièrement à la xénophobie» (IGR).

Plusieurs opérations coordonnées menées depuis le début de 1993 par les polices de plusieurs Länder contre les loubards et les activités de propagande se sont révélées efficaces et ont abouti à une réduction du nombre de délits.

La nouvelle loi sur l'asile, appliquée depuis le 1er juillet 1993, a entraîné une nette diminution du nombre des requérants d'asile et pourrait ainsi avoir une influence positive sur la criminalité motivée par la xénophobie.

Il faudra attendre pour savoir si le recul de cette criminalité sera durable. Comme les années passées nous l'ont appris, il suffit d'un «événement précurseur» comme celui de Mölln ou de Solingen pour que le nombre de délits fasse un bond en avant. Compte tenu de l'évolution future de l'immigration, il faudra savoir:

- si les confrontations spectaculaires entre groupes extrémistes de droite et de gauche ou entre la police et les groupes extrémistes de droite pourront être évités, car les groupes xénophobes s'en servent pour s'attirer l'attention et la solidarité de la population.
- si, au cours de la prochaine campagne électorale, les partis politiques allemands s'abstiennent de mobiliser les craintes qu'inspire la «surpopulation étrangère» et les sentiments de rivalité accompagnés d'une discrimination négative ou positive à l'égard des étrangers;
- s'il sera possible de rétablir la confiance dans une économie de marché sociale de la part de tous ceux qui se sentent menacés par le chômage, l'augmentation des loyers et les coupes claires pratiquées dans le réseau de protection sociale.

La multitude des délits en matière de propagande témoigne de l'intensité de l'agitation. On instaure ainsi un terrain fertile et un climat favorisant le recrutement de nouveaux membres à l'extrémisme de droite organisé.

**Karl-Heinz Schamberger**  
Office fédéral de police judiciaire



## Initiatives des collectivités locales à Berlin

La tâche principale du Bureau du Commissaire aux étrangers qui emploie 30 personnes, et dispose d'un budget annuel de 14 millions de deutschemarks, est d'étudier les questions fondamentales ayant trait à la politique du Sénat de Berlin envers les étrangers et l'intégration, de consulter tous les services concernés et de coordonner leur action.

Le Commissaire, a la responsabilité d'allouer des crédits aux organisations sociales et groupes ethniques d'auto-assistance pour les aider à mener leur travail au profit des minorités. Le Commissaire des étrangers promeut publiquement et, conformément au mot d'ordre «Vivre ensemble», fait campagne pour l'intégration, l'ouverture d'esprit et la compréhension mutuelle tout en dispensant des informations importantes aux résidents de Berlin, tant allemands qu'étrangers. Notre travail de relations publique vise aussi à présenter les fondements de la politique envers les étrangers et à prendre les décisions ad hoc.

Le nombre d'actes de violence raciste et xénophobe commis à Berlin a considérablement diminué durant les huit premiers mois de 1994. En 1992, première année où cette rubrique a été instituée, 207 actes de violence xénophobe ont été enregistrés. En 1993, le nombre d'actes de violence, y compris la diffusion de documents de propagande et l'utilisation de symboles nazis, a grimpé à 322. Heureusement, la région de Berlin a été, au fil des trois dernières années, l'une de celles où ces crimes étaient les moins nombreux. Il convient en outre d'observer que 75% de ces incidents se sont produits à Berlin-Est, c'est-à-dire dans des quartiers où vit moins de 2% de la population étrangère. On aurait cependant tort de croire que les habitants de Berlin Est sont dans l'ensemble plus hostiles que les autres aux étrangers. Tous les sondages d'opinion attestent qu'un tel jugement est infondé. La différence capitale avec la partie occidentale de Berlin est qu'à l'Est les étrangers ont moins de chances de bénéficier de la protection fournie par l'ensemble de la population. On peut aussi avancer une seconde explication, à savoir que les autorités, de même que les parents, les enseignants et les forces de police, ne parviennent pas encore à assumer leurs responsabilités. La plupart de ces groupes ont été privés de leur influence sur le public lorsque le système communiste s'est effondré. Aujourd'hui, ils répugnent à exercer leur autorité.

Une autre tendance mérite d'être soulignée: alors même que les menaces et les actes de violence se raréfient, la diffamation et les «campagnes de calomnies» se développent. On peut d'ores et déjà considérer cette augmentation comme une conséquence de la sensibilisation croissante du public à la xénophobie et au racisme.

Cette sensibilisation est précisément l'une des missions du Bureau du Commissaire. Nous nous proposons de rendre davantage conscientes du danger les forces de police et l'ensemble de la population dans ses composantes majoritaire et minoritaires.

Ces derniers mois, la police de Berlin a été accusée de brutalité envers les délinquants étrangers, essentiellement les Vietnamiens se livrant à la contrebande de cigarettes. Cinquante policiers de Berlin font actuellement l'objet d'une enquête. Nous avons proposé, bien avant que ces accusations soient portées, que les services de police lancent un programme de formation à la dimension culturelle. Nous avons importé un programme des Etats-Unis baptisé «*A world of difference*» et nous l'avons adapté aux besoins de notre ville; parallèlement, nous avons conclu un accord avec le quartier général de la police afin de garantir que les agents réagissent plus favorablement lorsqu'ils recueillent une plainte ayant trait à un incident violent. Pour obtenir cet accord, nous avons parlé à la police d'un jeune ménage turc qui s'était rendu à notre bureau pour se plaindre du comportement de la police. Lorsque ces Turcs avaient remarqué qu'un landau avait été incendié dans leur appartement, ils se sont rendus au commissariat de police pour demander une protection. Comme cet incident était survenu quelques semaines seulement après les événements de Solingen, cette famille redoutait d'être victime d'un incendie volontaire. La police l'a adressée au service de lutte anti-incendie, où personne n'a pu agir en sa faveur parce qu'elle n'était plus en danger immédiat. A présent, notre convention garantit que les services seront plus réceptifs aux plaintes des personnes, même s'il n'existe pas de lien immédiat avec la violence xénophobe. Cette attitude montre aux membres des minorités qu'ils sont protégés et qu'on se soucie d'eux.

En 1993, le Commissaire a adressé une lettre à tous les hôpitaux de notre ville en demandant aux médecins des services d'urgence de soumettre un rapport sur les patients qui pourraient avoir été victimes d'attaques racistes. Nous voulions, en prenant cette mesure, apprendre où les attaques se produisaient et qui était le plus menacé.

Notre intention est, encore et toujours, de collecter la plus grande quantité d'information possible afin de protéger les personnes et d'identifier les coupables. En 1993, la police



était prête à accepter qu'un service de médiation soit mis sur pied à son quartier général. Il est à présent possible, toutes les fois qu'une plainte est déposée contre la police, de se rencontrer et d'établir s'il y a lieu d'ouvrir une action en justice.

Dans le but de sensibiliser la population, nous faisons appel à tous les médias pour l'informer des moyens de reconnaître le harcèlement, de la manière dont il affecte les personnes et les blesse, quelles sortes de réactions il engendre et quels sont les moyens de le combattre.

Le service du Commissaire aide les membres des minorités à intenter des procès aux coupables. Tout récemment, nous avons opéré une percée lorsqu'un homme a été convaincu d'offenser ouvertement une famille turque en placardant des pamphlets sur la porte de son appartement. Cette famille était fermement appuyée par les locataires de l'immeuble (auxquels nous avons parlé avant que l'affaire ne vienne en audience). Ces personnes ont ainsi appris qu'elles n'étaient pas livrées à elles-mêmes, mais au contraire que le conseil municipal était à leurs côtés.

Le deuxième axe de l'action de notre service consiste à créer une aptitude à traiter les conflits entre des individus appartenant à des cultures différentes avec compréhension et ouverture d'esprit. Pour commencer, la ligue de New York contre la diffamation a été invitée à enseigner à des formateurs les méthodes d'une éducation à la tolérance et de la reconnaissance des communications interculturelles.

Avec son aide, nous avons conçu un programme pour les besoins particuliers de Berlin, qui est aujourd'hui utilisé pas des entreprises (en particulier des banques), des unités de formation professionnelle et divers établissements d'enseignement. Nous avons l'intention d'étendre ces programmes à un nombre accru d'institutions administratives. Une unité spéciale de la police enseigne à présent les comportements à adopter face aux situations de violence.

Notre troisième préoccupation est de permettre aux membres des minorités d'accéder aux institutions et services publics pour échapper à la marginalisation. Nous nous efforçons d'améliorer la représentation des minorités parmi les fonctionnaires et les salariés. Berlin a lancé un programme prévoyant le recrutement de policiers issus des minorités ethniques. Ces derniers peuvent être encore titulaires d'un passeport étranger lorsqu'ils commencent leur stage de formation, mais ils doivent demander la nationalité

allemande avant son achèvement pour entrer dans la fonction publique. Cette année, une quarantaine de citoyens étrangers ont intégré ce programme de formation au sein de la police.

En outre, nous avons lancé des programmes avec les offices de logement et le conseil d'examen pour accroître le nombre des locataires et administrateurs issus des minorités.

Les efforts menés localement sont extrêmement importants. Néanmoins, notre action sera vaine si elle n'est complétée par l'égalité juridique pour les minorités. Les disparités de statut juridique entre la population majoritaire et celle des minorités sont un signal regrettable adressé à l'ensemble de la population en ceci qu'elles signifient qu'il existe des différences entre les uns et les autres. Cela est une erreur.

Bien que Berlin ait le plus fort quota de naturalisations (entre 25% et 30% des actes de naturalisation accordés en RFA sont délivrés à des personnes résidant à Berlin), des efforts restent à faire dans les domaines de l'éducation, du logement et du marché de l'emploi. Un nombre croissant de membres des minorités dépendent de l'aide sociale parce qu'ils sont les plus durement frappés par le chômage.

Après les succès remportés en matière d'intégration pendant les années 1970 et 1980, une nouvelle impulsion est nécessaire pour intégrer les membres des minorités dans notre société, sur le plan économique davantage que culturel.

