



**Position Paper
2021**

**Recommandations
d'Unia :
les législations
antidiscrimination
et le classement
sans suite**

Positions paper 2021

Recommandations d'Unia : les législations antidiscrimination et le classement sans suite

Inhoudstabel

| | |
|--|-----------|
| Introduction | 3 |
| 1 Constats et recommandations | 4 |
| 1.1 <i>Les recommandations d'Unia pour mieux lutter contre le classement sans suite des délits de haine :.....</i> | <i>4</i> |
| 1.1.1 Constats généraux | 4 |
| 1.1.2 Améliorer l'encodage des délits de haine | 5 |
| 1.1.3 Optimiser le recours aux Enquêtes Policières d'Office (EPO) | 5 |
| 1.1.4 Améliorer la qualité des auditions..... | 6 |
| 1.1.5 Intensifier la recherche de témoins..... | 7 |
| 1.1.6 Développer le recours aux alternatives à la justice (médiation, soutien psychologique, ...) | 7 |
| 1.1.7 Systématiser et améliorer l'information des personnes lésées | 8 |
| 1.1.8 Eviter les classements d'opportunité | 9 |
| 1.2 <i>Les recommandations d'Unia pour améliorer le parcours des victimes de délits de haine:.....</i> | <i>9</i> |
| 1.2.1 Les témoins..... | 10 |
| 1.2.2 La police..... | 10 |
| 1.2.3 Justice | 12 |
| 1.2.4 Médiation | 12 |
| 1.2.5 Les organisations | 13 |
| 1.2.6 Les services d'aide | 13 |
| 1.2.7 Les médias et les réseaux sociaux | 14 |
| 1.2.8 Les organismes de promotion de l'égalité..... | 14 |
| 2 Synthèse des recommandations | 15 |

Introduction

Cela fait de nombreuses années que la question du classement sans suite des infractions liées aux législations contre le racisme et les discriminations est sur la table. Il y a presque 10 ans cette question était déjà débattue et perçue comme problématique. L'adoption de la Circulaire relative à la politique de recherche et de poursuite en matière de discriminations et de délits de haine en 2013 (COL 13/2013), remplaçant les circulaires antérieures, avait notamment pour objectif de répondre à ce constat.

Cependant, d'années en années, lorsque les statistiques judiciaires sont publiées, force est de constater que le taux de classement sans suite reste très élevé. Loin de nous l'idée qu'il tende vers le zéro, tant il est vrai que le classement sans suite est un mode ordinaire de gestion du flux de l'ensemble du contentieux judiciaire. Vouloir y mettre fin, quel que soit le type de délit, n'aurait pour effet que d'engorger encore plus la machine judiciaire... et de la paralyser. Cela étant, le pourcentage de classements sans suite pour les infractions liées aux législations antidiscrimination est sensiblement plus élevé que la moyenne générale des classements sans suite¹. Et c'est cette différence de traitement qui pose question.

La [Commission d'évaluation](#) de la législation fédérale relative à la lutte contre les discriminations et [Unia](#) ont eu l'occasion de présenter leurs rapports respectifs à la Chambre des représentants lors d'une [audition](#) le 14 mars 2018. Tous les deux, nous avons rappelé combien le pourcentage élevé de classements sans suite restait un sujet de préoccupation. Les quatre premières recommandations d'Unia concernent d'ailleurs directement une meilleure application de la COL 13/2013.

Encore faut-il essayer de comprendre les raisons de ce taux élevé de classements sans suite. Est-ce dû à la nature des faits rapportés eux-mêmes, à une difficulté spécifique de rapporter la preuve des comportements problématiques ou encore à un manque de motivation des acteurs judiciaires qui ne percevraient pas l'impact tant individuel que sociétal de ces violences ?

C'est pour y voir un peu plus clair que le Collège des procureurs généraux et Unia ont décidé d'initier une recherche sur le classement sans suite. En quête de partenaires, ils ont très vite trouvé l'oreille attentive de la Fondation Roi Baudouin (FRB) qui non seulement a embrayé sur la proposition, mais a voulu lui apporter une nouvelle dimension en suggérant de s'intéresser directement aux victimes de propos et d'actes de haine, de manière à compléter la perspective judiciaire par le volet des facteurs qui poussait les victimes à prendre la décision de réagir, de porter plainte et de réclamer justice. A ces deux volets, s'en est ajouté un troisième portant plus spécifiquement sur l'application de la loi sexisme pris en charge par l'Institut pour l'égalité des femmes et des hommes et qui fera l'objet d'une publication ultérieure.

Pour ce qui concerne plus spécifiquement le volet sur le classement sans suite, nous avons décidé de faire appel à l'expertise de l'Institut national de criminologie et de criminalistique (INCC).

Par le présent texte, Unia souhaite mettre en lumière quelques enseignements tirés de ces deux recherches et formuler des recommandations en vue de remédier aux situations présentes.

