

SYNTHESE

Entre 2000 et 2007, un groupe d'extrême droite d'Allemagne, le Mouvement clandestin national-socialiste (NSU), a assassiné huit hommes d'origine turque, un d'origine grecque et un policier allemand blanc. En 2011, le suicide présumé de deux membres du NSU et la reddition d'un troisième à la police ont mis en lumière la faiblesse choquante avec laquelle les autorités ont réagi à ces meurtres.

Diverses forces de police n'ont pas pris en compte les différents aspects de ces meurtres, dont le mobile semblait la discrimination, ni enquêté efficacement sur ces actes. Au lieu de cela, elles se sont focalisées sur les parents des victimes et des membres des communautés malgré l'absence de tout élément raisonnable suggérant l'implication de ces personnes dans ces crimes. Comme l'ont souligné un certain nombre d'organes de défense des droits humains, les autorités se sont, à maintes reprises, abstenues de recenser les indices montrant qu'il s'agissait d'agressions racistes et d'engager des recherches en ce sens : ces faits révèlent un problème plus vaste de racisme institutionnel au sein de la police allemande.

Le terme « racisme institutionnel » ne s'applique pas uniquement aux contextes présentant une forte récurrence des attitudes ouvertement racistes au sein du personnel d'un organisme donné, mais aussi à ceux où ces attitudes sont rares. Il désigne donc « l'échec collectif d'un organisme à fournir des services appropriés et professionnels à des gens du fait de leur couleur, de leur culture ou de leur origine [...lequel échec] peut être visible ou détecté dans des processus, attitudes et comportements constituant une discrimination pratiquée par ignorance, inattention et à cause de préjugés inconscients ou racistes désavantageant les personnes appartenant à des minorités ethniques¹ ».

Suite aux révélations de 2011, le parlement fédéral (le Bundestag), et plusieurs parlements (*Landtage*) des États fédérés ou *Länder* ont enquêté sur l'échec des services de police et du renseignement à neutraliser le NSU. Mais ces organes n'ont pas mené de recherches particulières sur la part du racisme institutionnel dans l'échec des autorités à enquêter sur les indices suggérant un mobile raciste et ils n'ont tiré aucune conclusion explicite sur la question. Pas plus qu'ils n'ont émis de quelconques recommandations sur les mesures générales que les services répressifs et les autorités judiciaires pourraient prendre pour lutter contre le racisme institutionnel.

Certaines recommandations émises par ces organes ont été mises en œuvre. Par exemple, en 2015, le Code pénal a été modifié afin d'obliger les tribunaux à tenir compte, lorsqu'ils prononcent une peine, de tout mobile à caractère raciste, xénophobe ou autrement discriminatoire, associé au crime. En outre, de nouvelles structures ont été créées afin d'améliorer la coordination entre les différents niveaux d'autorités pour lutter contre les crimes de haine.

Toutefois, la réaction face aux crimes de haine demeure lacunaire. Comme le montre ce rapport, il y a encore des cas où les policiers n'ouvrent pas rapidement d'enquêtes efficaces, appropriés et approfondies sur des allégations de violence raciste. Des organisations non gouvernementales (ONG) et des avocats

¹ *The Stephen Lawrence Inquiry, Report of an inquiry by Sir William Macpherson of Cluny*, février 1999, § 6.34. Le rapport Stephen Lawrence avait été commandé par le ministre de l'Intérieur du Royaume-Uni « pour enquêter sur les questions soulevées par la mort de Stephen Lawrence, survenue le 22 avril 1993, notamment en vue de relever les leçons à tirer de l'enquête et des poursuites menées à l'encontre des crimes à mobile raciste ».

s'occupant de ce type de cas soulignent que les représentants de l'ordre omettent de rassembler des preuves, de prendre les déclarations des témoins et de rechercher ou de noter d'éventuels mobiles racistes lorsque démarre l'enquête.

Ces omissions sont, du moins en partie, liées à la complexité du système allemand de catégorisation des crimes de haine. Selon le système actuel, en place dans toute l'Allemagne depuis 2001, les crimes de haine sont une sous-catégorie des crimes à caractère politique. Lorsque le crime est enregistré dans cette catégorie, l'enquête est transmise à des unités de police spécialisées dont le nombre et les ressources ont augmenté dans de nombreux *Länder* ces dernières années. Mais il semblerait que le système actuel, du moins dans la pratique, place trop haut la barre à partir de laquelle d'éventuelles motivations haineuses peuvent être enregistrées et que les policiers des guichets ne soient pas aussi constamment sensibles qu'ils devraient l'être aux indices indiquant des crimes racistes.

