



Ministère de la Justice Department of Justice
Canada Canada

DOCUMENT DE TRAVAIL

**LES CRIMES MOTIVÉS
PAR LA HAINE AU CANADA :
UN PRÉJUDICE DISPROPORTIONNÉ**

Un analyse des statistiques récentes

**Julian V. Roberts
Département de criminologies
Université d'Ottawa**

1995

WD1995-11f

NON-RÉVISÉ

Canada 

**Division de la recherche et
de la statistique /
Research and Statistics Division**

**Secteur des politiques/
Policy Sector**

DOCUMENT DE TRAVAIL

**LES CRIMES MOTIVÉS
PAR LA HAINE AU CANADA :
UN PRÉJUDICE DISPROPORTIONNÉ**

An analyse des statistiques récentes

**Julian V. Roberts
Département de criminologies
Université d'Ottawa**

1995

WD1995-11f

NON-RÉVISÉ

*Cette étude a été subventionnée par la Section de la
recherche et de la statistique, ministère de la Justice du Canada.
Les opinions qui y sont exprimées sont celles des auteurs;
elles ne reflètent pas nécessairement la position du Ministère.*

3.2.2	Les tendances globales	31
3.2.2.1	Les données de B'nai Brith	32
3.2.2.2	Les crimes motivés par la haine dirigés contre les gais et les lesbiennes.....	35
4.0	OBSERVATIONS.....	39
4.1	Statistiques sur les crimes motivés par la haine : questions relatives à la collecte de données.....	39
4.2	Les avantages d'une collecte de données nationale	40
4.2.1	Cohérence.....	40
4.2.2	Constatation du préjudice causé.....	40
4.2.3	Intégration des diverses composantes du système de justice pénale	41
4.2.4	Tenir compte de tous les groupes ciblés	42
4.2.5	Avantages pour les collectivités locales.....	42
4.2.6	Les meilleures pratiques.....	42
4.3	Les inconvénients d'une collecte nationale	42
4.3.1	Ressources.....	42
4.3.2	Chevauchement	43
4.4	Intégration nationale des statistiques sur les crimes motivés par la haine	43
4.4.1	Encourager divers groupes à établir leurs propres statistiques	44
4.4.2	L'approche fondée sur les études spéciales	44
4.4.3	Modification du nouveau système de déclaration uniforme de la criminalité	45
4.5	La <i>Hate Crime Statistics Act</i>	46
4.6	La Loi sur les statistiques relatives aux incidents dénotant de la prévention contre les minorités (proposition de loi)	48
4.7	La classification des crimes motivés par la haine	49
4.8	Projet de formation des agents de police.....	51
4.9	Les organismes juridiques à caractère non pénal	52
4.10	Priorités de la recherche sur les crimes motivés par la haine	54
4.10.1	Enquête sur les attitudes de la collectivité	54
4.10.2	Enquêtes sur les actes de violence	54
4.10.3	Le traitement des crimes motivés par la haine par le système de justice pénale	55
4.10.4	Analyse de la jurisprudence en matière de détermination de la peine lors de la commission d'un crime motivé par la haine.....	55
4.10.5	Analyse du profil du contrevenant	56
4.10.6	Enquête sur les attitudes du public à l'égard des crimes motivés par la haine	56

5.0	RECOMMANDATIONS ET CONCLUSIONS	57
5.1	Recommandations	57
5.2	Conclusion.....	59

BIBLIOGRAPHIE	61
----------------------------	-----------

APPENDICES

Annexe A	Tableaux des données.....	67
Annexe B	<i>Hate Crimes Statistics Act</i> des États-unis (la loi américaine sur les statistiques relatives aux crimes inspirés par la haine	81
Annexe C	Loi sur les statistiques relatives aux incidents dénotant de la prévention contre les minorités (projet de loi)	85
Annexe D	Liste des organismes et des personnes-ressources crimes motivés par la haine	91

REMERCIEMENTS

L'auteur a entrepris la présente étude aux fins d'exécuter les termes du contrat de service 94-11-63 conclu avec le ministère de la Justice du Canada. L'auteur tient à remercier tous les groupes et personnes qui lui ont fourni des renseignements ou qui ont pris la peine de lui faire part de leurs observations sur les versions antérieures du présent rapport.

Julian V. Roberts,
Professeur,
Département de criminologie,
Université d'Ottawa,
Ottawa, Canada.
Téléphone : (613) 564-7852
Télécopieur : (613) 564-3871

SOMMAIRE

Les crimes motivés par la haine

Un crime est motivé par la haine lorsqu'il est inspiré par une caractéristique de la victime qui révèle qu'elle fait partie d'un groupe à l'égard duquel le contrevenant nourrit une certaine antipathie. Il s'agit d'un phénomène international et le Canada ne fait pas exception à la règle. Ces crimes sont perpétrés tant contre un groupe que contre une victime en particulier et le préjudice causé est donc plus grand que pour d'autres types d'infractions. Pour cette raison, plusieurs pays ont adopté des dispositions législatives qui ont pour objet d'augmenter la sévérité des peines dont sont passibles les contrevenants ayant perpétré une infraction motivée par la haine. Au Canada, le projet de loi sur la réforme de la détermination de la peine (C-41) constitue un exemple de ce type de loi. Les États-Unis et d'autres pays ont adopté des lois semblables.

Le problème que constituent les crimes motivés par la haine est très grave, à preuve la vive réaction qu'ils ont suscitée tant de la part des organismes privés (notamment B'nai Brith) que de celle des services de police. Au Canada, plusieurs services de police ont créé une unité chargée des crimes motivés par la haine. De plus, nombre de corps policiers recueillent des renseignements sur la fréquence des crimes motivés par la haine. Néanmoins, il est clair qu'un grand nombre de ces crimes ne sont pas, pour diverses raisons, signalés à la police. En fait, il est probable que les crimes motivés par la haine comptent parmi les crimes les moins signalés.

Objectif et portée du rapport

Jusqu'à maintenant, la recherche systématique sur la nature et la fréquence des crimes motivés par la haine au Canada a été peu abondante. Le présent rapport a pour objet de réunir, dans un seul document, les renseignements disponibles sur la fréquence des crimes motivés par la haine. À cette fin, le ministère de la Justice du Canada a acheminé une demande spéciale à diverses sources de renseignements, notamment les services de police du Canada et B'nai Brith. Le présent document résume les données obtenues et fournit d'autres renseignements sur certains incidents motivés par la haine dirigés contre les gais et les lesbiennes.

La classification des crimes motivés par la haine

La collecte de renseignements sur les crimes motivés par la haine est difficile, notamment parce que l'expression « crime motivé par la haine » n'est pas clairement définie. Les services de police canadiens appliquent des définitions fort différentes. Certains services (notamment la Police de la communauté urbaine de Toronto) ont adopté une définition « exclusive ». C'est-à-dire qu'un crime s'inscrit dans cette catégorie uniquement si, de l'avis de l'agent enquêteur, l'acte est « fondé exclusivement sur la race, la religion, la nationalité, l'origine ethnique, l'orientation sexuelle, le sexe ou la déficience de la victime ». D'autres corps policiers, notamment le Service de la police d'Ottawa, appliquent une définition plus large. En vertu de cette définition, un crime

motivé par la haine est un crime inspiré « en tout ou en partie, par un préjugé ». La question de la définition est fondamentale. Si la définition exclusive est appliquée, il est vraisemblable que moins d'incidents seront classés « crimes motivés par la haine » comme le démontrent les statistiques établies au Canada et ailleurs; en effet, les pays qui adoptent une définition exclusive déclarent un nombre beaucoup moins élevé de crimes motivés par la haine.