¹ Selon les statistiques annuelles du Parquet, le taux moyen de classement sans suite en 2019 était de 63,52%, voir tableau 9 des statistiques disponibles sur <https://www.om-mp.be/stat/corr/jstat2019/f/home.html>. En matière de discriminations, le taux de classement sans suite pour les dossiers enregistrés sous le code 56 est d'environ 75 % pour les années 2013 à 2017, tous arrondissements confondus (cfr p.2 de la recherche sur le classement sans suite).

1 Constats et recommandations

1.1 Les recommandations d'Unia pour mieux lutter contre le classement sans suite des délits de haine² :

1.1.1 Constats généraux

Avant d'attirer l'attention sur certains constats de l'étude où les choses pourraient être améliorées, nous souhaitons relever quelques enseignements plus généraux qui nous semblent plutôt rassurants.

Il est particulièrement intéressant de relever la nature même du contentieux étudié. En grande partie, les dossiers analysés étaient relatifs à des propos haineux plutôt qu'à des actes de haine tels que des violences. Si ces propos haineux témoignent bien d'une inquiétante tension sociale, ils sont par nature d'une gravité relativement moindre et en outre assez difficiles à poursuivre au regard des éléments constitutifs de l'incitation à la haine ou encore en raison de l'application de l'article 150 de la Constitution. Il y a également lieu de rappeler que le Code Pénal ne sanctionne actuellement pas les injures orales même lorsqu'elles ont un caractère discriminatoire.

Par ailleurs, l'étude relève que seulement 20% des dossiers s'inscrivaient en dehors de tout contexte conflictuel entre les parties. On peut donc postuler que le contexte des faits peut parfois pour partie expliquer la décision des magistrats de ne pas entamer de poursuite. Unia a par exemple déjà fait un constat similaire pour les dossiers de conflits de voisinage où il n'est pas toujours aisé de faire la part des choses, notamment quant à l'origine des difficultés. Cela étant dit, il est nécessaire de rappeler que le contexte ne peut, à lui seul, justifier l'absence de poursuites comme l'a par exemple rappelé le tribunal correctionnel d'Anvers dans un récent jugement³.

En outre, l'étude pointe le fait qu'un nombre relativement important de devoirs d'enquête ont été réalisés dans les dossiers étudiés et qu'on ne peut donc reprocher aux autorités judiciaires un manque de diligence dans le traitement des dossiers. Même si nous relèverons ci-dessous des améliorations possibles dans la réalisation de ces devoirs d'enquête, il est rassurant de constater que ces dossiers sont en général pris au sérieux par les autorités.

Il convient enfin de rappeler que, la recherche portant sur les dossiers classés sans suite, les dossiers faisant l'objet de poursuites n'ont quant à eux pas été investigués. Il serait sans doute intéressant de pouvoir s'y intéresser également en vue de comprendre les facteurs ayant permis des poursuites judiciaires dans ces dossiers et de comparer les résultats avec ceux de la présente étude.

Nous souhaitons à présent mettre le doigt sur certains constats de l'étude où des perspectives d'amélioration nous semblent possibles.

² Une analyse des dossiers judiciaires classés sans suite comprenant une prévention liée à la discrimination, Valentine Mahieu, Sarah Van Praet, INCC, 2020

³ Trib. corr. Anvers, 2 novembre 2020 disponible sur www.unia.be. En l'occurrence, le prévenu avait tenu des propos racistes et tenté d'écraser une autre personne suite à un incident de circulation.

1.1.2 Améliorer l'encodage des délits de haine

Au moment de réaliser cette étude, les chercheuses de l'INCC ont été confrontées à une difficulté particulière pour pouvoir retrouver les dossiers de délits de haine en raison de la manière dont ils sont encodés dans les systèmes informatiques de la police (ISLP) et du Parquet (Mach)⁴. Le système ISLP ne permet pas en l'état d'encoder directement un mobile haineux en tant que circonstance aggravante d'un délit. En outre, même lorsque l'encodage du phénomène "discrimination" est bien réalisé au niveau de la police, l'information n'est pas reprise automatiquement dans le système du Parquet. Au niveau du Parquet, les délits de haine nécessitent en effet l'encodage d'une prévention secondaire (pour le mobile haineux) en complément à la prévention primaire (infraction de base). Si la COL13/2013 prévoit bien des règles spécifiques en matière d'encodage, force est de constater qu'elles ne sont pas systématiquement appliquées au sein des Parquets.

Ces difficultés ont déjà été identifiées de longue date par Unia et ont récemment fait l'objet de recommandations de l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne et du Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'Homme de l'OSCE suite à l'organisation d'un workshop en janvier 2020. Suite à cela, la Cellule égalité des chances du SPF Justice, en concertation avec le groupe de travail chargé du suivi de la COL13/2013, a constitué un groupe de travail en vue de dégager des pistes de solution⁵.