**Barbara John**  
Commissaire aux étrangers

## Le projet Martin Luther King, Hongrie

La Hongrie de 1990 connaissait mal la question des étrangers. Pour la majorité des Hongrois, le multiculturalisme était une notion nouvelle et bizarre. La Hongrie n'a jamais eu de colonies, le tourisme, peu développé, était contrôlé par l'Etat, et pendant quarante ans la communauté nationale avait été officiellement tenue pour homogène. Même le concept des droits de l'homme paraît encore neuf et révolutionnaire aux yeux d'une grande partie de la population. Depuis 1990, la Hongrie doit faire face à de nouveaux problèmes, avec l'apparition de divers groupes extrémistes dont les skinheads, hostiles aux étrangers et aux minorités. Ces groupes s'inspirent très souvent de leurs homologues occidentaux, et bénéficient même parfois de leur soutien financier. La plupart des skinheads se croient investis d'une mission historique, qui est de sauvegarder la grandeur de la nation hongroise amputée des deux tiers de son territoire par le Traité de Trianon. Ce type d'argument simpliste mais séduisant, qui mêle l'Histoire et la nostalgie d'un passé révolu, est loin de rester sans écho dans la population.

Ce nouveau phénomène se traduit notamment par des violences qui visent, entre autres, des étudiants originaires des pays africains, asiatiques ou arabes, venus en Hongrie avant la chute du rideau de fer. Beaucoup sont partis depuis, mais il en reste encore. Touristes et diplomates sont aussi une cible potentielle, et plus encore les Tsiganes, qui constituent la minorité la plus nombreuse en Hongrie.

Il existe plusieurs raisons à un possible développement de l'extrémisme et du racisme dans ce pays. L'apathie de la population en est une, qui aboutit à une sous-estimation du problème du fait du non-signalement des incidents.

La mollesse des tribunaux en est une autre. Lorsque la police a arrêté l'auteur d'une agression raciste et que les faits sont prouvés, le juge devrait fonder sa décision sur l'article 156 du Code pénal hongrois, qui traite précisément des agressions à caractère raciste. Or, il n'a jamais été utilisé dans une affaire de ce type, même lorsque l'intention raciste était prouvée. De plus, les peines sont si légères qu'elles n'ont aucun effet dissuasif. Quant aux lenteurs de la justice, qui peuvent être gênantes pour un étranger, et aux carences de la loi en matière de protection des victimes et des témoins contre les manœuvres d'intimidation ou de subornation, ce sont autant de facteurs aggravants.

Pour réagir à cette situation, un groupe composé de Hongrois et d'étrangers, pour la

plupart étudiants dans les universités de Budapest, a décidé la mise sur pied d'une organisation de protection des victimes de violation des droits de l'homme et de discrimination raciale, qui agit dans le cadre de la législation en vigueur et à l'aide de celle-ci. Notre organisation ne revendique aucun droit supplémentaire, seulement les mêmes droits pour tous, c'est-à-dire une protection égale. Notre action ne se limite pas à la lutte contre l'extrémisme et la violence raciste. Nous nous intéressons aussi aux difficultés que rencontrent les étrangers et les réfugiés dans leurs relations avec les pouvoirs publics, et aux problèmes de discrimination en général.

Le projet Martin Luther King, aujourd'hui intégré au Centre de défense des droits de l'homme, entend promouvoir les droits de l'homme et les libertés fondamentales des personnes de couleur vivant en Hongrie. Sa mission consiste à recueillir des informations et à offrir une aide individualisée, elle ne se situe pas sur le terrain politique. Néanmoins, nous cherchons aussi à sensibiliser le public, à agir sur l'opinion, notamment par l'intermédiaire des médias. Le fait que la majorité des Hongrois, lorsqu'ils prennent conscience de l'existence d'incidents racistes et d'une discrimination raciale, choisissent délibérément le camp de la loi et de la morale, nous facilite la tâche.

Mettant en pratique les principes du multiculturalisme, nous avons des collaborateurs bénévoles ou non, représentants de divers groupes minoritaires. Mais, pour que l'idéal multiculturel devienne réalité, beaucoup d'efforts sont encore à faire, y compris en matière de tolérance. Il faut aussi que les Hongrois se rendent compte que leur pays, qu'ils ont un temps considéré comme formant une nation homogène, est en fait un mélange de groupes raciaux et ethniques.

Notre programme d'activités comprend quatre grands volets:

- la lutte contre les agressions à motif raciste, qui visent principalement les étudiants non européens et non blancs;
- la lutte contre d'autres formes de discrimination et de tensions ethniques;
- une aide à la résolution des problèmes de visas et d'immigration, à l'intention notamment des non-Européens qui se trouvent désavantagés par la législation en vigueur ou son application, mais aussi du fait de l'attitude de certains fonctionnaires;
- une action dans le camp de détention de Kerepestarcsa (un ancien centre de détention nazi de la seconde guerre mondiale), où des rapports, dont certains viennent d'Amnesty International, ont signalé l'existence de brutalités policières et de mauvais traitements généralisés.

Ces derniers temps nous avons reçu un nombre croissant d'allégations de discriminations et de mauvais traitements émanant aussi des Tsiganes. Malheureusement il n'existe aucune base de données ni aucune activité de contrôle permettant le recueil de l'information sur de telles violations.

Notre tâche consiste essentiellement à apporter une aide individuelle en cas de violation des droits de l'homme, proposer des conseils généraux ou personnalisés, assurer une représentation devant les tribunaux et autres instances concernées, offrir un service de consultations juridiques, diffuser des informations sur les problèmes concernant les droits de l'homme. Nous faisons aussi un travail d'enquête, de documentation et de suivi sur les cas de violation des droits de l'homme, assorti naturellement d'une aide concrète aux victimes.

Ce travail comprend notamment:

- a) l'élaboration de matériels d'information, de dossiers, d'affiches, la rédaction et la publication de lettres d'information, l'organisation de permanences;
- b) la coordination des relations avec le public par l'utilisation appropriée des communiqués de presse et des médias, la participation à des tables rondes et leur organisation, la publication de bulletins visant à informer l'opinion publique et les milieux influents.

Le racisme et l'intolérance s'expriment sous diverses formes, organisées ou non, la violence directe n'étant pas toujours la plus fréquente. Les agissements de groupes extrémistes, les abus de pouvoir, les applications discriminatoires de la loi (notamment de la législation sur l'immigration), le harcèlement considéré d'ordinaire comme une discrimination mineure, se rencontrent plus souvent. C'est pourquoi nous centrons notre action sur l'aide aux victimes en leur apportant un réconfort immédiat, mais aussi en veillant à ce que les moyens juridiques disponibles soient utilisés au mieux.

Depuis la vague d'incidents racistes d'il y a quelques années, le public a davantage conscience du problème. Les médias et les campagnes de protestation orchestrées par les groupes antiracistes y ont largement contribué. L'attitude de la classe politique, des pouvoirs publics, et de la population en général évolue dans le bon sens. C'est ainsi que récemment un couple de Hongrois a réussi à persuader des skinheads de ne pas s'en prendre à deux étudiants africains qui avaient pour seul tort de se trouver sur leur chemin. Pareille réaction eut été fort improbable quelques années plus tôt. Les statistiques indiquent aussi une diminution de la fréquence des incidents, partiellement imputable, peut-être, à deux facteurs: les étudiants non blancs sont moins nombreux depuis 1990, et les étrangers évitent de sortir la nuit ou seuls le jour.

Selon une idée très répandue, «les élections libres font la démocratie». Or, il n'en est rien. La mise en place d'institutions démocratiques est une œuvre de longue haleine. La société civile est une notion encore nouvelle en Hongrie, et il faudra du temps pour que les Hongrois prennent conscience de leurs responsabilités de citoyen et les assument, condition nécessaire au bon fonctionnement de nos institutions démocratiques et à la protection efficace des droits de l'homme.

**Martin III**

Centre pour la défense des droits de l'Homme





## **Mouvement contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie (Belgique) : Historique et action**

Le MRAX (Mouvement contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie) est une ONG indépendante composée de personnes d'origine religieuse, philosophique et ethnique diverses. Née de la résistance contre les nazis pendant la deuxième guerre mondiale, elle a continué à lutter contre toute discrimination quelle qu'elle soit. La diversité religieuse, philosophique et ethnique du MRAX ainsi que sa longue histoire expliquent la grande considération dont jouit cette organisation en Belgique. Face au MRAX, la seule organisation comparable en ce qui concerne la structure de fonctionnement et l'action (indépendance, diversité, recherche et expérience de terrain) est la section belge de la Ligue des droits de l'homme. Au cours des trois dernières années, le MRAX et la Ligue ont travaillé ensemble à plusieurs occasions. Outre qu'elles ont mené conjointement des campagnes, ces organisations se sont ensemble constituées parties civiles dans des affaires de racisme ou de harcèlement de caractère raciste jugées par les tribunaux. Le MRAX est financé par des autorités locales et fédérales, ainsi qu'européennes, en partie sur une base régulière et en partie sur la base de ses projets.

### **Activités en cours**

Etant donné que le MRAX est en fait la seule organisation de ce genre en Belgique, c'est-à-dire la seule organisation dont l'objectif soit spécifiquement la lutte contre le racisme, il a mis en place une large gamme d'activités dans ce domaine. Une dizaine de personnes (le nombre varie au gré des fluctuations du financement) gère 5 services.

Un centre de documentation met à la disposition de quiconque veut s'informer sur l'immigration, la discrimination, le racisme, l'extrême-droite, etc. une masse de journaux, revues, livres et articles.

Trois membres du personnel de ce service organisent aussi des débats et des discussions dans les écoles.

MRAX-Information publie une revue mensuelle et une revue trimestrielle.

Deux travailleurs sociaux s'efforcent d'apporter des réponses aux problèmes souvent très spécifiques auxquels sont confrontées les personnes de nationalité ou de culture différente dans la vie quotidienne.

Un avocat spécialisé dans les droits étrangers peut gratuitement être consulté par tous ceux qui veulent s'y retrouver dans les arcanes du droit belge.

Un avocat renseigne les personnes victimes d'actes de discrimination raciale ou de harcèlement raciste.