Ce rapport n'a pas pour objet de présenter des conclusions définitives sur l'existence d'un racisme institutionnel au sein des multiples structures policières ou judiciaires chargées de représenter l'ordre, qui se superposent en Allemagne entre le niveau fédéral et celui des *Länder*. D'ailleurs Amnesty International n'en a pas les moyens. Mais les recherches conduites pour établir ce rapport portent à conclure que certains échecs à mener des enquêtes, engager des poursuites et prononcer des peines efficaces en matière de crimes de haine ont des origines structurelles et comportementales plus générales.

Amnesty International recommande l'ouverture d'une enquête indépendante afin de procéder à une évaluation des réactions de la police aux crimes de haine plus complète que celles réalisées jusqu'à présent sur les meurtres perpétrés par le NSU. Il serait utile que les enquêteurs reprennent l'analyse des meurtres du NSU depuis le début, mais ils devraient également étudier si les attitudes qui ont prévalu et les systèmes en place ont favorisé l'instauration d'une situation empêchant de repérer systématiquement l'ensemble des crimes de haine et d'y réagir. Une enquête complète inclurait aussi une évaluation de la qualité des services fournis par la police aux minorités ethniques et émettrait des recommandations en vue de leur amélioration.

Il y a longtemps que la nécessité d'évaluer la manière dont la police allemande traite les crimes de haine se fait sentir. Mais avec l'augmentation de ce type de crimes, liée à l'arrivée de nombreux demandeurs d'asile en 2015, cette évaluation est devenue particulièrement urgente. Fin 2015, l'Allemagne avait accueilli plus de 1,1 million de nouveaux demandeurs d'asile et, dans la plupart des cas, elle leur a réservé un accueil bienveillant inégalé par les autres pays d'Europe. Parallèlement, au cours de la même année, près de six manifestations anti-réfugiés par semaine ont été organisées en Allemagne. Face à une telle hostilité contre l'arrivée d'un si grand nombre de personnes, les autorités des *Länder* et plus particulièrement les autorités fédérales ont souligné à maintes reprises les besoins des demandeurs d'asile et des réfugiés et fermement condamné le racisme, la discrimination et la violence.

Néanmoins, les attaques violentes contre les demandeurs d'asile et les centres d'hébergement se sont multipliées. Ces deux dernières années, des centres d'hébergement pour demandeurs d'asile ont été incendiés, des manifestants ont empêché des demandeurs d'asile d'arriver à leur centre d'hébergement, et tous les jours, des demandeurs d'asile ont été agressés dans la rue.

En 2015, les autorités ont enregistré 1 031 actes criminels à caractère politique perpétrés contre des centres pour demandeurs d'asile, soit cinq fois plus qu'en 2014 (199) et 16 fois plus qu'en 2013 (63). Au premier trimestre 2016, les autorités ont fait état de 347 actes criminels à caractère politique perpétrés contre des centres pour demandeurs d'asile. La fondation Amadeu Antonio a fait état de 1 082 agressions

violentes perpétrées contre des demandeurs d'asile en 2015, soit quatre fois plus qu'en 2014.

Nombre de demandeurs d'asile et réfugiés ont raconté à Amnesty International, soit en qualité de victime d'une agression, soit en qualité d'ami-e ou connaissance de personnes victimes de crimes de haine, qu'ils vivaient dans la peur et ne se sentaient pas en sécurité dans les villes ou quartiers où ils logeaient. **Ciwan B.**, qui appartient à l'ethnie kurde et a fui la Syrie, a été agressé en Allemagne en septembre 2015. Il a déclaré :

« Quand les autorités m'ont dit que je devais aller à Dresde [Saxe, dans l'est de l'Allemagne], j'ai eu vraiment peur, j'avais entendu parler de PEGIDA² et des manifestations contre les réfugiés. Au début, j'ai eu l'impression d'être bien accueilli dans le centre pour les demandeurs d'asile, mais après mon agression, j'avais très peur, j'essayais de ne pas sortir trop, je pensais qu'on allait m'agresser de nouveau. Tous mes amis avaient peur après mon agression. J'ai fui une guerre en Syrie et je n'ai pas besoin des tensions qu'il y a en Allemagne. Je voudrais juste travailler... et avoir une vie agréable, comme avant la guerre³. »