Unia invite le groupe de travail à finaliser son analyse sur l'amélioration de l'encodage des délits de haine.

Il appelle les autorités et les différents acteurs concernés à mettre en œuvre les solutions qui y seront dégagées.

Dans l'attente, les magistrats et les policiers de référence doivent rappeler les règles d'encodage prescrites par la COL13/2013 dans leurs corps respectifs.

1.1.3 Optimiser le recours aux Enquêtes Policières d'Office (EPO)

Selon l'étude, +/- 70% des dossiers analysés font l'objet d'une Enquête Policière d'Office (EPO)⁶. Dans le cadre d'une EPO, la police peut, de son initiative, réaliser les premiers devoirs d'enquête avant de transmettre le dossier au Parquet dans un délai maximum de 4 mois. Les magistrats francophones émettent des réserves par rapport à ce procédé, à l'inverse des magistrats néerlandophones. L'EPO présente l'avantage que certains devoirs d'enquête sont déjà réalisés avant la transmission au Parquet.

⁴ Voir pages 4 et 5 de l'étude

⁵ Ce groupe de travail est composé de magistrats et policiers de référence COL 13/2013, de spécialistes techniques des systèmes d'encodage policiers et judiciaires, de statisticiens du Parquet, d'Unia, de l'IEFH et est coordonné par la Cellule égalité des chances du SPF Justice

⁶ Voir page 33 de l'étude

Toutefois, si le dossier est incomplet, une EPO peut impliquer une perte de temps précieux pour la réalisation de certains devoirs ultérieurs.

Si l'on veut recourir aux EPO dans les dossiers « discriminations », il faut aussi améliorer la connaissance et la maîtrise des législations antidiscrimination par la police. A défaut, les EPO ne seront pas une solution pertinente. Cela n'est malheureusement pas toujours le cas, comme nous le constatons dans nos dossiers ou lors des formations qu'Unia est amené à donner⁷.

Unia rappelle donc la nécessité de développer la connaissance et la maîtrise des législations antidiscrimination par les services de police, tant dans les formations de base que dans les formations continues.

Lorsqu'un dossier « discrimination » fait l'objet d'une EPO, Unia suggère qu'un bref contact soit pris par la police avec le magistrat de référence COL13/2013 pour que celui-ci puisse attirer l'attention sur certains éléments décisifs.

1.1.4 Améliorer la qualité des auditions

Si l'étude indique que des auditions des différents intervenants (victimes, suspects, témoins, etc.) sont réalisées dans une grande partie des dossiers, ce qui est évidemment une bonne chose, certaines réserves sont émises quant à la qualité de celles-ci. Les magistrats de référence constatent en effet que les policiers ne réalisent pas toujours ces auditions (et surtout celles des suspects) en vue d'établir l'existence ou non d'infractions aux lois antidiscrimination et particulièrement la présence d'un mobile haineux⁸. Pour les délits de haine, les policiers et les magistrats ont en effet tendance à se focaliser sur les éléments constitutifs de l'infraction principale en oubliant d'investiguer la présence éventuelle d'un mobile haineux. En matière d'incitation à haine, une investigation des motivations de l'auteur est également nécessaire en vue d'établir l'intention particulière requise pour cette infraction.

Unia rappelle aux policiers et aux magistrats l'importance d'investiguer la présence d'un éventuel mobile abject sans se limiter aux éléments constitutifs de l'infraction de base.

Des modèles d'auditions-type et d'apostilles ont été élaborés dans cette optique et devraient être promus et utilisés plus systématiquement.

⁷ Rapport annuel 2012 – convention entre le Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme et la police, page 34

⁸ Voir page 36 de l'étude

1.1.5 Intensifier la recherche de témoins

L'étude souligne que la recherche de témoins par les services de police semble encore insuffisante, notamment en EPO, sauf lorsque la victime en désigne expressément et en donne les coordonnées⁹. Or la présence de témoins est souvent décisive en matière de preuve et permet d'éviter l'écueil du « parole contre parole » qui constitue un motif fréquent de classement sans suite. Des précisions sur les termes utilisés ou le contexte de l'infraction sont par exemple essentielles pour reconnaître un mobile haineux ou une intention d'inciter à la haine. Certaines infractions requièrent en outre une condition de publicité qui rend nécessaire la présence de témoins.

Unia demande aux policiers et aux magistrats de rechercher plus activement la présence de témoins et de les entendre dans le cadre de l'enquête.