En raison de leur haut degré de spécialisation, les trois derniers services cités sont souvent consultés par d'autres organisations et services de l'ensemble du pays. Ils travaillent souvent ensemble et sont tous trois représentés dans la commission juridique du MRAX.

Cette commission se compose de juristes et d'avocats qui conseillent le MRAX et se prononcent sur toutes les questions de droit.

Lorsque le MRAX organise des actions qui exigent beaucoup de travail, manifestations, grandes réunions, événements multiculturels et concerts par exemple, tous les membres du personnel conjuguent leurs efforts et reçoivent l'aide d'une vingtaine de bénévoles qui sont toujours là quand le MRAX fait appel à eux.

### **Discrimination, harcèlement et violence raciales en Belgique**

La politique belge en matière d'immigration a été caractérisée par un manque de perspective et de vision à long terme. Les lois et les mesures administratives visaient essentiellement à réduire les droits des immigrés. Ce n'est que vers la fin des années 1980, lorsque certains partis d'extrême-droite ont commencé à recueillir un important soutien électoral, que les autorités de l'Etat se sont rendues compte de la nécessité de réaliser une politique d'intégration. En 1989 on a créé une commission royale ayant pour principal mandat d'élaborer un rapport suggérant les grandes lignes de la politique à adopter.

Dans ce rapport, le problème de la violence raciste n'a pas été examiné car il n'était présenté dans aucun rapport ou document officiel pré-existant. Les services du ministère

public ne disposent pas non plus de renseignements pour des raisons qui seront expliquées dans le chapitre sur la législation. Le résultat de cet état de choses est que l'on ne dispose pas de statistiques ou d'informations de base permettant d'avoir une vue globale de la situation. Personnellement, j'ai analysé 15 années de coupures de journaux relatives à l'action du MRAX. C'est ainsi que j'ai pu tirer certaines conclusions sur l'évolution de la violence raciste. A la fin des années 80, la violence raciste s'est accrue tant par sa fréquence que par sa gravité. Les actes de harcèlement et de violence racistes ont révélé plus clairement la motivation raciste de leur auteur.

D'après un certain nombre d'affaires, on note qu'il y a un lien entre cette évolution et l'influence croissante des partis et des organisations d'extrême-droite. Dans certains cas, les auteurs des violences appartenaient à ces organisations (par exemple, l'«Assault») ou partis (par exemple, Agir ou le FN); dans d'autres cas des slogans d'extrême-droite étaient brandis au moment de la perpétration des faits. Cela a été le cas lors de plusieurs attaques de «hooligans» des clubs de football contre des cafés tenus par des Turcs à Anvers. Pendant ces attaques, des slogans utilisés par le parti d'extrême-droite Vlaams Blok pendant la campagne électorale ont été scandés. En général, les hooligans n'étaient pas membres de ce parti.

Les actions violentes de militants d'extrême-droite semblent souvent répondre à un but précis, servir de modèle et cristalliser les sentiments xénophobes sous-jacents dans la société; elles font partie intégrante de la stratégie de tension de l'extrême-droite.

Il est alarmant de constater que les auteurs de violences racistes semblent en quelque sorte encouragés par le racisme (caché) qui se dégage des discours des politiciens modérés et des mesures légales et administratives prises par les pouvoirs publics. Pendant et après le débat sur la législation restreignant les droits des réfugiés, démagogiquement exploitée par des politiciens de premier plan, les demandeurs d'asile ont été de plus en plus souvent victimes d'actes de harcèlement de caractère raciste. Un cas type est celui de l'incendie volontaire sur le modèle de celui de Solingen qui a visé un foyer de réfugiés à St-Truiden à l'été 93. Cet incident est survenu juste après l'adoption de la nouvelle législation restreignant le droit d'asile. En l'espèce, l'attitude raciste du maire de la ville, membre d'un parti au pouvoir, a favorisé un climat de racisme et de xénophobie.

Il est important de souligner que certaines formes de harcèlement non physiques peuvent être aussi traumatisantes que le harcèlement physique, en particulier si elles

sont dirigées contre un particulier ou sa famille.

#### **Voici quelques exemples:**

A Bruxelles, plusieurs personnes ont reçu des lettres de menace et d'insulte après avoir présenté leur demande de naturalisation. Des fonctionnaires de police étant impliqués dans ces actes de harcèlement, un sentiment de paranoïa s'installe dans la communauté victimisée et mine la confiance à l'égard des institutions officielles.

Récemment, une organisation appelée «Groupe d'action national socialiste» a apposé dans les magasins des auto-collants représentant la croix gammée. En octobre 1994, la vitrine d'un magasin juif a été recouverte d'auto-collants qui portaient l'horrible message suivant «N'achetez pas juif».

#### **La violence raciste et la police**

L'une des formes de violence raciste les plus inquiétantes est celle dans laquelle sont impliquées des forces de police.

Il est frappant que le gouvernement belge et les responsables des forces de police ne voient pas la gravité du problème. Dans son rapport publié en octobre 1994, le Comité pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants du Conseil de l'Europe a sévèrement critiqué les forces de police belges. La réaction du gouvernement selon laquelle l'usage de la violence est inhérent à l'action policière équivaut à nier les accusations. La gendarmerie, souvent accusée de racisme, répond toujours par un «sans commentaire» et en expliquant que «officiellement, le racisme n'est pas accepté dans l'institution».

#### **Textes applicables en Belgique**

##### *Législation*

La violence raciale n'est pas un délit pénal spécifique en droit belge et le harcèlement de caractère racial n'est sanctionné par aucun texte légal. En conséquence, les actes de violence raciste ne sont pas dénoncés en tant que tels par les juges et les membres du

parquet.

Les poursuites et condamnations de ces actes se font sur la base de trois lois.

Par ordre de fréquence d'application, ces lois sont les suivantes:

Code pénal de 1868

Loi sur les milices privées de 1933

Loi anti-raciste de 1981, modifiée en 1994.

Le Code pénal de 1868 est invoqué dans la plupart des cas de violence raciste. Il sert à réprimer des actes tels que l'incendie volontaire, le dommage aux biens, l'atteinte à l'intégrité corporelle, l'homicide, le meurtre, etc. Il est décevant de constater que, même lorsque la motivation raciste est clairement établie, et lorsque le parquet admet que la nature du motif fait peu de doute, les peines requises ne sont en général pas plus fortes que celles requises pour des actes analogues commis sans motif raciste.

La même remarque vaut pour les condamnations prononcées par les juges. Néanmoins, depuis deux ans environ, des procureurs et des juges de certaines circonscriptions semblent avoir pris conscience du danger de la violence raciste et modifié leur politique.

La loi de 1933 qui interdit les milices privées a été appliquée dans quelques cas seulement. Dans deux affaires extrêmement graves, des organisations paramilitaires ont été déclarées illégales et leurs biens confisqués. Certains des accusés ont été reconnus coupables d'infractions réprimées par le code pénal de 1868. Cependant, des anciens membres d'une organisation (le Front de la Jeunesse) ont créé un parti raciste tandis que des anciens membres d'une autre (VMO) ont poursuivi leurs activités clandestinement ou dans des organisations d'un nom différent.

Alors même que la loi anti-raciste de 1981, modifiée en 1994, a été adoptée après un crime raciste, qui avait soulevé l'indignation des députés, elle n'a été appliquée qu'une seule fois dans un cas de violence raciste. L'explication à cela réside dans l'attitude négative des procureurs et des juges à l'égard de la loi et par certaines lacunes de la loi elle-même. La loi réprime l'incitation à la haine raciale, les publications racistes, le refus d'effectuer un service ou de remettre des marchandises pour des motifs racistes, le comportement discriminatoire des fonctionnaires et le racisme dans l'emploi. Cette loi permet aux associations de lutte contre le racisme de plus de 5 ans d'existence de se

constituer partie civile dans les affaires judiciaires dans lesquelles la loi est invoquée. Depuis 1994 le Centre et les organisations représentant les employés ou les employeurs bénéficient de la même possibilité.

### **Le Centre pour l'égalité des chances et contre le racisme**

Le Centre a été créé par une loi qui garantit son indépendance en tant qu'institution parlementaire. Il a commencé ses activités en octobre 1993. La loi qui l'a institué a confié au Centre des missions précises (par exemple dans le domaine de l'éducation) et lui a donné une compétence discrétionnaire pour toutes les questions liées au racisme et à la discrimination. Les conclusions des études effectuées par le Centre prennent la forme de recommandations et sont transmises au parlement et aux instances intéressées. De par son statut officiel, le Centre est habilité à interpellier les autorités et à les inviter au dialogue.

Depuis sa création, le Centre a le droit de se constituer partie civile dans les procédures liées à l'application de la loi anti-raciste. A ce jour, le Centre n'est intervenu que dans six affaires (700 plaintes ont été enregistrées), dont l'une concernait des actes de harcèlement racial commis par des fonctionnaires d'une police municipale. La perpétration d'actes de harcèlement racial par des fonctionnaires de police est considérée par le Centre comme très grave. Les programmes de formation des policiers, mentionnés dans un précédent chapitre, révélaient déjà cette préoccupation. Les policiers belges sont tous des Blancs. Le Centre pour l'égalité des chances et contre le racisme s'est rendu compte que cela pose problème dans les relations entre les forces de police et les communautés d'immigrés. Ses initiatives pour changer cet état de chose ne donnent guère de résultats; un des principaux obstacles à un changement est le fait que les policiers doivent avoir la nationalité belge et connaître le français et le néerlandais (principalement en ce qui concerne la police municipale de Bruxelles). Récemment, à Bruxelles, ont été prises des initiatives pour augmenter le nombre de personnes d'origine immigrée au sein des forces de police. Mais les problèmes des attitudes racistes de collègues démotivent souvent les aspirants policiers d'origine immigrée et les oblige à démissionner. Le mode de recrutement et la formation des jeunes policiers est dépassé et inadapté aux réalités modernes des grandes villes. A ce jour très peu d'efforts ont été faits pour remédier à cela. Il n'est pas rare que des élèves policiers se plaignent de l'attitude raciste des enseignants dans certaines écoles de police. La participation aux programmes de formation du Centre se fait sur une base

facultative seulement.