Les crimes motivés par la haine ne sont pas toujours signalés

Les statistiques en matière de justice pénale comportent une lacune fondamentale, savoir que nombre d'incidents ne sont jamais signalés à la police. La proportion de crimes non signalés (le « chiffre noir ») varie selon l'infraction et peut atteindre 95 pour 100 pour certains crimes. Nous sommes d'avis que le pourcentage d'infractions non signalées à la police pourrait s'avérer particulièrement élevé dans le cas des crimes motivés par la haine et ce, pour plusieurs raisons. Tout d'abord, les victimes craignent peut-être de subir de nouvelles agressions. Deuxièmement, la personne qui a subi un acte de violence à cause de sa race peut douter de la capacité du système de justice pénale de prendre sa plainte au sérieux. Troisièmement, les crimes motivés par la haine dirigés contre les gais et les lesbiennes soulèvent des questions particulièrement délicates; la victime peut éviter d'avoir recours aux agents de police par crainte qu'ils ne portent un jugement sur son orientation sexuelle.

Les crimes motivés par la haine dans d'autres pays

Depuis 1990, moment de l'adoption par le Congrès américain de la *Hate Crime Statistics Act* qui oblige les États à recueillir des données et à les transmettre au gouvernement fédéral, les données sur les crimes motivés par la haine sont colligées systématiquement aux États-Unis. Pour la dernière année pour laquelle ces données sont disponibles, le Federal Bureau of Investigation a enregistré près de 9 000 crimes motivés par la haine. Bien entendu, ce total ne reflète qu'une infime partie des crimes inspirés par la haine qui ont réellement été perpétrés. Parmi ces infractions, on trouve le plus souvent les menaces, puis le vandalisme et les voies de fait. Dans la majorité des cas, les minorités raciales ont été la cible des crimes motivés par la haine, soit dans près des deux tiers des incidents signalés. En deuxième lieu, ce sont les groupes religieux qui ont été visés. Presque tous les incidents de cette catégorie étaient des gestes antisémites. On constate que la nature de l'infraction dépend clairement du groupe ciblé. Lorsque la haine est fondée sur la race ou l'origine ethnique de la victime, il s'agit souvent d'un crime de violence, alors que dans les incidents antisémites, il s'agit le plus souvent d'infractions contre les biens.

Les données obtenues par l'enquête britannique sur la criminalité (British Crime Survey) (et publiées par le Home Office) révèlent assez bien l'ampleur du problème. Un rapport récent fondé sur une enquête auprès des victimes (en sus des rapports de police) révèle que près de 100 000 crimes motivés par la haine contre un groupe racial se produisent chaque année en Grande-

Bretagne. Ces crimes ne comprennent ni les crimes dirigés contre les gais et les lesbiennes, ni les actes antisémites. Si tous ces crimes motivés par la haine étaient compilés, le total serait beaucoup plus élevé.

Les tendances relatives aux crimes motivés par la haine au Canada

Tel que susmentionné, le présent rapport résume les données obtenues de trois sources différentes : les corps policiers canadiens qui ont répondu à la demande du ministère de la Justice du Canada, B'nai Brith du Canada et deux groupes qui représentent les communautés gaies et lesbiennes de Toronto et de Montréal.

Les corps policiers

Une majorité des crimes motivés par la haine déclarés par la police canadienne étaient dirigés contre les minorités raciales. Soixante-et-un pour 100 de tous les crimes motivés par la haine étaient dirigés contre ces minorités, 23 pour 100 contre les minorités religieuses, 11 pour 100 contre les gais et les lesbiennes et 5 pour cent contre les minorités ethniques. Fait étonnant, ces pourcentages sont semblables aux pourcentages obtenus aux États-Unis où 63 pour cent de ces crimes visaient les minorités raciales. Les crimes motivés par la haine perpétrés au Canada ressemblent donc beaucoup aux crimes motivés par la haine dans d'autres pays.

B'nai Brith

La Ligue des droits de la personne de B'nai Brith Canada recueille des données sur les incidents antisémites depuis plus de 10 ans et les publie chaque année dans un document intitulé : « Audit of Anti-semitic Incidents ». Au cours de cette période, B'nai Brith a appliqué les mêmes définitions et les mêmes catégories d'incidents et, par conséquent, sa base de données constitue un registre historique unique des crimes motivés par la haine au Canada. Dans la base de données, les incidents sont répartis en deux catégories, les actes de vandalisme et le harcèlement. En 1994, la Ligue des droits de la personne signalait 290 actes antisémites. Ces données constituent une preuve certaine que l'antisémitisme a augmenté au Canada au cours des dernières années. Il s'agit d'une augmentation de près de 50 pour cent des incidents signalés depuis 1992. La plupart des incidents se sont produits dans les villes : plus de 80 pour cent. des incidents ont eu lieu à Ottawa, à Montréal et à Toronto et la moitié à Toronto.

Les communautés gaies et lesbiennes

La recherche dans d'autres pays, notamment aux États-Unis, a clairement révélé que les gais et les lesbiennes constituent la cible principale des crimes motivés par la haine. De plus, il y a plusieurs raisons de croire que les membres de la communauté gaie sont moins susceptibles que les autres groupes ciblés de signaler ces incidents à la police. Par conséquent, les statistiques des services de police ne représentent pas fidèlement l'ampleur de la menace à l'égard de la communauté gaie du Canada. Une analyse des appels placés à la ligne téléphonique d'urgence du 519 Church Street Community Centre de Toronto révèle qu'un très grand nombre d'incidents motivés par la haine contre les gais et les lesbiennes comportent des voies de fait. Un petit nombre seulement des incidents signalés à la ligne téléphonique avait été déclaré aux services de police. Les données obtenues de cette même source révèlent que les crimes motivés par la haine dirigés contre ce groupe sont moins susceptibles d'entraîner une condamnation que d'autres crimes. Une analyse des statistiques recueillies au cours d'une période plus courte à Montréal révèle des tendances semblables. Ces renseignements ont été obtenus de la Table de Concertation des lesbiennes et des gais du Grand Montréal.

Estimation du nombre de crimes motivés par la haine perpétrés au Canada

L'exercice demeure plutôt théorique, mais nous avons tenté d'évaluer le nombre de crimes motivés par la haine perpétrés chaque année au Canada plutôt que le nombre d'incidents enregistrés par la police. À l'aide des données obtenues d'Ottawa pour l'année 1994, nous avons tiré les conclusions suivantes. Au cours de l'année, la police d'Ottawa a signalé 211 crimes motivés par la haine. En prenant pour acquis que seulement un tiers de tous les incidents ont été signalés à la police, 633 crimes motivés par la haine auraient réellement été perpétrés. Sept pour cent de toutes les infractions au *Code criminel* commises dans les grandes villes sont perpétrées à Ottawa; par conséquent, le nombre total des crimes motivés par la haine perpétrés dans 9 centres urbains (Halifax, Montréal, Ottawa, Toronto, Winnipeg, Regina, Calgary, Edmonton et Vancouver) s'élèverait à environ 60 000. Ce chiffre serait à peu près égal aux estimations de la fréquence des crimes motivés par la haine perpétrés dans d'autres pays. Par exemple, le British Home Office estime qu'environ 100 000 crimes motivés par la haine sont commis chaque année en Angleterre et dans le pays de Galles. L'estimation britannique est fondée sur un seul type de crime motivé par la haine (les crimes à caractère raciste), alors que l'estimation pour les grandes villes canadiennes englobe d'autres formes de crimes motivés par la haine, notamment lorsque le préjugé est fondé sur la religion, l'origine ethnique et l'orientation sexuelle.