1.1.6 Développer le recours aux alternatives à la justice (médiation, soutien psychologique, ...)

Même si de nombreux classements sans suite reposent sur des motifs techniques tels que l'absence de preuve, l'absence d'infraction, l'absence de publicité des propos, la difficulté de démontrer l'intention (dol spécial), il n'en reste pas moins que les dossiers analysés dans l'étude témoignent bien de l'inquiétante tension sociale sous-jacente à ces faits et de leur impact psychologique important sur les victimes¹⁰. En vue de répondre à cet impact émotionnel, les magistrats soulignent la nécessité de réorienter les victimes vers des services de médiation ou de soutien psychologique lorsque les éléments sont insuffisants pour des poursuites pénales. Dans le même ordre d'idée, les magistrats pointent l'inadéquation de la réaction judiciaire pour certains conflits tels que les conflits de voisinage¹¹. Dans sa pratique quotidienne, Unia fait le même constat et renvoie ces dossiers vers les acteurs de terrain pouvant initier un dialogue, tels que l'agent de quartier ou les services de médiation. Enfin, une intervention des organisations (employeur, école, etc.) au sein desquelles les faits se sont déroulés constitue également un moyen intéressant de résoudre ces conflits, parfois de façon plus structurelle.

Des alternatives extrajudiciaires peuvent donc :

- permettre aux victimes de « reprendre la parole » et d'entendre leur détresse ;
- permettre aux auteurs d'évoluer sur ces questions, pour autant qu'ils ne s'inscrivent pas dans une logique stratégique d'incitation à la haine ;
- offrir au Parquet une solution satisfaisante lorsque des poursuites ne sont pas possibles ou opportunes.

⁹ Voir page 37 de l'étude

¹⁰ Sur ce point précis de l'impact, voir également l'étude de la Fondation Roi Baudouin sur le parcours des victimes de délits de haine.

¹¹ Voir pages 44 et 46 de l'étude

Unia recommande une réorientation plus systématique des victimes vers les services de médiation et d'aide psychologique aux victimes en cas de classement sans suite¹.

Unia recommande en outre de développer les possibilités de médiation dans les dossiers de conflits de voisinage. A titre d'exemple, un certain nombre de communes ont ainsi mis en place un service de médiation de quartier pour intervenir dans ces dossiers.

1.1.7 Systématiser et améliorer l'information des personnes lésées

En vertu de l'article 5bis du Code procédure pénale, celles et ceux qui se déclarent comme personnes lésées dans un dossier doivent systématiquement être informés des suites qui y seront réservées. Or, l'étude nous apprend que les courriers d'information aux personnes lésées sont très régulièrement manquants dans les dossiers examinés¹². Selon les magistrats, il pourrait néanmoins y avoir une explication administrative à cela. Unia fait toutefois ce même constat dans ses propres dossiers. Il nous est aussi revenu que certains Parquets ont pour politique de ne plus faire d'envoi systématique de ces courriers pour certaines infractions de moindre gravité en raison d'une surcharge importante de travail. Au vu de l'impact spécifique des infractions liées aux discriminations¹³, il est particulièrement important pour les victimes de ce type de faits de connaître les suites réservées à leur plainte. Par ailleurs, lorsqu'il est envoyé, le courrier ne mentionne souvent pas des possibilités d'assistance psychologique ou de médiation.

Le fait de ne pas être tenues informées - ou mal - de la suite donnée à leur dossier représente une violence supplémentaire pour les victimes. C'est vécu comme un déni de la part de l'institution. L'inadéquation ou les manquements des procédures de suivi entravent le travail de reconstruction commencée avec le dépôt de plainte, alimente le sentiment d'inutilité de la démarche et discrédite in fine le travail du Parquet et de la police.

Unia rappelle qu'une information systématique des personnes lésées en cas de classement sans suite de leur dossier est légalement obligatoire et socialement pertinente.

Le courrier adressé aux personnes lésées devrait en outre mentionner systématiquement la possibilité de recevoir une assistance (psychologique notamment) auprès de services d'aide aux victimes ou encore de services de médiation¹⁴.

¹² Voir page 45 de l'étude

¹³ Voir également l'étude la Fondation Roi Baudouin sur le parcours des victimes de délits de haine

¹⁴ Voir également le point sur 5 sur les alternatives à la justice

1.1.8 Eviter les classements d'opportunité

Bien que la plupart des dossiers soient classés sans suite pour des motifs techniques, l'étude constate néanmoins que près de 30% des dossiers sont classés pour des motifs d'opportunité¹⁵. La circulaire COL13/2013 prévoit pourtant que le classement sans suite d'opportunité est à proscrire sans qu'il y ait au minimum un rappel à la loi fait par le Parquet. Il n'a malheureusement pas été possible de quantifier exactement le nombre de rappels à la loi effectués dans ces classements d'opportunité. Si les motifs d'opportunité liés à la personnalité de l'auteur ou de la victime ou aux « conséquences pénales disproportionnées par rapport au trouble social » semblent pouvoir s'expliquer par les éléments du dossier, le classement pour motifs liés à la politique criminelle ne manque pas quant à lui d'interroger alors qu'il est en totale contradiction avec le prescrit de la COL13/2013. Celle-ci semble donc encore méconnue.

Unia recommande de développer la connaissance et l'application stricte de la COL13/2013 au sein des Parquets et de rappeler notamment qu'elle proscrie les classements sans suite d'opportunité.