Nul ne conteste que les forces de police se trouvent dans une situation très difficile lorsqu'elles sont confrontées à une réalité trop longtemps négligée par le gouvernement. Qui plus est, la répression n'est pas une solution face à des problèmes comme le chômage et la désintégration sociale, qui affectent en premier lieu les personnes les plus déshéritées de la société. Une mauvaise perception de cette réalité par les membres de la police accroît l'influence de l'extrême-droite au sein de l'institution. Dans certaines villes, l'existence d'une sympathie déclarée pour les partis d'extrême-droite au sein de la police municipale est devenu un phénomène inquiétant.

Le problème du harcèlement racial se pose essentiellement dans deux corps de police: la gendarmerie et la police municipale. La gendarmerie a une structure nationale. Jusqu'à il y a quelques années, elle était rattachée à l'armée. Il s'ensuit que cette force de police a tendance à opérer d'une manière très militaire et répressive qui ignore le dialogue et la médiation. L'absence de communication avec la population est renforcée par le fait que la gendarmerie est une institution nationale centralisée. Les unités interviennent dans les mêmes rues que la police municipale mais n'ont pas un sentiment de responsabilité vis à vis de la population locale. Un comité parlementaire (le Comité P) a été créé et chargé d'étudier ces problèmes et il a pleinement conscience du racisme au sein des forces armées. Il peut faire des recommandations dans son rapport au parlement et informer les services du parquet. Etant donné qu'il n'a commencé ses travaux que tout récemment, il est encore trop tôt pour tirer des conclusions sur son action.

Chaque commune a sa propre police municipale, qui est placée sous l'autorité du maire. Les attitudes racistes au sein des forces de police municipale reflètent souvent le degré de racisme de la politique menée par les élus locaux.

A Bruxelles, nous recevons souvent des plaintes concernant le comportement raciste de la police d'une certaine municipalité. Pendant de nombreuses années, cette municipalité a eu un maire qui ne cachait pas ses idées racistes. Par contre, les élus d'une commune voisine, où on enregistre le plus haut pourcentage d'immigrés de toute la Belgique, sont depuis toujours connus pour leur politique de médiation et d'intégration. Les actes racistes au sein de la police de cette commune sont rares.

L'attitude et les actes de harcèlement racistes des forces de police est un problème qui se pose avec de plus en plus d'acuité et qui doit être traité sans tarder car il affecte les

fondements de l'Etat constitutionnel.

### **L'action du MRAX**

Le bureau de vigilance sur le racisme du MRAX aide les victimes d'actes de harcèlement raciste. Les victimes sont informées de leurs droits, les faits font l'objet d'une analyse juridique et la plainte qui sera adressée au procureur est rédigée au nom de la victime. Le MRAX contacte le procureur pour lui faire valoir l'importance de la plainte et, souvent, une plainte du MRAX est associée à celle de la victime. Si le MRAX estime que l'affaire revêt une grande importance, il peut se constituer partie civile si la plainte invoque la loi anti-raciste; il doit pour cela avoir l'accord de la victime. Dans la constitution de partie civile, l'expérience du MRAX et de ses juristes est capitale pour l'enquête et la décision finale du tribunal.

Les succès obtenus par le MRAX dans certaines affaires sont maintenant des précédents qui permettent une application plus large de la législation.

Lorsque je travaillais pour le bureau de vigilance du MRAX, je distinguais trois catégories de harcèlement racial. Ces catégories ne reposent pas sur des critères sociologiques, elles n'avaient qu'un but pratique de classement. Le premier type de violence est celui de la violence dite «quotidienne» qui survient dans un environnement social commun à la victime et à l'auteur de l'acte, c'est-à-dire essentiellement sur le lieu de travail, le lieu d'habitation et les lieux de loisir.

Il faut traiter la violence raciste sur les lieux de travail et dans les quartiers d'habitation avec la plus grande prudence car une intervention malvenue risque d'exposer encore plus la victime au racisme. Dans ce contexte, la médiation peut s'avérer un excellent moyen d'action mais l'engagement d'une procédure judiciaire est toujours possible si la victime le souhaite. Dans les cas de violence raciste sur le lieu de travail, le MRAX invite l'auteur de l'acte, l'employeur et le représentant local du syndicat à se rencontrer pour dialoguer. Employeurs et organisations syndicales ferment souvent les yeux sur les problèmes de racisme qui se manifestent sur le lieu de travail. Les employeurs préfèrent souvent congédier la victime tandis que les organisations professionnelles évitent souvent de poser le problème. Tous deux veulent éviter une discussion directe susceptible de mettre en cause leur autorité.

La violence et le harcèlement racistes à la maison ou dans le voisinage demandent



aussi à être traités par la médiation. L'auteur de l'acte, la victime et le propriétaire ou le représentant de l'autorité publique responsable de l'immeuble sont invités à se rencontrer pour dialoguer. Le MRAX fait valoir au propriétaire ou à l'autorité responsable qu'ils ont l'obligation de garantir la sécurité des occupants de l'immeuble.

Le deuxième type de violence est la violence commise par les forces de police. Il est observé relativement fréquemment dans des zones déterminées comme la zone de transit de l'aéroport national et les centres de détention des demandeurs d'asile, mais aussi dans les rues des grandes villes.

Les auteurs procèdent toujours de la même manière: contrôle d'identité abusif, isolement de la victime, violence. Il est très difficile d'engager une procédure judiciaire dans ces cas-là car les éléments de preuve sont souvent insuffisants. Mais vu la gravité de ces infractions et le fait que les forces de police ne sont pas ouvertes au dialogue, une telle procédure reste néanmoins souvent la seule envisageable.

Le dialogue et d'autres types de démarches ne se sont révélés utiles que dans les communes où le MRAX a un bon contact avec la population et les élus locaux. C'est en particulier face à ce type de violence que des organisations comme le MRAX remplissent une tâche pédagogique capitale. Les victimes, qui souvent n'ont plus confiance dans les autorités, doivent être convaincues de porter plainte.

Dans la troisième catégorie de violence raciste, les auteurs sont des sympathisants ou des membres d'organisations ou de partis d'extrême-droite. La motivation raciste est souvent explicite et fondée sur une vague idéologie. Les agressions sont souvent précédées d'une certaine préparation. S'agissant des affaires entrant dans cette catégorie, le MRAX a souvent engagé une action en justice, mais il a aussi organisé des actions comme des réunions d'information sur les organisations d'extrême-droite impliquées et des manifestations de soutien aux victimes d'agression.

Dans une affaire récente, le ministère public et le juge ont révélé une importante évolution de la pratique judiciaire en décidant de condamner des membres de l'organisation extrêmement violente «l'Assaut» en raison de leur appartenance à une organisation raciste. C'était la première fois que la loi anti-raciste était appliquée dans une affaire de violence raciste. L'application de cette loi a été positive à plusieurs égards:

- la violence a été qualifiée de raciste dans le texte du jugement.

- des phrases extraites de la loi anti-raciste ont été ajoutées aux phrases généralement employées dans les cas de violence analogues.
- le MRAX a pu se constituer partie civile dans la procédure. Outre que cela a attiré l'attention des médias sur l'affaire, le MRAX a ainsi pu transmettre au parquet des renseignements sur les activités de l'organisation impliquée.
- lorsque le MRAX intente une action, en justice, il peut demander que l'auteur des violences soit condamné à verser une indemnisation pour préjudice moral. Quand l'agresseur était un parti ou une organisation, l'indemnisation a été fixée à un montant élevé. Cela a des répercussions sur le budget des organisations touchées.

## Conclusions

La violence et le harcèlement racistes augmentent rapidement en Belgique. Les mesures en vigueur pour combattre ce problème sont insuffisantes. Cela est dû en partie à l'absence d'un engagement politique clair du gouvernement central et des élus locaux à combattre toutes les formes de harcèlement et de violence racistes et xénophobes. Il faudrait pour commencer analyser le problème afin d'avoir une idée de ses causes et de son ampleur. Une telle étude contribuerait en outre à mieux faire connaître le problème. Cette étude devrait être réalisée par un organisme officiel (le Centre par exemple) en coopération avec les ONG travaillant dans le domaine.

Modifier la législation pour inscrire dans la loi d'autres peines sanctionnant le harcèlement raciste pourrait permettre de réprimer la violence raciste en tant que telle et d'infliger des peines plus sévères.

Le problème de la violence commise par les forces de police est très urgent; il porte atteinte à la démocratie et mine la confiance d'une large part de la population dans les institutions. Le recrutement et la formation des policiers doit être adaptée aux réalités d'aujourd'hui. Les personnes d'origine ethnique différente doivent pouvoir entrer plus facilement dans la police. L'institution d'officiers de médiation doit être étendue à toutes les grandes villes. Les programmes de formation dispensés par le Centre doivent faire partie du programme de formation initial de tout membre des forces de police. La législation régissant les contrôles d'identité doit être mieux appliquée ou modifiée afin que cesse la pratique des contrôles sans raison objective.

Le MRAX souhaite coopérer avec le 'Comité parlementaire P' sur la question de la violence raciste commise par les forces de police. Il conviendrait en outre d'améliorer la coopération entre les ONG et les autorités publiques (gouvernement central et élus locaux, juges, membres du parquet, forces de police). A cet égard, le Centre pour l'égalité des chances et contre le racisme pourrait jouer un rôle clé. En effet, le Centre a les moyens de communiquer aisément avec les autorités tandis que les ONG sont davantage tournées vers la réalité quotidienne. La coopération entre le Centre et les ONG doit donc être plus structurée et plus systématique. Les pouvoirs publics doivent se rendre compte que la coopération avec les ONG est indispensable et que la réduction des subventions aux ONG qui, comme le MRAX, sont actives dans le domaine de la lutte contre le racisme, est à courte vue.

**Patrick Spinoy**  
Administrateur du Centre (MRAX)

## **Le rôle des Conseils pour l'égalité raciale au Royaume-Uni**

### **Les Conseils pour l'égalité raciale**

Les Conseils pour l'égalité raciale sont des organisations bénévoles autonomes, financées par les pouvoirs publics pour exercer des activités visant à favoriser l'égalité raciale au niveau local.