Améliorer la fiabilité des statistiques

Aux fins d'apporter des solutions efficaces aux crimes motivés par la haine, il est important que le système de justice pénale dispose de statistiques précises et ce, pour deux raisons. D'abord, le grand public ne saisit probablement pas l'ampleur du problème, les crimes

motivés par la haine sont demeurés, dans une large mesure, ignorés. Deuxièmement, le système doit cerner davantage la nature des crimes motivés par la haine et les cibles visées pour assurer l'efficacité de la justice pénale et des ressources communautaires. A l'heure actuelle, comme en fait foi le présent rapport, nous ne disposons pas de tous les renseignements sur les crimes motivés par la haine au Canada dont nous avons besoin.

Nous avons examiné plusieurs solutions aux fins d'assurer que les statistiques sur les crimes motivés par la haine soient plus complètes. D'une part, il s'agirait peut-être d'encourager tout simplement les services de police et les groupes d'intérêts à recueillir ces renseignements. Cette solution nous paraît peu efficace. Les définitions des crimes motivés par la haine sont à ce point diverses qu'il faudrait adopter une approche uniforme et nationale, peut-être par le biais d'une Loi sur les statistiques relatives aux crimes inspirés par la haine (calquée sur la loi adoptée par l'État fédéral américain) ou peut-être tout simplement par le biais d'une modification du Programme de déclaration uniforme de la criminalité de sorte que les crimes motivés par la haine soient inclus dans les renseignements inscrits par l'agent de police.

Conclusion

Le système de justice pénale ne saurait réagir de manière efficace aux crimes motivés par la haine sans la mise en place d'un certain nombre d'éléments importants. Toutefois, il est essentiel d'avoir une idée juste et précise de la nature et de l'ampleur du problème. À cette fin, il faut s'efforcer de recueillir toutes les données pertinentes. A l'heure actuelle, le Canada est très en retard par rapport à d'autres pays à cet égard. Le présent rapport est la première étape dans la compilation des données pertinentes sur le nombre de crimes motivés par la haine qui sont perpétrés, car il s'agit d'un crime crapuleux qui, de par sa nature, porte atteinte à l'essence même d'une société multiculturelle.

Résumé des recommandations

Nous proposons les recommandations suivantes aux fins d'avoir une meilleure connaissance des crimes motivés par la haine au Canada et d'améliorer les mesures visant à enrayer ces crimes :

1. Examiner de nouveau la *Loi sur les statistiques relatives aux incidents dénotant de la prévention contre les minorités* (projet de loi C-455) déposée en première lecture au Parlement en 1993, mais qui n'a pas été examinée depuis.
2. Adopter une définition uniforme du crime motivé par la haine en consultation avec tous les groupes intéressés du Canada.

3. En conformité avec la pratique adoptée dans d'autres pays, éviter d'adopter une définition exclusive des crimes motivés par la haine qu'appliquent certaines administrations. Il y aurait lieu d'adopter une définition en vertu de laquelle un crime motivé par la haine s'entend d'un crime motivé, en tout ou en partie, par la haine ou un préjugé.
4. Aux fins d'assurer la protection de la vie privée des victimes, adopter une définition du crime motivé par la haine qui précise la caractéristique « réelle ou perçue » du groupe visé par le crime.
5. Élaborer des lignes directrices uniformes afin de permettre une plus grande cohérence dans l'application de la définition des crimes motivés par la haine.
6. Le Centre canadien de la statistique juridique devrait se donner comme priorité en matière de renseignements dont aura besoin le système de justice pénale, la cueillette de renseignements sur les crimes motivés par la haine.
7. Ajouter des questions sur la motivation de ces crimes aux données qui sont recueillies à l'heure actuelle par la Déclaration uniforme de la criminalité (DUC et DUC II).
8. Aux fins d'évaluer jusqu'à quel point les crimes motivés par la haine ne sont pas signalés, ajouter des questions sur les motifs de haine à l'Enquête sociale générale (ESG) sur les actes de violence.
9. Envisager la possibilité d'augmenter les ressources consacrées à la recherche sur la nature et l'origine des crimes motivés par la haine au Canada.
10. Examiner la possibilité de créer de nouvelles infractions criminelles qui refléteraient mieux la véritable nature des crimes motivés par la haine. Il pourrait s'agir notamment d'une infraction relative à la profanation de biens qui sont des symboles religieux qui remplacerait le méfait dont sont accusés les personnes qui, pour des motifs de haine, profanent les synagogues et les autres sites religieux.
11. Prendre de nouvelles mesures pour mettre en évidence les mesures adoptées par le système de justice pénale à l'égard des crimes motivés par la haine, par exemple en resserrant les liens avec les groupes qui ont été la cible des crimes motivés par la haine, notamment les communautés gaies et lesbiennes.
12. Créer des unités spécialisées en matière de crimes motivés par la haine dans tous les services de police des centres urbains du Canada. Ces unités seraient composées d'agents ayant bénéficié d'une formation spéciale en matière de crimes motivés par la haine ou les préjugés. En plus d'exercer les fonctions régulières de la police, savoir réagir aux

incidents et retenir des éléments de preuve, ces unités pourraient également participer à diverses activités communautaires. L'expérience des services de police d'Ottawa, de Toronto et de Montréal révèle jusqu'à quel point ce type d'unité peut s'avérer efficace.

13. Assurer que les unités spécialisées en matière de crimes motivés par la haine des services de police soient constamment en contact avec la population la plus susceptible d'être la cible des crimes. Il faudrait notamment que ces unités rencontrent périodiquement les groupes visés pour les informer des crimes qui sont commis et afin que la police soit sensible aux besoins de la collectivité qu'elle dessert et protège.
14. Puisque ce type de crime est très peu signalé et qu'un grand nombre d'actes de violence sont dirigés contre les gais et les lesbiennes, il faut que toute stratégie relative aux crimes motivés par la haine vise principalement les communautés gaies et lesbiennes de Toronto, de Montréal et de Vancouver.
15. Aux fins de favoriser une meilleure connaissance du public de cette forme de criminalité, tenter de transmettre des renseignements sur les crimes motivés par la haine aux médias d'information qui, à leur tour, les communiqueront au public.
16. Lorsqu'un contrevenant reçoit une peine plus sévère pour un crime motivé par la haine, que ce motif soit énoncé dans les motifs de détermination de la peine et fasse partie des renseignements sur le contrevenant qui sont communiqués aux services correctionnels fédéraux ou provinciaux.
17. Le système de justice pénale n'est pas le seul responsable des crimes motivés par la haine. Comme pour les autres questions à caractère socio-juridique, notamment l'alcool au volant et la violence familiale, c'est l'ensemble de la société qui doit réagir. Il faut donc éduquer le public sur ce type de comportement criminel à commencer par un projet au niveau des établissements d'enseignement.
18. Les groupes communautaires doivent jouer un rôle actif dans l'éducation de leurs membres sur les façons de réagir aux crimes motivés par la haine lorsque ceux-ci se produisent. À cet égard, les activités du 519 Church Street Community Centre constituent un excellent exemple.
19. Mener les enquêtes communautaires auprès de la population la plus à risque aux fins de déterminer jusqu'à quel point ces groupes font confiance au système de justice pénale lorsque des crimes motivés par la haine lui sont signalés.
20. Examiner la possibilité de mettre sur pied un atelier de formation pour l'ensemble de la police canadienne auquel seraient convoqués tous les agents de toutes les unités

spécialisées en matière de crimes motivés par la haine du pays. L'atelier aurait pour objet de favoriser une réaction uniforme de la police aux enquêtes sur les crimes motivés par la haine.