1.2 Les recommandations d'Unia pour améliorer le parcours des victimes de délits de haine¹⁶:

Par l'intermédiaire de témoignages marquants, cette étude démontre à nouveau l'impact particulier des délits de haine sur les victimes, mais aussi sur les communautés auxquelles elles appartiennent et, de manière plus générale, sur la société dans son ensemble¹⁷. Les victimes de ces délits sont atteintes dans leur besoin de sécurité et leur identité de groupe. Elles sont donc profondément touchées d'un point de vue psychologique. Cet impact psychologique particulier engendre un besoin important de reconnaissance et entraîne des implications pour les différents acteurs que les victimes sont amenées à rencontrer. Nous tâcherons ici d'identifier, pour chaque acteur rencontré, ces implications et les recommandations qui peuvent en être tirées :

¹⁵ Voir pages 42 et 43 de l'étude

¹⁶ « Comment (mieux) aider les victimes de délits de haine à se reconstruire ? », Virginie De Potter, Isa Van Doorslaer, FRB, 2020

¹⁷ Voir également le guide pratique de l'OSCE dédiés aux « lois sur les crimes de haine », p. 20 ; <https://www.osce.org/fr/odihr/36430> ; FRA, Mettre en évidence les crimes de haine dans l'Union Européenne : reconnaître les droits des victimes, 2013 ; Ministère de la Justice du Canada, Guide de traitement des victimes d'actes criminels : Application de la recherche à la pratique clinique, 2015, <http://www.justice.gc.ca/fra/pr-rp/jp-cj/victim/rech-res/p13.html>

1.2.1 Les témoins

Outre le fait qu'elle complique l'établissement de la preuve¹⁸, l'absence de réaction des témoins des faits est particulièrement mal vécue par les victimes. A l'inverse, la présence et le soutien d'un témoin renforcent considérablement la victime qui se sent alors prête à entreprendre des démarches auprès des autorités judiciaires. Cette dimension est également importante dans la mesure où des recherches sur le passage à l'acte ont déjà démontré que les auteurs de délits de haine se sentent encouragés à passer à l'acte lorsqu'ils ont le sentiment que personne ne réagira en raison du contexte social¹⁹.

Unia recommande donc de faire des campagnes de sensibilisation destinées aux témoins d'infractions (et plus particulièrement de délits de haine) pour les conscientiser sur leur responsabilité, leur place au sein d'un groupe et les encourager à manifester leur soutien aux victimes durant et après les faits.

1.2.2 La police

Les victimes attendent que la police reconnaisse qu'une limite a été franchie et veulent toujours croire dans le système judiciaire, ce qui les motive à déposer plainte. Les témoignages pointent néanmoins une approche très factuelle de la part des policiers, pas toujours axée sur l'empathie dont elles ont pourtant principalement besoin (cfr ci-dessus). Deux logiques semblent se heurter dans la relation policier-victime qui dépose plainte : le policier agit, questionne pour répondre à des impératifs d'efficacité policière, de qualification juridique et de rapidité (aller rapidement sur place pour trouver l'auteur, identifier rapidement les témoins, etc.) ; la victime quant à elle éprouve le besoin d'être reconnue dans la violence émotionnelle qu'elle a subie.

Les victimes ne sont par ailleurs pas systématiquement réorientées vers les services d'assistance aux victimes ou les institutions de promotion de l'égalité qui peuvent pourtant offrir un soutien complémentaire. Le manque de prise en considération des victimes (absence de PV), la minimisation des faits, voire des moqueries ou des préjugés exprimés par des policiers, ont un effet catastrophique sur les victimes et peuvent conduire à les dissuader (et leur entourage) de porter plainte. Les victimes de délits de haine soulignent également l'importance d'un accueil adapté lors du dépôt de plainte vu la nature des récits et leur impact. L'étude souligne que la police n'est pas toujours attentive au motif de haine et n'investigue pas systématiquement cet aspect, notamment par méconnaissance de la législation²⁰. L'étude pointe également un manque de confiance de certains publics vis-à-vis de la police.

¹⁸ Voir également l'étude de l'INCC sur le classement sans suite des dossiers « discrimination »

¹⁹ McDevitt, J., Levin, J., & Bennett, S. (2002). Hate crime offenders: An expanded typology. *Journal of Social Issues*, 58(2), 303-317.

²⁰ Voir également ce constat dans l'étude de l'INCC sur le classement sans suite des dossiers « discrimination »

Certaines victimes émettent par ailleurs des doutes sur l'utilité d'une plainte à la police (surtout en l'absence de préjudice physique ou matériel), ce qui pose plus largement la question de la pertinence d'une réponse judiciaire pour ce type de faits²¹.