La création des Conseils pour l'égalité raciale remonte au milieu des années 50 quand on organisa, dans certains secteurs du pays, des commissions bénévoles pour aider les communautés de nouveaux immigrants à s'établir. En 1965, les pouvoirs publics débloquent des fonds pour soutenir le travail de ces commissions connues sous le nom de : «Conseils pour les relations intercommunautaires». Ils évoluèrent avec le temps et devinrent des organisations disposant d'un personnel qualifié, dirigées par des comités de bénévoles représentant leurs membres.

A la fin des années 80, la Commission pour l'égalité raciale dressa un bilan de leurs activités qui déboucha sur la normalisation officielle de leurs fonctions même si ces dernières demeuraient très variées dans la pratique. A cette même époque, on abandonna le nom de «Conseils pour les relations intercommunautaires» pour celui de

«Conseils pour l'égalité raciale».

Il existe actuellement environ 90 Conseils en Angleterre, en Ecosse et au Pays de Galles mais il reste encore de grands secteurs du Royaume qui ne sont pas couverts par une organisation de ce type. Les conseils constituent un réseau national coordonné par trois équipes de direction régionale travaillant auprès de la Commission pour l'égalité raciale.

La vocation des Conseils est de :

«..travailler à l'élimination de la discrimination raciale, et promouvoir l'égalité des chances et l'établissement de bonnes relations entre les membres des divers groupes raciaux..».

dans tous les secteurs couverts par la politique sociale.

En règle générale, un Conseil présente le profil suivant :

- il emploie 1 à 5 personnes parmi lesquelles les agents chargés de la lutte pour l'égalité raciale (Racial Equality Officers) et le personnel administratif ;
- son partenariat englobe à la fois des individus et un large éventail d'organisations bénévoles et de collectivités locales ;
- il couvre une zone géographique définie par rapport aux limites de l'administration locale dont il dépend, avec une population de 100 000 à 300 000 habitants ; et
- son financement est assuré conjointement par la Commission pour l'égalité raciale et par l'administration locale de la zone où il est implanté.

Les Conseils ne sont pas investis de pouvoirs juridiques ni d'autres formes d'autorité formelle. Ils ont acquis, cependant, un statut quasi officiel qui leur permet d'occuper une place privilégiée à l'interface entre:

- les communautés et les organisations des minorités ethniques locales ;
- les organes officiels travaillant au niveau local ; et
- la Commission pour l'égalité raciale intervenant au niveau national ;

S'ils savent tirer parti de cette position, les conseils peuvent alors jouer un rôle de catalyseur et mener, au niveau local, un travail très efficace dans la lutte pour l'égalité raciale.

Les objectifs généraux des conseils pour l'égalité raciale, définis ci-dessus, touchent tous les secteurs de la politique sociale, sans oublier le problème des attaques et des harcèlements à caractère racial ; ils sont poursuivis de diverses manières :

- contrôle des orientations et des méthodes de travail des organes officiels et autres, et dialogue avec les organisations chargées de promouvoir des changements positifs. Concernant les attaques et les harcèlements à caractère racial, l'objectif des conseils sera d'en réduire l'intensité et d'améliorer les réactions face à des incidents de la sorte ;
- sensibilisation du public aux problèmes raciaux en participant à des débats publics, en particulier par le biais des médias ou la publication de rapports. S'il s'agit de lutter contre le harcèlement racial, on pourrait se fixer pour objectif de renforcer l'intérêt et la prise de conscience du public ;
- développement social afin de faciliter l'organisation des minorités ethniques par elles mêmes. Dans cette perspective, les objectifs pourraient être, d'une part, de donner aux organisations communautaires les moyens d'apporter une aide efficace à leurs membres victimes d'attaques ou de harcèlements raciaux et, d'autre part, d'attirer l'attention des organes officiels sur les inquiétudes et les besoins particuliers du groupe ; et
- «assistance sociale» consistant à conseiller et à aider les personnes en butte à la discrimination, à des attaques ou à des harcèlements raciaux.

## La violence raciale au Royaume-Uni : les prévisions d'une ONG

Il convient d'ouvrir cette section par quelques observations générales.

- Premièrement : il existe une relation évidente entre l'intensité des attaques raciales et la concentration de la misère, spécialement dans les zones urbaines.
- Deuxièmement : au cours de ces dernières années, le gouvernement a manifesté son opposition au harcèlement racial mais il a refusé de promulguer des lois qui prévoient des peines supplémentaires ou qui en font un délit particulier.
- Troisièmement : on applique, depuis les années 60, la loi sur l'immigration et ses problèmes connexes (tout dernièrement la loi de 1993 : *Asylum & Immigration Act*) en alléguant que la restriction à l'immigration des minorités ethniques au Royaume-Uni favorise l'établissement de bonnes relations interraciales. Nombreux sont ceux qui l'interprètent en supposant que les tensions raciales et donc le harcèlement et les attaques sont la conséquence inévitable de la présence de minorités ethniques au Royaume-Uni et non la manifestation d'attitudes racistes qu'on pourrait et devrait combattre et faire disparaître totalement.

Au Royaume-Uni, les minorités ethniques vivent en grande majorité dans les zones urbaines - près de la moitié dans la seule ville de Londres<sup>8</sup>. Dans notre pays, la violence raciale est donc essentiellement un phénomène urbain mais il convient de ne pas oublier cependant les communautés souvent très isolées vivant en milieu rural.

On emploie le terme de *harcèlement racial* pour désigner toute attaque et tout harcèlement fondés sur des motivations raciales, perpétrés par les membres de la majorité blanche sur les membres des minorités ethniques (y compris la communauté juive). Les chiffres fournis par la police constituent cependant les seules statistiques nationales. La police donne la définition suivante de l'*incident racial* :

---

1 *London's Ethnic Minorities : One City, Many Communities, An Analysis of 1991 Census Results*, London Research Centre, 1994

«tout incident au cours duquel l'agent chargé de l'enquête ou de l'établissement du constat admet que la plainte comporte un élément de motivation raciale, ou tout incident qui comporte une allégation de motivation raciale par la victime ou toute autre personne».

Au Royaume-Uni, la police enregistre entre sept et huit mille incidents d'ordre racial par an, la moitié environ se produisant à Londres. On reconnaît que le peu de constats établis constitue un grave problème ; selon des études et des estimations bien étayées, 90 à 95 pour cent des incidents raciaux ne font pas l'objet de constat. Un rapport récent<sup>9</sup> révèle que, dans la seule ville de Londres, 48 000 ménages appartenant à des minorités ethniques soit environ 250 000 personnes, ont été victimes de harcèlement racial chez eux ou à proximité de leur domicile.

Aussi troublants que soient ces chiffres, les conseils pour l'égalité raciale et les autres organisations bénévoles estiment qu'ils ne peuvent pas, à eux seuls, faire percevoir les répercussions du harcèlement racial sur les minorités ethniques. Ceux qui en connaissent les effets désastreux sur les individus, les familles et des communautés entières approuveraient vivement l'analyse du groupe *All Party Parliamentary Group on Race and Community*, qui avance que<sup>10</sup> :

«.. la violence raciale se choisit des victimes... uniquement parce qu'elles sont ce que la nature les a faites et ne peuvent y échapper. Les victimes ... ne peuvent donc rien faire pour empêcher cette violence.. puisqu'elle les vise non en tant qu'individus mais en raison de leur appartenance à un groupe déterminé, une attaque dirigée contre eux les menace tous et fait naître un sentiment envahissant d'insécurité. (En conséquence)...quand un incident racial se produit, il affecte non seulement la victime mais aussi sa famille. Les 130 000 incidents répertoriés dans le *British Crime Survey* ont donc eu

---

2 *First Findings : London Housing Survey 1992*, London Research Centre, 1993.

3 *Racial violence : a separate offence?* The All Party Parliamentary Group on Race and Community, 1993/94.



des répercussions sur un nombre égal de familles. Si l'on sait que dans les familles de noirs des Caraïbes et les familles asiatiques la moyenne se situe juste au-dessous de trois enfants, c'est près de 650 000 personnes qui ont pâti... de ces incidents. Ce chiffre représente un peu moins du tiers du total des communautés minoritaires. Les familles des minorités ethniques s'insérant dans un réseau social étendu, chaque incident... constitue une expérience pénible pour un nombre encore plus élevé de personnes. On exagérerait à peine en disant qu'une famille sur deux de noirs des Caraïbes et d'asiatiques a souffert directement ou indirectement des effets d'incidents raciaux en 1991.»

Il n'est pas rare que ces incidents ne constituent pas des événements isolés. En effet, les individus et les familles sont fréquemment la cible de campagnes de harcèlement préméditées, orchestrées, menées par des collègues de travail ou des voisins, souvent sur plusieurs années. Dans ce contexte, des événements tout à fait anodins peuvent atteindre des proportions démesurées par rapport à la gravité du fait considéré isolément.

On observe, ces dernières années, une nouvelle émergence de l'extrême droite qui apparaît comme l'une des principales causes des attaques raciales. Les organisations fascistes et nazies ne constituent pas une force politique déterminante au Royaume-Uni, mais il existe cependant plusieurs zones géographiques où la présence de telles organisations met sérieusement en danger les libertés civiques et, en particulier, la sécurité physique des noirs et des juifs. La menace peut être directe et se traduire par des actions perpétrées par des membres de ces organisations ; bien plus souvent encore, leur présence joue le rôle de catalyseur et déclenche des réactions plus spontanées de personnes étrangères au mouvement. Ce phénomène est apparu clairement dans l'est et le sud de Londres où l'on a enregistré, ces dernières années, au moins trois crimes et de nombreuses agressions violentes fondés sur des motivations raciales.

Il faut aussi souligner que les déclarations d'attaques et de harcèlements raciaux déposées auprès des ONG comportent un nombre important de plaintes à l'encontre du comportement des policiers. Les membres des minorités ethniques, et en particulier les jeunes, ont de plus en plus le sentiment d'être victimes de harcèlements par la police. Ce sont, en général, des injures à caractère racial, des arrestations injustifiées et/ou des

poursuites délictueuses, des agressions.