1.0 INTRODUCTION

Pour s'attaquer aux crimes motivés par la haine, il faut connaître l'ampleur du problème (Marowitz, 1991: 3).

Les crimes motivés par la haine constituent un problème dans tous les pays du monde et le Canada ne fait pas exception à la règle. Presque tous les jours, les médias internationaux décrivent des incidents motivés par la haine, qu'il s'agisse de propagande antisémite et de profanation de synagogues en France, d'attaques d'une rare violence dirigées contre les groupes minoritaires immigrants en Allemagne (Aronowitz, 1994; Ward, 1991) ou en Scandinavie (Bjorgo, 1994; Loow, 1995), d'attaques à caractère raciste en Grande-Bretagne (voir Bowling, 1994) ou de crimes motivés par la haine perpétrés de façon systématique contre des communautés entières en Bosnie-Herzégovine (Hamm, 1994). Au Canada, les crimes motivés par la haine décrits par les médias ne sont pas aussi graves, mais le problème pourrait néanmoins s'avérer tout aussi insidieux.

Jusqu'à maintenant, la recherche empirique sur les crimes motivés par la haine au Canada n'a pas été très abondante à cause notamment de l'absence de données globales du système de justice pénale sur la motivation du contrevenant. Nous le verrons plus loin dans le présent rapport, les corps policiers canadiens viennent tout juste de commencer à compiler systématiquement des données sur les crimes motivés par la haine. Plusieurs articles érudits ont abordé ce sujet (par ex., Gilmour, 1994; Ross, 1994), mais aucune recherche canadienne n'a examiné globalement des statistiques sur les crimes motivés par la haine.

Au Canada, deux récents projets de loi (décrits plus loin dans la présente étude) ont eu pour objet le problème des crimes motivés par la haine. Le premier est le projet de loi C-455, la *Loi sur les statistiques sur les incidents dénotant de la prévention contre les minorités*, qui a reçu la première lecture en 1993. Cette loi vise la collecte de données statistiques nationales relatives aux crimes motivés par la haine. Le second est le projet de loi C-41, qui vise la réforme de la détermination de la peine¹. L'une des dispositions les plus controversées de cette loi assimile la motivation haineuse à une circonstance aggravante, laquelle entraîne une peine plus lourde.

1.1 Objet du rapport

Le présent document diffère des rapports antérieurs à ce sujet en ce sens qu'il met l'accent sur les données empiriques et la dimension criminologique de la question. En fait, l'objet du présent rapport est double. Il vise premièrement à décrire et à évaluer les données actuellement disponibles sur les crimes motivés par la haine au Canada. Cette partie du rapport consiste en une analyse des données fournies par le ministère de la Justice du Canada en réponse à la demande spéciale d'information statistique actuelle. À cette étape, un tel travail est par définition préliminaire étant donné que peu d'organismes recueillent des données statistiques de façon systématique sur les crimes motivés par la haine et que les services de police du pays consacrent à divers degrés leur temps à la collecte de telles statistiques. Même s'il met effectivement l'accent sur la dimension statistique des crimes motivés par la haine, le rapport contient un certain nombre de recommandations quant à la réponse du système de justice pénale au phénomène de la criminalité motivés par la haine en général. Deuxièmement, le rapport a pour objet de souligner et d'évaluer les solutions dont dispose le système de justice pénale pour obtenir des données plus précises sur ce type d'activité criminelle. Dans ce rapport, nous avons tenté de situer les questions relatives à la définition des crimes motivés par la haine et au taux de commission de ces crimes dans un contexte international. Nous avons comparé nos données aux conclusions d'autres pays : le Royaume-Uni et les États-Unis.¹

Notre étude s'inscrit dans le cadre du récent projet du ministère de la Justice du Canada sur les crimes motivés par la haine ou les préjugés. Les documents pertinents déjà publiés comprennent notamment une analyse juridique des questions d'ordre pénal que soulève cette question (voir Gilmour, 1994) et une enquête sur les activités motivées par la haine (voir Nelson et Kiefl, 1995). Notre analyse porte principalement sur les statistiques relatives aux crimes motivés par la haine fournies par les services de police de l'ensemble du pays, mais nous présentons également des données obtenues de B'nai Brith et de deux organismes de Toronto et de Montréal qui recueillent des renseignements sur les crimes motivés par la haine dont sont victimes les gais et les lesbiennes. Pour obtenir des renseignements supplémentaires sur la question générale des crimes motivés par la haine, le lecteur est prié de se reporter au document intitulé : «Survey of Hate-Motivated Activity» (Nelson et Kiefl, 1995).

Nous le verrons, la présente recherche aborde principalement les crimes motivés par la haine ou les préjugés plutôt que les infractions définies aux articles 318 à 320 du *Code criminel* qui portent sur la propagande haineuse. Nous en connaissons beaucoup moins sur les crimes motivés par la haine que sur la propagande haineuse qui a, au cours

1

des dernières années, entraîné plusieurs *causes célèbres* et soulevé énormément d'attention.²

En premier lieu, le document fournit une description de la nature des crimes motivés par la haine et des difficultés que soulève la cueillette de données dans ce domaine. Nous présentons ensuite diverses définitions des crimes motivés par la haine. Puis, nous avons examiné le taux de crimes motivés par la haine dans deux autres pays (les États-Unis et le Royaume-Uni) avant de présenter un résumé des statistiques sur les crimes motivés par la haine au Canada. Ces données ont été obtenues d'organismes privés (par ex., B'nai Brith Canada), de même que du système de justice pénale. Enfin, le rapport aborde la question des moyens d'améliorer la cueillette des statistiques policières sur les crimes motivés par la haine. Nous avons évalué diverses options, notamment l'adoption d'une *Loi sur les statistiques relatives aux crimes inspirés par la haine* semblable à celle qui a été adoptée par le Congrès américain en 1990.

1.2 La notion de préjudice disproportionné

Le système de justice pénale s'attaque particulièrement aux crimes motivés par la haine pour diverses raisons. Garafalo et Martin (1991) ont proposé trois motifs principaux. Premièrement, la victime subit un préjudice beaucoup plus grave que lorsque le crime n'est pas motivé par un préjugé. Ces auteurs constatent que :

les caractéristiques d'une personne qui constituent le motif de l'agression (par ex., la race, l'origine ethnique, la religion) sont souvent des éléments importants de l'identité de la victime elle-même. La victime doit donc affronter des éléments supplémentaires qui peuvent soulever des sentiments de colère et de vulnérabilité (p. 18).

Par exemple, l'homosexuel qui est attaqué ou harcelé à cause de son orientation sexuelle souffrira non seulement des conséquences physiques de l'agression, mais également des répercussions psychologiques.