Les autorités allemandes, en particulier au niveau fédéral, ont reconnu que la forte augmentation des agressions contre les demandeurs d'asile et les réfugiés était une question extrêmement préoccupante. Depuis le début de 2014, les autorités fédérales réexaminent régulièrement tous les signalements de crimes de haine perpétrés contre des centres pour demandeurs d'asile. Le 17 mars 2016, à la suite d'une réunion conjointe, les ministres de la Justice des 16 *Länder* et le ministre fédéral de la Justice se sont déclarés gravement préoccupés par l'augmentation des crimes odieux et ont demandé une amélioration de la coopération entre les autorités des différents niveaux. Ils ont également souligné qu'il était nécessaire de recueillir des données précises sur les poursuites et les condamnations pour crime de haine et de mettre en place des programmes de formation sur ces crimes pour les juges et les procureurs⁴.

Mais ni au niveau des *Länder* ni au niveau fédéral les autorités n'ont conçu ou mis en place des mécanismes complets d'évaluation des risques visant à recenser les centres d'hébergement les plus exposés aux attaques. Les autorités des *Länder* doivent adopter des stratégies d'évaluation des risques s'appuyant sur un cadre convenu avec les autorités fédérales. Ce mécanisme doit reposer sur des critères clairs, comme le nombre d'attaques perpétrées contre des centres d'hébergement dans des villes, zones ou quartiers particuliers. Bien qu'il soit irréaliste d'envisager que la police puisse protéger 24 heures sur 24 tous les centres d'hébergement d'Allemagne, ceux qui, d'après le mécanisme complet d'évaluation des risques, seraient particulièrement exposés, devront recevoir une protection supplémentaire.

PRINCIPALES RECOMMANDATIONS

- Mettre en place une commission d'enquête publique et indépendante, chargée d'évaluer les enquêtes sur les meurtres commis par le NSU et, de manière générale, les pratiques et les attitudes de la police en matière de catégorisation et de conduite des enquêtes sur les crimes de haine, afin d'en tirer les leçons à appliquer.

² Patriotische Europäer gegen die Islamisierung des Abendlandes, ou Patriotes européens contre l'islamisation de l'Occident.

³ Entretien avec Ciwan B., 19 octobre 2015.

⁴ Déclaration publiée à la suite de la réunion, http://www.bmjbv.de/SharedDocs/Downloads/DE/Artikel/03172016_Abschlusserk%C3%A4rung_Justizgipfel.pdf?__blob=publicationFile&v=1 (consulté le 23 avril 2016).

- La Conférence permanente des ministres de l'Intérieur (IMK) doit modifier les lignes directrices relatives aux enquêtes, à la catégorisation et à la collecte des données sur les infractions politiques (y compris sur les crimes de haine) afin que la police ait l'obligation expresse de démasquer les mobiles discriminatoires, notamment racistes, à l'origine des infractions pénales. La nouvelle version des lignes directrices devra exiger de la police qu'elle classe, dès le début, les infractions pénales dans la catégorie des crimes de haine, si la victime ou toute autre personne évoque un mobile discriminatoire, notamment raciste. Le contenu de ces lignes directrices doit être public.
- Les autorités de police des *Länder* doivent élaborer des stratégies complètes visant à évaluer les menaces pour la sécurité des demandeurs d'asile. Des mesures doivent être prises pour renforcer la protection des centres d'hébergement les plus exposés à la violence à caractère discriminatoire. Les autorités fédérales doivent coopérer avec celles de tous les *Länder* afin de fixer le cadre dans lequel les stratégies des *Länder* doivent s'inscrire.

METHODOLOGIE

Amnesty International a mené, d'avril 2014 à mai 2016, des recherches documentaires sur les crimes de haine en Allemagne. En outre, elle s'est rendue en Allemagne en mai 2014 (une semaine), septembre 2014 (deux semaines), octobre 2015 (une semaine), novembre 2015 (une semaine) et février 2016 (trois jours) pour y effectuer des recherches de terrain.