La police étant un acteur décisif en matière de lutte contre les délits de haine, Unia formule plusieurs recommandations :

- Développer la connaissance de la COL13/2013 par les services de police et s'assurer de sa mise en œuvre. En particulier les prescriptions suivantes devraient être rappelées :
 - o Obligation d'acter un procès-verbal pour les faits de discrimination et de délits de haine même si, a priori, elle estime qu'il n'y a pas d'infraction.
 - o Amélioration des conditions matérielles d'accueil des victimes de délits de haine en vue de leur garantir une discrétion maximale
 - o Réorientation systématique des victimes de délits de haine vers les services d'aide aux victimes pour un soutien psychologique ainsi que vers les organismes de promotion de l'égalité (Unia et l'Institut pour l'égalité des femmes et des hommes)
- Repenser la gestion de l'accueil comme un continuum pour permettre à la fois aux victimes de s'épancher et aux policiers d'accomplir leurs tâches et d'enclencher la procédure.
- Former davantage les policiers à l'écoute empathique en se basant sur leur expérience de terrain.
- Développer massivement la connaissance des législations antidiscrimination par les policiers .
- Reconnaître et investir la figure du policier de référence qui dispose théoriquement de la connaissance des législations antidiscrimination. Le policier de référence pourrait notamment mettre cette expertise à la disposition de ses collègues .
- Accroître les échanges entre les différentes zones de police (et leurs policiers de référence) en vue notamment d'échanger sur les bonnes pratiques existantes
- S'inscrire dans une réelle approche "community policing" en accentuant l'ancrage de la police dans le réseau associatif et auprès de certaines communautés en vue de développer (et/ou restaurer) une relation de confiance, notamment via la police de proximité .
- Réorienter plus régulièrement les victimes vers des solutions extrajudiciaires telles que la médiation, particulièrement dans des conflits préexistants ou des faits de moindre gravité.

²¹ Voir également ce constat dans l'étude de l'INCC sur le classement sans suite des dossiers « discrimination »

1.2.3 Justice

Comme le constate l'INCC, le nombre de classements sans suite reste sensiblement élevé et est lié à toute une série de facteurs. Il est pourtant important pour les victimes de délits de haine d'obtenir une reconnaissance judiciaire de leur souffrance. Néanmoins, la voie judiciaire n'est pour certains pas toujours la plus indiquée. En effet, le coût et la durée des procédures judiciaires constituent des freins importants pour les victimes.

Unia renvoie d'abord aux constats et recommandations réalisés dans le cadre de la recherche de l'INCC sur le classement sans suite (voir ci-dessus).

Unia recommande en outre des initiatives en vue de promouvoir l'accès à la justice, en particulier des personnes plus vulnérables (renforcement du droit à l'assistance juridique, développement de l'aide juridique des 1^{ère} et 2^{ème} lignes, ...). Une réorientation plus systématique vers les organismes de promotion de l'égalité peut également avoir un impact positif sur le coût d'une procédure judiciaire.

1.2.4 Médiation

Les études de l'INCC et de la FRB pointent toutes les deux les perspectives intéressantes qu'offre le recours à des services tels que la médiation. Néanmoins, à l'heure actuelle ces services semblent encore trop peu au fait de la spécificité des délits de haine et de leur impact sur les victimes. A notre connaissance, aucun service de ce type ne dispose d'une offre spécifique pour les délits de haine. Un projet pilote est toutefois actuellement en cours dans l'arrondissement judiciaire d'Anvers.

Unia recommande de promouvoir le recours à des services de médiation notamment en cas de classement sans suite ou en l'absence de plainte pénale. Dans cette optique, il est nécessaire de développer une offre de médiation adaptée à la spécificité des délits de haine et d'en former les acteurs.

Unia encourage la poursuite et la finalisation des projets pilotes qui ont été initiés, notamment dans l'arrondissement judiciaire d'Anvers.

1.2.5 Les organisations

Une implication des organisations (école, employeur, transport, commerce, club sportif, etc.) dans lesquelles s'inscrit un incident de haine est accueillie positivement par les victimes. Le développement d'un environnement sûr avec un cadre d'action sur la discrimination et une politique de tolérance zéro permet aux victimes de dénoncer plus facilement ces incidents et de prévenir de nouveaux incidents.

A l'école, les techniques d'intervention doivent néanmoins être ajustées en fonction du public particulier que sont les enfants (par ex : ne pas faire intervenir la police ou sanctionner pour l'exemple).

Unia recommande aux organisations dans lesquelles s'inscrit un incident de haine de s'impliquer dans la gestion de ces incidents indépendamment d'éventuelles suites judiciaires. Unia encourage ces organisations à développer une culture de la diversité et de lutte contre les discriminations qui aura un impact en termes de prévention d'incidents et qui permettra d'y réagir adéquatement. A cet égard, Unia attend un positionnement clair et sans complaisance des personnes et des organes dirigeants par rapport aux propos et aux comportements discriminatoires qui auraient lieu au sein de leur organisation.

Dans le cadre spécifique de l'école, Unia invite à privilégier la voie du dialogue lorsqu'un conflit surgit plutôt que celle de la répression pure.