Ces auteurs signalent également qu'il faut faire particulièrement attention aux crimes motivés par la haine à cause des répercussions qu'ont ces crimes sur certaines communautés. Les crimes motivés par la haine exacerbent le sentiment de peur et aiguïssent les tensions entre divers groupes ethniques et raciaux. Plusieurs chercheurs

² Par exemple, les affaires Malcom Ross et Ernest Zundel -- voir Ross, 1994 pour plus de renseignements.

l'ont affirmé. Sanderson (1991: 43), par exemple, constate que : «le crime motivé par la haine ne ressemble à aucun autre crime. Il a des répercussions non seulement sur la victime ou l'institution immédiate mais il peut causer un préjudice encore plus grave à la société et diviser les collectivités». Il s'agit d'une conséquence plus grave dont doit tenir compte le droit pénal.

Cela étant dit, deux motifs portent à croire que les statistiques sur les crimes motivés par la haine sous-estiment la gravité du tort réellement infligé à la collectivité. En premier lieu, il s'agit essentiellement d'un argument d'ordre statistique. Il est clair que les statistiques disponibles sur les crimes motivés par la haine sous-estiment la fréquence réelle de ce type d'activité criminelle au Canada. Il sera impossible de mesurer l'écart jusqu'à ce que nous disposions de sources plus fiables. *On aurait tort de déterminer l'importance des crimes motivés par la haine en se fondant tout simplement sur le nombre d'incidents signalés aux services de police.* Mais ce n'est pas seulement quant au nombre de cas que les statistiques ne reflètent pas l'ampleur du problème. Les statistiques sont muettes sur le tort qui a été infligé à l'individu et au groupe qui ont été victimes d'un crime motivé par la haine.

Bien entendu, les renseignements statistiques comportent les mêmes lacunes. Les renseignements colligés par les Déclarations uniformes de la criminalité (DUC) publiés chaque année par le Centre canadien de la statistique juridique constituent une source d'information utile sur le genre d'incidents signalés à la police (par ex., le Centre canadien de la statistique juridique, 1994). Toutefois, les déclarations ne décrivent pas les répercussions de ces crimes sur la victime. Cela est particulièrement vrai dans le cas des crimes motivés par la haine. La récente étude effectuée par la Ligue des droits de la personne pour le compte de la Commission sur le racisme systémique dans le système de justice pénale en Ontario est révélatrice à cet égard. Cette recherche a porté sur divers groupes d'études composés de personnes provenant de plusieurs minorités ethniques (voir Ligue des droits de la personne, 1993). La recherche a permis de conclure que les groupes visés par l'étude (les communautés sud-asiatiques, asiatiques, musulmanes, juives, noires et autochtones de Toronto) se posaient énormément de questions sur les crimes motivés par la haine fondée sur la race. Ces crimes causent un préjudice aux victimes, mais ils font également peur à tous les membres de la collectivité à laquelle elle appartient. Il est impossible de comprendre la gravité du crime sans tenir compte de ce fait. Ce préjudice, c'est le climat de peur et de crainte auquel contribuent tous les crimes motivés par la haine.

Il vaut aussi la peine de souligner que la recherche effectuée dans d'autres pays révèle un lien assez étroit entre la haine et la gravité des blessures infligées lorsqu'il s'agit de crimes contre la personne. Par exemple, Levin et McDevitt (1993) ont examiné des données fournies par le Boston Police Department qui révèlent que les agressions

motivées par la haine entraînent des blessures corporelles beaucoup plus graves que d'autres formes d'agressions. Selon cette même source, les répercussions de ces crimes sont deux à trois fois plus graves sur le plan psychologique et sur le plan du comportement que pour les actes de violence qui n'étaient pas motivés par la haine à l'égard d'une race ou d'une ethnie.

Les Canadiens et les Canadiennes qui ne sont pas membres d'une des collectivités visées peuvent difficilement comprendre la gravité des crimes motivés par la haine. Nous sommes tous capables d'imaginer les répercussions éventuelles d'un vol avec effraction ou de voies de fait, mais certains auront plus de difficulté à comprendre parfaitement les répercussions d'une attaque motivée par la race ou l'orientation sexuelle que ce soit sur la victime elle-même ou sur la collectivité visée. Cela pourrait expliquer pourquoi les agents de police interrogés par la Ligue des droits de la personne ont affirmé que la question des crimes motivés par la race n'intéressait pas le citoyen moyen de la ville de Toronto (Ligue des droits de la personne, 1993: 12-13). Et, puisque les minorités raciales sont sous-représentées parmi les spécialistes du système de justice pénale, ce système évalue sans doute mal la gravité des crimes motivés par la haine. Les personnes interviewées au cours de l'étude effectuée par la Ligue des droits de la personne ont également insisté sur la nécessité de soulever la question des crimes motivés par la haine auprès des agents de police. De plus, on a constaté que les spécialistes de justice du système pénale (y compris les corps policiers) d'autres pays ne sont pas conscients du problème que constituent les crimes motivés par la haine (voir Levin et McDevitt, 1993).

Le projet de loi sur la réforme de la détermination de la peine prévoit des peines plus sévères pour les crimes motivés par la haine en raison du fait que le tort n'est pas causé à une seule personne. Si l'on poursuit le même raisonnement en l'appliquant au rapport de police, il est clair que ce rapport ne saurait évaluer toutes les répercussions d'un crime motivé par la haine sur la collectivité à laquelle la victime appartient. À lui seul, ce fait permet de distinguer les crimes motivés par la haine et les crimes perpétrés pour d'autres motifs.

1.3 Les droits et les réactions des victimes

L'obtention de renseignements sur les crimes motivés par la haine a aussi des conséquences importantes sur les droits des victimes et sur leurs réactions face au système de justice pénale. Si un crime est motivé par le racisme et que le système de justice pénale n'en tient pas compte, le système n'a pas réellement tenu compte de la gravité du préjudice causé à la victime. Dans la mesure où les victimes en sont conscientes, elles pourraient bien ne plus faire confiance au système de justice pénale ce qui entraînerait une diminution du nombre de crimes signalés à la police. De plus, puisque les crimes motivés par la haine ont pour cibles des groupes assez nombreux de personnes (par ex., une minorité ethnique ou raciale en particulier ou tous les membres d'une religion), le préjudice causé est beaucoup plus grave que si l'attaque avait été dirigée envers une seule victime (voir Ferry, 1991: 85). Le rôle de la victime a également des conséquences sur la compilation de statistiques sur les crimes motivés par la haine. À cet égard, Cook affirme (1991) ce qui suit : «un bon système d'analyse et de rapports envoie un message positif aux victimes de crimes motivés par les préjugés : le gouvernement se préoccupe de votre sort.» Lorsque l'agent de police ne catégorise pas un incident comme étant un crime motivé par la haine, la victime subit les conséquences de cette omission. Comme l'affirment Levin et McDevitt (1993: 169):

Lorsqu'un agent de police ne constate pas qu'il s'agit d'un crime motivé par la haine, il arrive que la victime subisse encore de plus en plus de violence et de préjudice.

2.0 LA MÉTHODOLOGIE

Avant de présenter les statistiques sur le nombre de crimes motivés par la haine et sur le taux de signalisation de ceux-ci, examinons d'abord la définition qu'on en donne.

2.1 Les crimes motivés par la haine : le problème de la définition

La question de la définition constitue probablement le problème le plus difficile à régler en matière de classification et d'enregistrement des crimes motivés par la haine. Il faut examiner les données empiriques contenues dans ce rapport à la lumière des définitions qui ont guidé leur compilation. Si les définitions de ce type de crime varient énormément, les statistiques qui visent à mesurer la fréquence de l'activité seront contradictoires. Dans le présent chapitre, nous examinerons principalement les définitions utilisées par divers services de police du Canada et d'autres pays. Tout

d'abord, nous tenons à soumettre au lecteur une définition générale fournie par quelques chercheurs dans ce domaine. Selon Garafalo et Martin (1991: 17) :

Un crime est motivé par la haine lorsqu'il est inspiré par une caractéristique de la victime qui révèle qu'elle fait partie d'un groupe à l'égard duquel le contrevenant nourrit une certaine antipathie.