Enfin, nous voudrions souligner qu'au Royaume-Uni, en général, la plupart des organes officiels a adopté des mesures pertinentes qui définissent les réactions à adopter face au harcèlement racial. De l'avis des ONG, le problème réside maintenant dans leur capacité ou leur volonté de trouver les ressources et les moyens requis pour mettre en oeuvre ces mesures.

### **Une étude de cas : le Conseil pour l'égalité raciale de Camden**

Le Conseil pour l'égalité raciale de Camden a été lancé comme projet de développement, en juin 1991 puis mis en place officiellement, en juin 1993. Son comité de direction élu comprend trois membres : un directeur, un responsable des affaires raciales (Racial Equality Officer) et un responsable des affaires administratives.

Son partenariat rassemble environ quatre-vingts représentants de près de cinquante organisations et un nombre croissant de particuliers. Il convient d'établir une double distinction : si près de la moitié de ce partenariat est constituée d'organisations appartenant à des minorités ethniques, les autres représentent la collectivité dans son ensemble; la lutte contre le racisme et la discrimination constitue, pour très peu d'entre eux, le premier objectif.

Camden est une banlieue de Londres dont la population dépasse à peine les 170 000 habitants. D'après les statistiques officielles, près de 80 pour cent de la population est blanche avec une minorité irlandaise qui entre pour 5 pour cent dans ce chiffre. Parmi les minorités, on distingue des natifs du Bangladesh (3,53 %) des noirs des Caraïbes (1,79 %), des noirs d'Afrique (2,72 %) et des Chinois (1,54 %)<sup>11</sup>.

Camden comprend, toutefois, des zones géographiques fortement contrastées sur le plan socio-économique; dans les quartiers riches, la population est en majorité blanche mais dans les quartiers pauvres du centre les minorités ethniques dépassent 40 pour cent. De plus, ces chiffres n'indiquent pas l'extrême diversité de la population qui se subdivise en de multiples communautés de dimension relativement réduite, sans oublier

---

4 Recensement du Royaume-Uni, 1991

les réfugiés; on dit, par exemple, que plus de 150 langues maternelles sont parlées par les enfants des écoles de Camden.

En 1993, la police a enregistré près de 300 incidents raciaux, ce chiffre représentant une hausse considérable par rapport à l'année précédente. Si l'on tient compte de la sous-évaluation des cas faute de constat, on peut estimer que Camden a été le théâtre de 3000 à 6000 incidents cette année-là.

Le Centre pour l'égalité raciale a mené des actions très diversifiées.

«*Assistance sociale*» :

On observe une forte demande de ce type d'intervention (assistance directe aux victimes de harcèlement racial). On décrit le rôle du Conseil

comme celui du «défenseur», défini en ces termes :

«En agissant au nom de son client, «le défenseur» a pour rôle de veiller à ce que toutes les personnes ou organisations qui ont le pouvoir de l'aider, interviennent avec diligence et efficacité pour mettre fin au harcèlement racial»<sup>12</sup>.

Dans leur ensemble, les organismes officiels se reconnaissent maintenant responsables de la lutte contre le harcèlement racial et admettent qu'ils disposent de l'autorité nécessaire pour s'attaquer au problème. La définition proposée met en lumière le peu de pouvoirs officiels dont disposent les conseils et s'appuie sur l'incapacité des autres organismes à remplir leurs obligations.

Toute personne portant plainte pour harcèlement racial devant le Conseil est entendue et les détails de la déposition sont consignés. En raison du peu de moyens dont dispose le Centre, les cas les moins graves sont confiés à d'autres ONG capables d'en assurer la défense le cas échéant. Plus fréquemment, le Conseil entreprend des démarches auprès du(des) organisme(s) concerné(s) pour l'(les)inciter à exercer leurs pouvoirs afin de mettre fin au harcèlement racial. En fonction des faits, on peut recourir à :

- des enquêtes de police conduisant à des poursuites pénales ;
- l'expulsion des coupables ou le relogement des victimes par les services du logement ;
- la prestation de conseils ou d'autres formes d'aide psychologique aux victimes par les services d'assistance sociale ou de la santé ; ou
- l'intervention des autorités scolaires ou éducatives lorsque des jeunes sont en jeu.
- La législation anglaise n'autorise pas les conseils à représenter devant les tribunaux les victimes d'agressions ou de harcèlements à caractère racial (à

---

5 *Tackling Racial Harassment : A Community Advocate's Handbook* publication à venir de la Commission pour l'égalité raciale.

l'exception de quelques cas dans le secteur de l'emploi). Le Conseil peut aider la victime à intenter une action en justice de son propre fait en transmettant l'affaire à des juristes indépendants et en collaborant avec eux.

- Dans certains cas, il peut suffire de porter l'affaire à la connaissance de l'organisme compétent et de lui demander d'intervenir. Il arrive plus fréquemment cependant que le conseil doive relancer l'organisme par écrit, par téléphone ou par le biais de rendez vous pour l'inciter à agir d'urgence. La victime peut demander, par exemple, d'être relogée dans un secteur qui soit éloigné des auteurs de l'agression. Il peut s'écouler un à deux ans, en moyenne, entre le moment où le service du logement de Camden accepte la requête et le relogement de la victime. Mais si la victime s'adresse au Conseil et que celui-ci intervient en son nom, le délai est habituellement ramené à 6 - 8 semaines.
- Au cours des douze derniers mois, 15 pour cent des incidents de harcèlement racial portés à la connaissance du Conseil de Camden ont été perpétrés par des policiers.

#### *Action multiorganismes*

En 1989, un groupe de travail, coordonné par le ministère de l'Intérieur et constitué de représentants de la Commission pour l'égalité raciale, de la *Association of Chief Police Officers*, etc. a constaté que :

«Le harcèlement racial est un problème social complexe qui exige plus d'une solution.. il serait possible d'améliorer les réactions en général.. si les organismes travaillaient ensemble de manière plus systématique dans le cadre d'une action multiorganismes. Nous sommes fermement convaincus que cette approche offre de plus grands avantages qu'une action unilatérale»<sup>13</sup>.

Par la suite, on a créé de nombreuses commissions «multiorganismes» en divers points

---

6 *The Response to Racial Attacks and Harassment : Guidance for the Statutory Agencies Home Office (ministère de l'Intérieur) 1989.*

du Royaume, la «*North Plaistow Project*» étant sans doute la plus connue.

Le *Camden Racial Harassment Initiative* (RHI) a été mis en place conjointement par le Conseil pour l'égalité raciale, les autorités locales et la police de Camden.

En participant pleinement à l'action de *l'Initiative* et en consacrant une part importante de ses ressources à son soutien, le Conseil pour l'égalité raciale voulait démontrer que cette structure pouvait constituer un cadre institutionnel, opérationnel, structuré, idéal pour entreprendre la transformation de la police en collaboration avec des organismes officiels. Le projet en est encore à ses tout débuts mais la démonstration devrait être concluante.

Les étapes de programmation et de mise en place ont démarré en 1991 et, aujourd'hui, *l'Initiative* est sur le point de devenir entièrement opérationnelle.

*L'Initiative* a été fondée pour :

«mettre au point une stratégie coordonnée, menée conjointement par divers organismes, en vue de lutter contre le harcèlement racial. Les partenaires s'associent ... pour améliorer les services et l'aide apportés aux victimes ; pour renforcer la lutte contre les auteurs de ces harcèlements et améliorer la qualité de la vie de ceux qui vivent dans la hantise de l'attaque raciale.»<sup>14</sup>

Les termes de référence stipulent que :

Le *Camden Racial Harassment Initiative* se compose :

du «*Racial Harassment Forum*» regroupant les autorités locales, la police et des représentants de premier plan de la collectivité, et du «*Racial Harassment Panel*» constitué par des représentants des autorités locales, de la police, des ONG et des organisations sociales qui se chargent personnellement des cas de harcèlement au sein de l'organisme qu'ils représentent.

Le «*Forum*» a pour mission de :

---

7 *Terms of reference, Camden Racial Harassment Initiative Camden RHI, 1994.*

- . coordonner les activités des organismes membres,
- . fixer des orientations en fonction du «*Forum*» et du «*Panel*», et
- . faire des recommandations à ses partenaires et aux autres organismes en sa qualité de conseil.

Le «*Panel*» a pour mission :

- . d'assurer la liaison et la coordination des actions menées dans des cas précis de harcèlement racial ; et
- . notifier au Forum les problèmes de stratégie que peuvent mettre en lumière leurs interventions dans le domaine de l'assistance sociale.

*L'Initiative* emploie une équipe de trois personnes nommées par les autorités locales, la police et le Conseil pour l'égalité raciale respectivement.

Le «*Panel*» travaille actuellement à l'élaboration d'un répertoire des organismes locaux à vocation sociale susceptibles d'aider les agents des ONG et des organismes officiels chargés de cette assistance sociale. Il définit les services proposés aux victimes de harcèlements par les organisations bénévoles et sociales, les organismes de la collectivité locale et la police ; il explique quand il convient de recourir à tel ou tel organisme ; il dresse la liste des points de contact avec les numéros de téléphone et les adresses. C'est au début de 1994 que l'on a commencé à diriger les interventions à divers niveaux de cette action multiorganismes ; on étudie actuellement la possibilité de mettre en service une ligne d'appel qui serait destinée aux victimes de harcèlements raciaux et qui fonctionnerait 24 heures sur 24.

L'éducation du public et les campagnes de sensibilisation :

Il convient de souligner l'importance des actions visant à infléchir ou à mobiliser l'opinion publique à l'aide des médias. Elles comprennent :

- un travail réactif destiné à corriger l'approche négative des médias dans le domaine des relations interraciales ;
- un travail proactif destiné à attirer l'attention du public sur les problèmes liés au harcèlement racial ; et

- des campagnes menées pour trouver une solution à des cas particuliers.

Les méthodes employées sont très diverses : courrier aux journaux nationaux et locaux ; conférences de presse ; interviews à la radio et à la télévision ; lancement ou soutien de pétitions ; constitution de groupes de pression ; et organisation, de temps à autre, de piquets de grève ou de manifestations.