1.2.6 Les services d'aide

Vu la détresse psychologique qu'entraînent les délits de haine chez les victimes, un soutien psychologique adapté des services sociaux et de santé est nécessaire. L'étude pointe néanmoins une offre insuffisante de personnes spécialisées dans la gestion psychologique des délits de haine.

Unia recommande de développer l'offre et la sensibilité des acteurs sociaux et de santé à la spécificité des besoins des victimes de délits de haine

1.2.7 Les médias et les réseaux sociaux

L'étude souligne que certaines victimes de délits de haine ressentent le besoin de pouvoir exprimer les difficultés qu'elles ont vécu notamment par le biais des réseaux sociaux ou des médias, ceci plutôt dans une volonté d'attirer l'attention sur la problématique générale que sur leur cas individuel. Les victimes identifient néanmoins les limites et risques qu'une telle démarche peut aussi engendrer.

Unia encourage la réalisation d'un guide pour les victimes, afin qu'elles puissent mieux appréhender les impacts positifs mais également les risques et les limites d'une médiatisation de leur expérience. De même, c'est une dimension qui devrait être reprise dans les brochures et les communications destinées aux victimes.

1.2.8 Les organismes de promotion de l'égalité

L'étude souligne que les organismes de promotion de l'égalité (Unia et Institut pour l'égalité des femmes et des hommes), sont encore trop peu connus du public, et en particulier des personnes vulnérables. Unia a déjà pu poser ce constat au travers notamment d'une enquête de notoriété. Il a aussi déjà été relevé que les réorientations par la police vers ces organismes sont encore insuffisantes (cfr ci-dessus). Les victimes soulignent pourtant l'importance du soutien et de l'écoute qu'elles ont pu recevoir de la part de ces institutions. Certaines personnes qui se sont adressées à Unia regrettent néanmoins parfois un certain manque d'empathie et de suivi dans leur dossier.

Au départ de ces constats, Unia s'engage à continuer de développer ses pratiques afin d'offrir une réponse rapide et uniforme aux usagers. Unia tentera également de développer sa notoriété auprès du public et notamment des publics les plus vulnérables. En vue de ne pas créer de fausses attentes, Unia veillera à communiquer clairement aux requérants son rôle exact et l'étendue du soutien qu'il peut offrir. Unia reconnaît enfin la nécessité de former plus encore ses collaborateurs à une écoute empathique et de dépasser une analyse purement juridique des signalements reçus.

2 Synthèse des recommandations

Ces deux recherches sont particulièrement riches parce qu'elles abordent des problématiques communes à travers des angles d'observation différents.

Unia tient au préalable à remercier les partenaires du Parquet et de la police pour le travail déjà effectué. Fort de son expertise et de ses constats, Unia identifie **cinq axes** dans ses recommandations pour poursuivre la réflexion sur les délits et discours de haine et atteindre les **deux objectifs** suivants en matière de lutte contre les discours et délits de haine :

Au niveau des victimes individuelles : répondre à leurs besoins spécifiques.

Les victimes d'atteinte physique ou morale voient leur cadre social censé être sécurisant exploser. Pour le reconstruire, elles ont besoin que l'on reconnaisse le fait que la norme a été transgressée à leur encontre et que cela n'est pas acceptable. Les recherches de l'INCC et de la FRB donnent des pistes pour améliorer le processus judiciaire et le traitement de ce type de violences en mettant l'accent sur leurs spécificités.

Au niveau sociétal : réduire le risque de tensions, voire de violences, au sein de la société.

Cette dimension est souvent mal comprise ; elle est pourtant essentielle. Les agressions physiques ou verbales basées sur les stéréotypes génèrent un sentiment d'incrédulité dans le chef de la victime individuelle parce qu'elle est attaquée pour ce qu'elle représente. Mais l'on sous-estime encore *l'effet domino* que ces agressions provoquent : à travers un individu attaqué pour l'une de ses caractéristiques, c'est un groupe, une communauté qui sont visés. Il y a donc une onde de choc qui se répercute potentiellement dans les relations sociales et participe à la construction d'un climat social délétère. Un acte de haine est un acte dont le message est menaçant à l'égard de toutes celles et tous ceux qui peuvent se reconnaître dans la victime. Des actions doivent être menées pour endiguer ce phénomène.