Nous le verrons, les définitions utilisées par divers services de police sont plus précises et plus restrictives.

2.2 La définition des crimes motivés par la haine dans d'autres pays

2.2.1 Le Royaume-Uni

Pour les services de police du Royaume-Uni, ces crimes sont fondés sur le racisme. Constitue un crime motivé par la haine:

a) tout incident qui, pour l'agent enquêteur ou l'agent responsable de la plainte, a été motivé par le racisme; ou,

b) tout incident qui, selon une personne quelconque, a été motivé par le racisme (Maung et Mirrlees-Black, 1994).

La définition utilisée en Grande-Bretagne n'est pas complète en ce qu'elle exclut les crimes motivés par la haine qui visent des victimes autres que les minorités raciales. Ainsi, d'autres crimes motivés par la haine, notamment les actes dirigés contre les juifs ou les homosexuels ne font pas partie des statistiques officielles compilées par la police et ne font l'objet d'aucune enquête périodique sur les victimes des actes de violence (British Crime Survey). Par contre, cette définition a l'avantage d'invoquer précisément la perception de la victime, même si cette perception n'est pas celle de l'agent enquêteur.

2.2.2 Les États-Unis

Aux États-Unis, on trouve diverses définitions des crimes motivés par la haine. À preuve, les exemples suivants :

Crime motivé par la haine : toute action illégale visant à apeurer, agresser, injurier, intimider ou harceler un individu en tout ou en partie à cause de préjugés contre sa race, sa religion, son origine ethnique ou son orientation sexuelle, que ces caractéristiques soient réelles ou perçues (IACP National Law Enforcement Policy Centre, 1991).

Une action qui semble motivée par la race, la religion ou l'origine ethnique de la victime ou qui, selon la victime, est motivée par sa race, sa religion ou son origine ethnique (Maryland : voir Cook, 1992).

2.3 Définitions canadiennes des crimes motivés par la haine ou les préjugés

Certains services de police ont donné une définition claire de ces crimes en réponse à la demande du ministère de la Justice du Canada; pour d'autres, la définition ci-dessous est celle proposée par les directives relatives aux crimes motivés par des préjugés qui sont fournies aux agents de police.³

Service de police de la communauté urbaine de Toronto

Un crime motivé par la haine est une infraction criminelle perpétrée contre une personne ou contre un bien à cause uniquement de la race, de la religion, de la nationalité, de l'origine ethnique, de l'orientation sexuelle, du sexe ou de la déficience de la victime.

Service de police d'Halifax

Un crime motivé par la haine est une infraction criminelle perpétrée contre une personne ou un bien qui est motivée en tout ou en partie par la race, la religion, la nationalité, l'origine ethnique, le sexe, la déficience ou l'orientation sexuelle de la victime.

³ Nous n'examinons pas, dans la partie qui suit, les services de police moins importants dont plusieurs ont adopté des politiques sur le crime motivé par la haine. Par exemple, la police régionale de Sudbury a adopté une politique sur les crimes motivés par la haine en août 1995.

Service de police d'Edmonton

Crime motivé par des préjugés : une infraction criminelle perpétrée contre une personne ou un bien qui est motivée uniquement par la race, la religion, la nationalité, l'origine ethnique ou une caractéristique sexuelle de la victime.

Service de police d'Ottawa

Une infraction criminelle perpétrée contre une personne ou un bien lorsque le contrevenant ou le suspect est motivé par la haine ou les préjugés qu'il entretient à l'égard d'un groupe racial, religieux, ethnique ou sexuel ou de l'orientation sexuelle ou de la déficience d'un groupe.

Service de police de Winnipeg

Un crime motivé par la haine est une infraction de type traditionnel lorsque le contrevenant est motivé par les préjugés qu'il entretient à l'égard de la religion, de la race, de la nationalité ou de l'orientation sexuelle.⁴

Service de police de Montréal

La police de Montréal applique la même définition que celle de Toronto, (susmentionnée).

Ministère du Solliciteur général - Services correctionnels du Canada

Le crime est motivé par de la haine ou des préjugés fondés sur la race, la religion, l'origine ethnique ou l'orientation sexuelle de la victime.

Manuel sur les normes policières (Policing Standards Manual) Province de l'Ontario

Une infraction criminelle perpétrée contre une personne ou un bien lorsque le suspect ou le contrevenant entretient de la haine ou des

⁴ Le service de police de Winnipeg utilise également une définition du crime motivé par la haine qui comporte l'expression «en tout ou en partie». De plus, l'unité chargée des crimes motivés par la haine enquête sur les crimes motivés par la haine en se fondant sur le statut réel ou perçu du groupe visé.

préjugés à l'égard de la race, de la religion, de l'origine ethnique, de l'orientation sexuelle ou de la déficience d'un groupe.

Police provinciale de l'Ontario

Un acte criminel perpétré contre une personne ou un bien qui est fondé uniquement ou en partie sur la race, la religion, l'origine ethnique, l'orientation sexuelle ou la déficience de la victime.

Gendarmerie royale du Canada (GRC)

Officiellement, la GRC ne se sert pas de la catégorie «crime motivé par la haine». Toutefois, les sections d'enquêtes relatives à la sécurité nationale de la GRC se penchent sur certains crimes motivés par la haine. Certaines formes d'extrémisme, notamment l'extrémisme criminel, politique ou religieux peuvent entraîner des actes que d'aucuns qualifieront de crimes motivés par la haine.⁵ La plupart des crimes motivés par la haine décrits dans le présent rapport relèvent de la compétence des services de police municipaux ou provinciaux plutôt que de la GRC dans son rôle fédéral. La GRC recueille des renseignements sur les crimes graves motivés par certaines idéologies mais n'établit aucune statistique systématique sur les actes criminels inspirés par la haine.

Cette liste plutôt brève soulève une question de taille : jusqu'à quel point est-ce que la définition du crime motivé par la haine doit être globale? Certes, les définitions appliquées à Toronto et à Edmonton où, par exemple, le crime doit être motivé uniquement par une caractéristique de la victime, et celles plus larges qui comportent l'expression «en tout ou en partie» sont très différentes. Il n'y a aucun doute qu'il faut adopter une définition uniforme aux fins de comparer les statistiques des diverses provinces.

2.4 L'adoption d'une définition uniforme

Avant de recueillir systématiquement des statistiques sur les crimes motivés par la haine, il faudra adopter une définition uniforme du crime motivé par la haine ou les préjugés. Pour ce faire, un examen détaillé des définitions appliquées à l'heure actuelle

⁵ A titre d'exemple de ces crimes, le complot fomenté par plusieurs militants musulmans pour faire sauter un temple hindou et un cinéma indien à Toronto en 1991. Il faut souligner que le juge responsable de la détermination de la peine a reconnu que le terrorisme constituait une circonstance aggravante et a tenu compte de ce facteur au même titre que s'il s'agissait d'un crime motivé par la haine au moment d'infliger la peine (transcription de l'audience de détermination de la peine disponible auprès de l'auteur).

par les services de police canadiens ou les organismes de l'extérieur du système de justice pénale, notamment B'nai Brith, s'impose. Certaines parties de la définition seront décisives. Par exemple, en vertu de la définition appliquée par les services de police de la ville d'Halifax, le crime motivé par la haine est une infraction motivée «en tout ou en partie» par la haine fondée sur certaines caractéristiques de la victime. La police de la communauté urbaine de Toronto applique une définition plus étroite du crime qui est fondé «uniquement» sur la race, la religion, la nationalité, l'origine ethnique, l'orientation sexuelle, le sexe ou la déficience de la victime.