En 1993, par exemple, le Conseil a lancé une campagne de soutien pour une femme noire qui prétendait avoir été agressée par des policiers et qui était elle-même accusée de s'être livrée à des voies de fait sur un policier. Le Conseil a mené une importante campagne de presse, organisé un piquet auprès du poste de police concerné, permis à la victime de recevoir les conseils d'avocats, établi des rapports à l'attention des organes de poursuite et travaillé en collaboration avec des juristes privés pour tenter une action contre la police au nom de la victime. Suite à l'intervention du Conseil, les charges n'ont pas été retenues contre la femme noire qui a pu engager des poursuites contre la police.

Le Conseil pour l'égalité raciale a également joué un rôle dans l'établissement de l'alliance «*Camden Unit*», à vocation explicitement anti-raciste, qui réunit des groupes communautaires, des syndicats et des organisations anti-racistes et anti-fascistes.

### **Formation et éducation**

Il convient de souligner l'extrême importance de la formation dans le domaine de la lutte contre le harcèlement racial. Pour qu'une action soit efficace, elle doit s'appuyer sur : de bonnes connaissances juridiques, théoriques et pratiques ; une aptitude à mener des actions de développement au niveau de la collectivité et à offrir soutien et conseils ; une parfaite maîtrise des bonnes pratiques devant être appliquées par tous les organismes concernés. Le personnel des organisations bénévoles reçoit rarement ce type de formation et acquiert son expérience sur le terrain. D'autre part, les agents du secteur public qui doivent se charger des incidents de cette nature n'ont pas une formation adéquate et, dans tous les cas, ne possèdent ni la capacité ni la motivation voulues pour réagir correctement.

Le Conseil pour l'égalité raciale de Camden prend également part au développement de compétences dans le domaine social des agents des autres organisations bénévoles.



On peut citer deux types d'intervention :

- formation dans le domaine social des agents d'autres organisations bénévoles ; et
- rédaction, en collaboration avec la *Commission for Racial Equality* d'un guide pratique à l'usage des agents bénévoles qui s'attaquent aux cas de harcèlement racial.

### **Evaluation**

Les conseils et les autres organisations bénévoles manquent cruellement de moyens pour s'attaquer aux problèmes qu'ils ont à résoudre. Cette pénurie entrave leur action sur deux plans. Il est bien évident qu'elles ne peuvent pas faire face à la demande et que la qualité de leurs services souffre des pressions exercées sur leur travail. Il leur faut, en outre, consacrer trop de temps à la recherche des fonds nécessaires au maintien du niveau actuel de leurs prestations.

Les conseils sont confrontés à une autre source de difficultés : le peu de reconnaissance et de considération que leur accordent, en général, les organismes officiels. Ces derniers, en effet, n'ont guère l'habitude de porter les incidents de harcèlement racial à la connaissance des conseils et leur transmettent bien rarement des informations ; il est fréquent également que les conseils ne soient pas invités à prendre part aux réunions interorganismes destinées à la mise au point de stratégies et de programmes. De l'avis du Conseil pour l'égalité raciale, l'intérêt des structures comme le *Camden Racial Harassment Initiative* est d'introduire des organisations bénévoles dans des réseaux de communication formels et informels d'où elles étaient en général exclues.

Dans une optique plus constructive, les organisations bénévoles et les conseils pour l'égalité raciale en particulier peuvent jouer - et jouent réellement - un rôle clé en veillant au lancement d'interventions efficaces face à des cas individuels de harcèlement racial et en instaurant et recherchant l'amélioration des mesures et des règles de bonne conduite appliquées par les organismes officiels.

Les organisations bénévoles contribuent à la prise en considération des attaques et des harcèlements à caractère racial par les organismes officiels au niveau local. Elles ont un

rôle très constructif en aidant ces derniers à l'élaboration de nouvelles orientations. Mais il est fort probable que ce soit leur capacité à défier les organismes officiels et à mener campagne pour le lancement d'actions vigoureuses et efficaces, qui soit le trait le plus marquant.

**Jonathan S. Stanley**  
Président  
(Camden Racial Equality Council)  
Conseil pour l'égalité raciale de Camden

## CONCLUSIONS

élaborées par

**Robin OAKLEY**  
Expert-Consultant



## **Introduction générale**

La lutte contre la violence et les harcèlements raciaux et xénophobes doit être envisagée dans le contexte de l'objectif global du Conseil de l'Europe qui est d'établir et de maintenir une véritable démocratie pluraliste. Dans ce contexte, il est indispensable de reconnaître que les Etats européens aujourd'hui constituent une société multi-ethnique, multi-culturelle et multi-raciale. Les actes de violence et de harcèlement portent profondément atteinte à la réalisation de l'objectif européen.

Il importe néanmoins que les gouvernements de tous les Etats membres - dans leur intérêt - admettent que des violences et des harcèlements raciaux et xénophobes peuvent se produire, et se produisent effectivement. Il est nécessaire que tous les Etats :

- a) soient à la pointe de l'engagement en faveur d'une Europe multi-ethnique, et
- b) adoptent des procédures (y compris une législation appropriée) pour faire face à de tels incidents, et
- c) les condamnent fermement et clairement quand ils se produisent.

## **Formes de violence raciale et xénophobe**

La violence et les harcèlements raciaux et xénophobes peuvent revêtir de nombreuses formes, allant de l'insulte verbale et de l'incitation par écrit à la violence physique, à l'incendie criminel et au meurtre. Néanmoins, toutes ces formes de violence ont en commun le fait:

- a) qu'il s'agit d'actes qui affectent non seulement des individus, mais des groupes entiers, en raison de leur origine nationale, de leur culture, de leur religion ou de leur identité ethnique ou raciale ;
- b) qu'il s'agit de la phase ultime, extrême et brutale d'une suite d'actes d'exclusion sociale ou de mise à l'écart.

Il faut reconnaître que, dans leur grande majorité, les incidents ne sont pas physiquement graves, mais constituent un harcèlement quotidien larvé qui a souvent un caractère répétitif. Ce harcèlement peut avoir les mêmes conséquences sociales et psychologiques sur les victimes et sur leurs communautés respectives que des actes délictueux plus graves.

Il n'y a pas de cause unique à la violence raciale et xénophobe. En effet, elle est due à l'existence d'attitudes, d'idéologies et de mouvements racistes et xénophobes, et peut être exacerbée par une combinaison de plusieurs facteurs allant du manque de respect de soi, aux difficultés économiques et sociales, et à l'effondrement des structures familiales et économiques traditionnelles.

Il est indispensable d'effectuer des recherches tant au niveau local qu'au niveau national et international pour mettre en évidence l'ampleur de la violence et des harcèlements raciaux et xénophobes, leurs diverses formes, et les causes profondes du problème.

A des formes de violence et de harcèlements raciaux et xénophobes différentes, il faut des réactions différentes. Il n'existe pas de solution unique ou simple, et il est essentiel que les Etats membres mettent en commun leurs expériences et adoptent chacun les actions qui conviennent à leur situation.

### **Comment réagir - Approche générale**

Pour lutter efficacement contre la violence raciale et xénophobe, l'approche adoptée doit être stratégique et comprendre trois éléments essentiels :

- a) des mesures préventives ;
- b) le maintien de l'ordre;
- c) l'aide aux victimes et à leurs communautés respectives.

Il faut souligner l'importance de la législation. Tous les Etats membres devraient veiller à avoir une législation appropriée et à la faire dûment appliquer. Cette législation devrait faire clairement passer le message selon lequel la violence et les harcèlements raciaux et xénophobes sont répréhensibles, constituent des délits et seront sévèrement punis. Il faut donner à la police, aux procureurs et aux juges des pouvoirs leur permettant d'appliquer la législation.

La mise en oeuvre de processus juridiques pouvant être lente, il faut disposer de mesures intermédiaires, juridiques et autres, incluant le soutien aux victimes et à leur communauté, ainsi que la possibilité de médiation.

A long terme, une action préventive comprenant des mesures éducatives et un travail auprès de la jeunesse est essentielle. Elle devrait aussi s'attaquer aux facteurs socio-économiques sous-jacents qui peuvent exacerber les tendances au racisme et à la xénophobie et devrait faire en sorte que les politiques d'intégration encouragent les immigrés et les minorités ethniques à participer à la vie sociale, économique et politique des Etats membres. Il importe de ne pas considérer isolément les incidents de violence raciale et xénophobe, de les replacer dans le contexte des processus plus larges de discrimination et d'exclusion, et des mesures qui peuvent être prises pour les combattre.

#### **Identification des incidents**

A des fins pratiques, une définition de travail doit être suffisamment large pour englober le large éventail de types d'incidents qui peuvent avoir une motivation raciale ou xénophobe.

Une définition de travail devrait exiger que l'on admette qu'un incident obéit à une telle motivation dès lors que la victime - ou toute autre personne - le perçoit ainsi même si, au moment du rapport initial, il n'y a aucun indice objectif dans ce sens. Chaque incident doit alors faire l'objet d'une enquête permettant d'établir l'existence de tels indices, sans pour autant négliger l'expérience personnelle de la victime.

Tous les fonctionnaires de police, procureurs, juges et autres professionnels concernés devraient recevoir une liste récapitulative d'indicateurs potentiels d'une motivation raciale et xénophobe.

#### **Enregistrement des incidents**

Eu égard à la réticence manifestée par de nombreuses victimes lorsqu'il s'agit de signaler des incidents à la police, toute une gamme d'intervenants devrait participer à l'enregistrement des incidents. Il devrait s'agir notamment des services du logement,

des hôpitaux et surtout des ONG, en qui les victimes de tels incidents sont le plus à même d'avoir confiance.

Tous les intervenants devraient mettre en commun leurs informations, de façon à dresser un tableau complet. Il importe d'analyser ces données pour mettre en évidence les comportements et les problèmes, et pouvoir prendre des mesures préventives chaque fois que ce sera possible.