| | Axes | Recommandations |
|---|---|--|
| 1 | Répondre aux besoins spécifiques des victimes | <p>Créer un espace sécurisant pour les victimes</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Réorganiser ou aménager un espace d'accueil garantissant une discrétion ; ▪ Repenser la gestion de l'accueil comme un continuum pour permettre à la fois aux victimes de s'épancher et aux policiers d'accomplir leurs tâches et d'enclencher la procédure ; ▪ Former les policiers à l'écoute empathique ; ▪ Rappeler l'obligation d'acter les plaintes des victimes sans banaliser ou minimiser ; ▪ Renvoyer les plaignants vers les services d'aide aux victimes et les organismes de promotion de l'égalité, <p>Améliorer les procédures de suivi des dossiers pour informer/accompagner les victimes</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Systématiser l'information des personnes lésées ; ▪ Formaliser le suivi informatif en les orientant systématiquement vers des structures de soutien ; <p>Améliorer l'accès à la justice des citoyens</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Renforcer le droit à l'assistance juridique ▪ Développer l'aide juridique des 1ère et 2ème lignes <p>Informers les victimes sur la médiation</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Réaliser un guide pour les victimes sur les impacts positifs, les risques et les limites d'une médiation de leur expérience. |
| 2 | Améliorer le processus judiciaire au niveau de la police et du Parquet | <p>Développer les connaissances des policiers et des magistrats</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Former les policiers et les magistrats aux législations antidiscrimination et les spécificités des violences basées sur les stéréotypes ; ▪ Proposer des formations spécifiques pour améliorer la qualité des PV et faire ressortir le motif haineux (questions-clés à poser tant aux victimes qu'aux auteurs) ; ▪ Travailler sur les devoirs d'enquête importants à mener, notamment la recherche de témoins, ce qui permet de mieux saisir le contexte des violences ; ▪ Diffuser efficacement en interne les outils existants pour soutenir les policiers et magistrats dans le traitement de ces dossiers (ex : modèles d'audition-type, modèles d'apostille). <p>Revoir le processus de traitement des dossiers de délits et discours de haine.</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Améliorer le système d'encodage des délits de haine conformément aux recommandations du groupe de travail mis |

| | | |
|---|--|--|
| | | <p>en place par la Cellule égalité des chances du SPF Justice et le groupe de travail COL13/2013 ;</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Rappeler fermement l'obligation de respecter les règles explicitées par la circulaire COL13/2013 ; ▪ En cas d'Enquête Policière d'Office (EPO), systématiser un contact entre la police et le magistrat de référence COL13/2013 ; ▪ Proscrire le classement d'opportunité en faisant à tout le moins un rappel à la loi. |
| 3 | <p>Investir dans des solutions extrajudiciaires (médiation, ...)</p> <p>-</p> | <p>Identifier les cas où une solution alternative se justifie :</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ quand le dossier fait l'objet d'un classement sans suite ; ▪ quand le dossier s'inscrit dans un conflit préexistant (ex : voisinage) ; ▪ quand il n'y a pas de préjudice physique ou matériel dans le chef de la victime et que les faits sont mineurs (ex : injures orales) ; ▪ quand la victime souhaite entrer en dialogue l'auteur des faits ▪ quand la victime ne souhaite pas déposer une plainte pénale <p>Développer une offre spécifique dans les services de médiation et d'accompagnement psychologique</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Lister et sensibiliser ces services à la nécessité de se spécialiser sur cette thématique ; ▪ Former le personnel de ces services à la spécificité des délits et discours de haine, ainsi que leur impact ; ▪ Finaliser les projets pilotes en cours et s'en inspirer |
| 4 | <p>Mobiliser le réseau autour des victimes et des auteurs</p> | <p>Sensibiliser les témoins</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Réaliser une campagne de sensibilisation destinées aux témoins d'infractions (et plus particulièrement de délits de haine) en vue de les encourager à manifester leur soutien aux victimes durant et après les faits. <p>Impliquer les organisations où ont eu lieu ces violences dans la gestion et la prévention des conflits (ex : école, entreprise, centres sportifs, etc.)</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Développer une culture de la diversité et de lutte contre les discriminations au sein de ces institutions (communication, diversité du personnel, sanctions, etc.); ▪ Se positioner clairement et sans complaisance par rapport aux propos et comportements discriminatoires se situant au sein de ces organisations. ▪ Adapter la réaction en fonction du contexte des faits (ex : privilégier le dialogue en milieu scolaire) |
| 5 | <p>Adapter l'approche policière</p> | <p>Inscrire l'action policière dans une approche « community policing »</p> |

| | | |
|--|--|---|
| | | <ul style="list-style-type: none">▪ Reconnaître et investir la figure du policier de référence. Outre son rôle de « courroie de transmission de l'information en interne, le policier de référence peut également être le relais de la zone vers l'extérieur ;▪ Augmenter les échanges entre les différentes zones de police (et leurs policiers de référence) pour partager les bonnes pratiques ;▪ Accentuer l'ancrage de la police dans le réseau associatif et auprès de certaines communautés pour développer (et/ou restaurer) une relation de confiance, notamment via la police de proximité. L'approche « community policing » permet également d'anticiper les tensions sociales et les risques d'escalade à l'échelle d'une zone ou d'un quartier. |
|--|--|---|



Unia

Rue Royale 138 • 1000 Bruxelles

T +32 (0)2 212 30 00

info@unia.be

www.unia.be



unia.be    