Si la définition plus générale est adoptée, la police canadienne enregistrera certainement un nombre beaucoup plus élevé de crimes motivés par la haine. La version de Toronto semble trop étroite; presque aucun crime n'est commis pour un seul motif. À l'instar de la plupart des comportements humains, le crime motivé par la haine est probablement fondé sur de nombreux motifs. Encore une fois, l'expérience européenne s'avère intéressante. Les crimes motivés par la haine perpétrés contre les minorités en Angleterre ou contre les citoyens juifs en France n'ont pas été perpétrés au hasard en ce sens qu'un seul membre d'un groupe minoritaire en particulier a été visé. Quelle que soit la définition adoptée, elle doit s'appliquer à l'ensemble du pays; en cas contraire, les statistiques sur les crimes motivés par la haine seront inexactes.

Comme l'a souligné la Police de la communauté urbaine de Toronto dans sa réponse au ministère de la Justice du Canada :

Il est essentiel, à notre avis, que la définition et les critères qui permettent de déterminer le nombre des crimes motivés par la haine soient uniformes, de sorte que lorsqu'il s'agit de faire des comparaisons et d'élaborer des programmes, nous disposions de données solides et précises ... [en cas contraire] la Police de la communauté urbaine de Toronto pourrait signaler 150 crimes motivés par la haine alors qu'un autre service de police n'en signalerait que 70. Ces chiffres, fondés sur des définitions et des critères différents, seraient peu utiles aux fins d'analyse et d'élaboration de programmes.

La question de la définition du crime aux États-Unis présente également un certain intérêt. En 1994, plus de 35 États avaient adopté des lois sur les crimes motivés par la haine. Ces lois étaient différentes, mais tous les États avaient dû se pencher sur la question du degré de motivation requis. La jurisprudence américaine sur cette question est assez abondante et, dans l'ensemble, les réponses qu'elle apporte se situent entre la motivation unique et la motivation accessoire. C'est-à-dire que l'État doit démontrer que la haine qui motivait l'accusé constituait le motif principal du crime plutôt qu'un motif

secondaire. Toutefois, la poursuite n'est pas tenue d'établir que le crime n'aurait pas été commis si le contrevenant n'avait pas été motivé par la haine.

L'adoption d'une définition qui impose un motif exclusif entraînera une très importante sous-estimation de la fréquence de crimes motivés par la haine. Plusieurs crimes motivés par la haine ne seront pas classés dans cette catégorie si une définition aussi étroite est adoptée.

Une comparaison des statistiques sur les crimes motivés par la haine compilées par deux services de police qui appliquent des définitions différentes, savoir ceux de Toronto et d'Ottawa permet de confirmer ce point. Tel que susmentionné, la ville de Toronto applique une définition fondée sur un motif exclusif. A Ottawa, toutefois, les lignes directrices sur les crimes motivés par les préjugés énoncent ce qui suit :

La présence d'un préjugé n'est relevée que si l'enquête révèle un nombre suffisant de faits objectifs qui permettent de conclure que les actions du contrevenant étaient motivées, en tout ou en partie, par un préjugé (Service de police d'Ottawa, 1994).

Si, *à priori*, la haine à l'égard de certaines races ou ethnies est la même dans les deux centres urbains, le nombre de crimes motivés par la haine devrait être beaucoup plus élevé à Toronto. Environ cinq fois plus d'infractions en vertu du *Code criminel* sont perpétrées à Toronto qu'à Ottawa (Centre canadien de la statistique juridique, 1994⁶). Il serait donc raisonnable de s'attendre à ce que le taux de crimes motivés par la haine signalés soit environ cinq fois plus élevé à Toronto qu'à Ottawa. En fait, la proportion plus élevée de minorités raciales et ethniques de Toronto, comparativement à celle d'Ottawa, donne à croire que la plus grande ville canadienne compte un taux encore plus élevé de crimes motivés par la haine, car ces groupes minoritaires sont les principales cibles de ce type de crime. Les données de B'nai Brith pour la même année confirment que le nombre de crimes motivés par la haine devrait être beaucoup plus élevé à Toronto (1993). En vertu des données de B'nai Brith, environ la moitié des actes antisémites commis au Canada se produisent à Toronto, alors qu'Ottawa ne compte que 16 p. 100 de l'ensemble de ces actes.

Que révèlent les statistiques de la police sur les crimes motivés par la haine? En 1993, la police de Toronto a déclaré 155 incidents reliés à des crimes motivés par la haine. À Ottawa, pour la même période, 176 incidents ont été signalés. Ces chiffres s'expliquent du fait qu'un service de police applique un critère plus sévère aux fins de la

⁶ Il y a eu 29 972 actes criminels en vertu du *Code criminel* perpétrés à Toronto et 5 835 à Ottawa en 1993 (voir le Centre canadien de la statistique juridique, 1994).

définition d'un crime motivé par la haine (définition qui exige un motif exclusif). Les données américaines permettent de tirer les mêmes conclusions. Levin et McDevitt (1993: 171) constate que :

La ville de New York a enregistré 525 crimes motivés par des préjugés en 1991 alors que Boston ne déclare que 218 incidents; or, Boston ne compte qu'un dixième de la population de New York. Cette statistique est certainement due à la définition plus large du crime motivé par la haine adoptée par la police de Boston ou, plus précisément, au critère d'intention moins sévère auquel il doit être satisfait aux fins de la classification d'un crime motivé par les préjugés.

Il est donc clair qu'il faut adopter une définition uniforme du crime motivé par la haine, de même qu'un critère uniforme d'application. Plusieurs groupes importants dans ce domaine, y compris la Police de la communauté urbaine de Toronto, l'ont recommandé.⁷ De même, la définition plus large adoptée notamment par le service de police d'Ottawa semble la plus adéquate.

Bien entendu, une définition moins sévère comporte certains inconvénients. Si le motif n'est pas exclusif, il est probable que l'interprétation de ce qui constitue un crime motivé par la haine pourra varier et qu'il sera plus difficile de comparer les diverses statistiques obtenues.

⁷ Se reporter à la réponse de la Police de la communauté urbaine de Toronto à la demande de statistiques du ministère de la Justice en 1994.

2.5 Les rapports entre les diverses définitions du crime motivé par la haine et le projet de loi sur la réforme de la détermination de la peine

Une disposition fondamentale du récent projet de loi sur la réforme de la détermination de la peine (projet de loi C-41) prévoit des peines plus sévères pour les crimes motivés par la haine. Il serait donc essentiel que les définitions adoptées par la police et celle proposée par le projet de loi se ressemblent. Aux termes du projet de loi C-41, un crime motivé par la haine est une infraction qui : «est motivée par des préjugés ou de la haine fondés sur la race, la nationalité, la couleur, la religion, le sexe, l'âge, la déficience mentale ou physique ou l'orientation sexuelle de la victime».⁸ Ce projet de loi est semblable aux dispositions législatives adoptées par d'autres pays. Par exemple, en vertu des modifications proposées à la *Public Order Act* de 1986 en Angleterre et au pays de Galles, la peine infligée est doublée pour toute infraction lorsque le tribunal est convaincu que l'infraction était motivée par le racisme.