Ces recherches, menées en vue d'établir le présent rapport, ont été axées sur les crimes violents à caractère raciste perpétrés contre des Noirs, des personnes de couleur, des personnes d'origine turque, des demandeurs d'asile, des réfugiés et d'autres minorités susceptibles d'être victimes de discrimination raciale. Au cours de ces recherches, Amnesty International a également reçu des informations sur des crimes de haine à caractère homophobe ou transphobe. Certaines conclusions concernant la réaction des autorités face aux crimes de haine à caractère raciste pourraient s'appliquer à d'autres formes de crimes de haine, comme ceux à caractère homophobe ou transphobe. Toutefois, ce rapport se concentre exclusivement sur les crimes de haine à caractère raciste. L'échec des autorités allemandes à enquêter sur des crimes racistes commis entre 2000 et 2007 par le NSU, groupe d'extrême droite, et la forte augmentation des crimes racistes enregistrée, ces deux dernières années, tant par les autorités que les organisations de la société civile sont les faits qui ont été retenus pour circonscrire le contenu du rapport.

Les recherches de terrain avaient pour objectif principal de recueillir des informations sur la réaction des autorités fédérales et des *Länder* à ces crimes. Elles ont principalement été conduites dans quatre *Länder* : la Bavière, Berlin, la Saxe et la Saxe-Anhalt. Ces *Länder* ont été choisis en raison de l'augmentation des crimes racistes que les autorités et les organisations de la société civile y ont enregistrés. Leur répartition géographique a également eu son importance, car elle a permis des recherches à la fois sur les *Länder* où, après la réunification, les fonds d'urgence ont entraîné la création de puissants groupes de soutien aux victimes de la violence raciste et de la violence de droite (Saxe et Saxe-Anhalt) et sur les *Länder* où ces groupes sont moins importants (Bavière).

Les chercheurs d'Amnesty International ont interrogé des responsables d'organisations de la société civile soutenant les victimes de crimes de haine à Berlin, en Bavière, au Brandebourg, en Saxe, en Saxe-Anhalt et en Thuringe. En outre, Amnesty International a rencontré des responsables de 48 organisations de la société civile, notamment de projets antiracistes et antifascistes, de fondations, de conseils pour les réfugiés, et diverses autres ONG travaillant dans le domaine de la non-discrimination, des migrations et de l'asile. Amnesty International s'est entretenue avec 30 victimes d'actes criminels dont celles-ci pensaient

Des vies en danger. En Allemagne, la protection contre la violence raciste est insuffisante (extraits)

qu'ils avaient un mobile raciste. De plus, Amnesty International a rencontré 15 avocats ayant représenté certaines de ces victimes, ainsi que les victimes d'autres crimes de haine présumés.

Amnesty International a rencontré divers responsables des autorités fédérales : ministre de l'Intérieur, ministre de la Justice et de la protection des consommateurs, Office fédéral de la police judiciaire et Police fédérale. En Bavière, Amnesty International a rencontré, outre le ministre bavarois de la Justice, des responsables des instances bavaroises suivantes : offices de la police de Munich et de Moyenne-Franconie (Nuremberg), Office de police judiciaire de la Bavière, bureaux des procureurs de Munich, Nuremberg et Bamberg. À Berlin, Amnesty International a rencontré des responsables de l'Office de police judiciaire du *Land* de Berlin, le ministre de l'Intérieur et des Sports de Berlin et le commissaire pour les victimes de Berlin. En Saxe, Amnesty International a rencontré des responsables des instances saxonnes suivantes : Office de police judiciaire du *Land* de Saxe, Office pour la protection de la constitution de la Saxe, Centre opérationnel de défense de la police de la Saxe (OAZ), bureaux des procureurs de Leipzig, Dresde et Chemnitz. En Saxe-Anhalt, Amnesty International a rencontré des responsables de l'Office de police judiciaire du *Land* de Saxe-Anhalt. Amnesty International a rencontré des responsables des municipalités suivantes : Dresde, Hoyerswerda et Marzahn-Hellersdorf.

Amnesty International a rencontré des responsables des offices de la police judiciaire aux niveaux fédéral et des *Länder* ainsi que le ministre fédéral de l'Intérieur en septembre 2014 et octobre/novembre 2015. En 2015, les entretiens ont plus particulièrement porté sur les crimes de haine perpétrés contre des réfugiés, des demandeurs d'asile et des centres d'hébergements pour demandeurs d'asile.

Les entretiens se sont déroulés en allemand (avec un service d'interprétation), anglais et français. La plupart d'entre eux ont été menés en personne et quelques-uns par téléphone. Dans certains cas, à savoir lorsque les personnes interrogées ont demandé que leur nom ne soit pas publié, des pseudonymes ont été utilisés pour protéger leur vie privée et leur sécurité.