### **Les agents opérationnels qui sont en première ligne**

Les agents opérationnels qui sont en première ligne, ainsi que le personnel de la police et d'autres institutions publiques doivent être capables de reconnaître les incidents raciaux et xénophobes et de réagir efficacement. Pour ce faire, il leur faut :

- a) des *conseils écrits* clairs sur la manière d'identifier les incidents et les *procédures* à suivre pour les signaler et enquêter à leur sujet.
- b) à l'appui de ces conseils, une *formation* devant faire partie à la fois de la formation initiale et de la formation permanente, et faisant intervenir des membres de la communauté noire et des communautés ethniques minoritaires.



- c) une *supervision* pour garantir la mise en oeuvre de ces procédures, et une impulsion de la part du personnel d'encadrement démontrant sa volonté de s'attaquer au problème.
- d) des *informations en retour* de la part des ONG qui ont des contacts à la base, en ce qui concerne l'efficacité de leur réaction.

Force est de constater que, dans certains pays, des actes de violence et des harcèlements raciaux ou xénophobes sont parfois commis par la police ou par d'autres fonctionnaires. Pour faire face à un tel comportement, il faut des mesures disciplinaires énergiques, dont la réalité doit être rendue publique.

#### **Définition des entités responsables et de leurs attributions**

Au sein de la police et de tous les autres organismes concernés, il faudrait attribuer clairement à certaines personnes ou à certains services la responsabilité de promouvoir, de coordonner et de suivre de près les réactions de l'organisme concerné face à la violence raciale et xénophobe.

L'attribution de cette responsabilité permet de développer les compétences spécialisées, les contacts et les renseignements. En revanche, l'inconvénient potentiel réside dans le fait que les autres membres du personnel peuvent en conclure qu'ils n'ont plus besoin de s'occuper de ces questions. Il est donc important de veiller à ce que la création de postes ou de services spécialisés n'aboutisse pas à la marginalisation des problèmes.

### **Rôle des procureurs et des juges**

Les procureurs et les juges ont pour rôle de veiller à ce que la loi soit appliquée efficacement et rapidement. A cet effet, ils doivent :

- a) recevoir une formation et des conseils (afin de bien comprendre la nature et l'importance de la violence raciale et xénophobe) et disposer du pouvoir nécessaire pour lutter contre cette violence.
- b) (dans le cas des procureurs) collaborer étroitement avec la police et les ONG pour obtenir des témoignages et présenter les affaires devant la justice.
- c) (dans le cas des juges) faire usage du pouvoir discrétionnaire qui leur est imparti par la loi pour prononcer des peines plus sévères en présence d'une motivation raciale ou xénophobe, et faire à l'audience des déclarations condamnant une telle motivation.
- d) proposer un arsenal législatif supplémentaire si nécessaire.

### **Rôle du gouvernement**

Le gouvernement - tant au niveau central qu'au niveau local - devrait exprimer clairement et publiquement sa volonté politique de lutter contre toutes les formes de violence et de harcèlements raciaux et xénophobes.

Pour concrétiser cette volonté, il faudrait formuler un plan stratégique faisant intervenir un éventail approprié d'organismes et de projets. Il est indispensable de fournir des ressources suffisantes pour financer ces projets.

Plus particulièrement, le gouvernement devrait :

- a) investir dans la recherche concernant le problème
- b) assurer l'existence d'un cadre juridique adéquat
- c) charger la police de s'attaquer efficacement au problème
- d) s'assurer que d'autres instances, surtout dans le domaine du logement et de l'éducation, possèdent les pouvoirs et les moyens appropriés pour aborder le problème dans leur domaine de responsabilité
- e) promouvoir une éducation tournée vers le long terme
- f) favoriser la coopération, la coordination et la mise en commun de l'expérience pratique, tant au niveau national qu'au niveau international.

Les gouvernements ne devraient pas laisser entendre que le contrôle de l'immigration constitue la solution appropriée ; ils devraient reconnaître que le fait de lier le contrôle de l'immigration à de bonnes relations intercommunautaires stigmatise les minorités ethniques et exacerbe, par là même, le problème. Il importe, par exemple, de souligner la contribution positive apportée aux Etats membres par les migrants et les minorités, et, en politique, de faire attention au langage utilisé pour parler de ces groupes.

### **Rôle des ONG**

Les ONG ont un rôle essentiel à jouer dans la lutte contre la violence raciale et xénophobe, notamment :

- a) en organisant des campagnes destinées à sensibiliser le public au problème et à mettre en lumière la réalité de la situation, du point de vue respectivement des migrants et des minorités
- b) en offrant aux victimes une aide et des conseils, y compris des conseils concernant une action en justice (et l'exercice d'une telle action au nom des victimes le cas échéant).
- c) en servant de trait d'union entre les hommes politiques, les organismes publics et les organisations qui travaillent à la base et en donnant une vue d'ensemble de la situation.

- d) en suivant les activités des organismes publics ayant des responsabilités dans la lutte contre la violence raciale et xénophobe, et en présentant des suggestions en ce qui concerne l'amélioration des politiques et des pratiques.

Il faudrait mettre les ONG en mesure d'établir un véritable partenariat avec les organismes publics pour faire face au problème en permettant l'instauration de relations de confiance mutuelle. Les organismes publics devraient reconnaître et apprécier à leur juste valeur les critiques formulées et les campagnes organisées par les ONG, qui, les aident à s'acquitter efficacement de leurs tâches.

Les ONG devraient recevoir des subventions suffisantes pour leur permettre de jouer ce rôle, avec des effectifs appropriés et une sécurité financière.

#### **Coopération multi-organismes**

La coopération entre organismes (y compris les ONG) est indispensable pour lutter efficacement contre le problème de la violence et des harcèlements raciaux et xénophobes. Une telle coopération suppose :

- a) l'adoption d'objectifs pratiques communs.
- b) des échanges d'informations.
- c) le respect des rôles et styles différents de chaque organisme.
- d) la reconnaissance de la nécessité de parvenir à la compréhension et la confiance réciproques.
- e) des mesures préventives, le maintien de l'ordre et une aide aux victimes.
- f) des structures officielles et des structures informelles.

La coopération entre organismes devrait être prévue à deux niveaux : celui de la politique à suivre et celui des agents opérationnels. *Au niveau de la politique à suivre*, il faudrait créer un comité des personnels d'encadrement pour convenir de la politique à suivre, autoriser des projets et des structures de coopération, fournir des ressources et suivre et passer en revue les progrès dans leur ensemble. *Au niveau des agents opérationnels*, des réunions plus fréquentes, formelles et informelles, devraient permettre aux agents de concevoir et de mettre en oeuvre des projets, d'échanger des informations et de suivre la situation au niveau local, ainsi que de coopérer lorsqu'il s'agit de réagir à des incidents spécifiques.



## ANNEXE

### Liste des orateurs List of speakers

**Chair/Présidente:** Ms **Mary COUSSEY**, The Lodge, Clare College, GB -  
CAMBRIDGE CB2 1TL, United  
Kingdom/Royaume-Uni.

#### PROJECT ORGANISERS/ORGANISATEURS DE PROJETS

**Mr Rob WITTE**, University of Utrecht, De Volte 7, NL - 8252 GB DRONTEN,  
Netherlands/Pays-Bas

**Mr Roger KEMBER**, Chief Inspector, Community Affairs Branch, Metropolitan Police  
Service, TO 30 Branch, New Scotland Yard, Broadway, LONDON SW1H 0BG, United  
Kingdom/Royaume-Uni.

**Mr Trevor HALL**, Community relations consultant, Home Office, Room 1281, 50 Queen  
Anne's Gate, LONDON SW1H 9AT, United Kingdom/Royaume-Uni.

**Mr Qadir BAKHSH**, Head of Race Relations Unit, London Borough of Waltham Forest,  
14 Canterbury Avenue, ILFORD, Essex IG1 1NR CUK, United Kingdom/Royaume-Uni.

**Mr Willem MIJNSSEN**, Police Prosecutor, Ministry of Justice, Stafafdeling Wetgeving  
Publiekrecht, PO Box 20301, NL - 2500 EH THE HAGUE, Netherlands/Pays-Bas.

**Ms Margriet MARIS**, Senior staff member, Rotterdam Anti-Discrimination Council,  
RADAR, Postbus 1812, Grote Kerkplein 5, Postbus 1812, 3000 BV ROTTERDAM,  
Netherlands/Pays-Bas.

**Ms Beate VOSSSEN**, Landeskriminalamt Nordrhein-Westfalen, Volkinger Str. 49, 40221  
DUSSELDORF, Germany/Allemagne.

**Mr Karl-Heinz SCHAMBERGER**, Kriminaldirektor, Bundeskriminalamt (BKA),

Hauptabteilung Meckenheim, Referat ST 21, Paul-Dickopf-Strasse 2, D - 53340 MECKENHEIM, Germany/Allemagne.

**Ms Barbara JOHN**, Commissioner of the Senate of Berlin for Foreigners, Potsdamer Str 65, D - 10785 BERLIN.

**Ms Martina LAZAROVA**, Ministry of the Interior, Nad Stolou 3, 170 34 PRAHA 7, Czech Republic/République Tchèque.

**Mr Martin ILL**, Executive Director, Centre for Defence of Human Rights, Martin Luther King Project, PF 562, 1447 BUDAPEST, Hungary/Hongrie.

**M. Patrick SPINNOY**, Administrateur, MRAX, 37 rue de la Poste, 1210 BRUXELLES, Belgium/Belgique.

**Mr Khalid SALIMI**, Director, Anti-Racist Centre, PO Box 244 Sentrum, 0103 OSLO, Norway/Norvège.

**Mr Jonathan STANLEY**, Principal Officer - Criminal Justice, Director Camden Racial Equality Council, 58 Hampstead Road, GB - LONDON NW1 2PY, United Kingdom/Royaume-Uni.

**Ms Aicha SISSOKO**, Présidente, Association des Femmes Africaines du Val d'Oise (AFAVO), 8 chemin de la Surprise, 95800 CERGY SAINT CHRISTOPHE, France.

#### **CONSULTANT/EXPERT CONSULTANT**

**Dr Robin OAKLEY**, 20A Boscastle Road, LONDON NW5 1EG, United Kingdom/Royaume-Uni.