Une comparaison de la définition du crime motivée par la haine proposée par le projet de loi sur la réforme de la détermination de la peine et des définitions appliquées par divers services de police révèle plusieurs incohérences. La définition proposée par le projet de loi est beaucoup plus large que plusieurs des définitions appliquées par les services de police. Par exemple, le projet de loi prévoit que lorsque le crime est motivé par la déficience physique de la victime, le tribunal peut infliger une peine plus sévère alors que ce motif ne figure pas dans la définition appliquée par le service de police de Winnipeg ou d'Edmonton. Il faut éliminer ces incohérences. Et, puisque la définition proposée par le projet de loi sur la réforme de la détermination de la peine a été approuvée par le Parlement, on peut soutenir à juste titre que la définition adoptée par les corps policiers devrait être conforme à la définition du projet de loi et non l'inverse.

Enfin, il faut souligner la nature de l'incident signalé à la police. Dans toutes les définitions susmentionnées, il faut que l'acte qui fait l'objet de l'enquête soit un acte criminel. Toutefois, certains pays ne visent pas uniquement les crimes éventuels. L'État du Maryland établit et analyse des statistiques sur les crimes motivés par la haine depuis 1981. Voici la définition adoptée aux fins de la cueillette de données :

Signaler tout acte qui semble motivé ou qui est perçu par la victime comme ayant été motivé par sa race, sa religion ou son origine ethnique (Cook, 1991: 107).

⁸ Projet de loi C-41, sous-al. 718.2(a)(i).

Il n'est pas nécessaire que l'acte viole quelque loi que ce soit.

2.6 Les limites des statistiques officielles sur les crimes motivés par la haine

2.6.1 Les crimes non signalés

Les statistiques du système de justice pénale comportent une lacune fondamentale, savoir qu'un certain nombre d'incidents ne sont jamais signalés à la police ni notés par cette dernière. Il s'agit de la statistique connue sous le nom de «chiffre noir» qui varie selon l'infraction à cause d'une multitude de facteurs, notamment la confiance du public à l'égard du système de justice pénale, la gravité du crime, l'importance des incitatifs financiers à signaler le crime et la possibilité que ce crime mette la victime dans l'embarras (voir Hood et Sparks, 1978). Pour certains crimes, comme l'agression sexuelle, le chiffre noir peut représenter plus de 90 pour cent des crimes réellement perpétrés alors que pour d'autres infractions, notamment le vol d'un véhicule ou le vol avec effraction (place d'affaires), le chiffre noir peut constituer aussi peu que 5 pour cent de l'ensemble des incidents.

Quel serait le «chiffre noir» des crimes motivés par la haine? En l'absence de données fiables, toute estimation de la proportion des crimes non signalés risque d'être spéculative. Toutefois, il existe plusieurs raisons de croire qu'*entre toutes les formes de criminalité, les crimes motivés par la haine sont probablement les infractions les moins signalées*. Premièrement, les victimes (directes ou indirectes), de même que les témoins peuvent craindre de nouveaux actes de violence si la police s'en mêle. Dans d'autres pays, il est apparu que les témoins hésitent surtout à signaler les cas de violence motivée par la race puisque ces crimes sont fréquemment commis par des gangs ou par des groupes de contrevenants. L'Angleterre, par exemple, a connu plusieurs incidents semblables. Dernièrement, un Bengalais a failli être assassiné par un groupe de 20 jeunes de race blanche dont seulement un a été accusé. L'attaque a eu lieu en plein jour et néanmoins, le juge a mentionné, en infligeant la peine au contrevenant, que la police avait fait face à «un mur de silence au cours de son enquête», à cause de la peur de représailles (*Manchester Guardian*, 1994).

Deuxièmement, dans un grand nombre de crimes motivés par la haine, ce sont des biens qui ont subi des dommages; ces crimes ne peuvent être évités qu'en améliorant les moyens de surveillance. Ni les ressources publiques ni les ressources privées ne sauraient assurer la surveillance continue des biens. Dans plusieurs pays européens, le

signalement, à la police, d'actes de vandalisme motivés par la haine a provoqué d'autres méfaits motivés par la haine.

De plus, certaines victimes de crimes motivés par la haine ne communiquent pas avec les services de police parce qu'elles craignent les mesures qu'applique le système de justice pénale. Les minorités raciales sont la cible principale des crimes motivés par la haine. En réalité, comme le révèlent les statistiques de la police qui seront présentées plus tard dans ce rapport, ces groupes constituent la cible principale des crimes motivés par la haine qui comportent des actes de violence. Ces mêmes minorités raciales sont peut-être convaincues que les crimes motivés par la haine font partie d'un problème plus large de racisme dans certaines des principales villes du Canada (voir la Ligue des droits de la personne, 1993). Cette perception s'étend également au système de justice pénale. Ainsi, les minorités raciales craindront probablement la réaction de la justice pénale au signalement d'un crime perpétré contre un membre de leur communauté et ce sentiment pourrait très bien les empêcher de signaler le crime. Une récente étude a révélé que les membres de la communauté musulmane de Toronto, par exemple, ont affirmé qu'ils ne se sentaient pas à l'aise de signaler un crime à la police. Ce malaise sera probablement encore plus grand si le crime a été motivé par de la haine ou des préjugés. En ce sens, les crimes motivés par la haine se distinguent des autres crimes.⁹ Il est également vrai que certains immigrants ne font peut-être pas confiance au système de justice pénale (particulièrement les agents de police) à cause d'expériences négatives dans leur pays d'origine. Ces personnes doivent franchir une barrière supplémentaire. Les services de police doivent en être conscients et faire des efforts accrus pour établir des liens avec ces personnes.

Les victimes de crimes motivés par la haine hésitent peut-être à contacter la police à cause des réactions négatives que ce geste pourrait entraîner. Il est possible que les membres des communautés gaies et lesbiennes ne souhaitent pas rendre public le fait qu'ils se trouvaient à certains endroits ou ils peuvent craindre certaines répercussions négatives s'ils signalent un crime motivé par leur orientation sexuelle (voir Herek, 1994: 102-103 pour un commentaire sur ce type de «victimisation secondaire»). Dans d'autres pays, la recherche a clairement révélé que les répercussions négatives liées au signalement de crimes «anti-gais» sont telles que la grande majorité de ces crimes ne sont pas signalés (voir Herek, 1989). Aux États-Unis, une étude très importante a révélé que les membres de la collectivité gaie étaient les cibles les plus fréquentes des crimes motivés par la haine même si ces incidents étaient très peu souvent signalés au système de justice pénale (voir Coldren, 1991; Herek, 1994). De même, l'attitude de certains agents de police à l'égard de la communauté gaie pourrait très bien constituer une entrave au

⁹ Les crimes motivés par la haine sont sous-signalés dans d'autres pays également - voir la déclaration du Dr. Karen Mack devant le comité parlementaire chargé de l'examen du projet de loi C-41.

signalement des crimes motivés par la haine. Pour les seules raisons susmentionnées, il serait peu sage de conclure que le nombre de crimes perpétrés contre les gais enregistrés par la police représente le nombre total de crimes réellement commis. À cet égard, les témoignages entendus par le comité parlementaire chargé de l'examen du projet de loi C-41, le projet de loi qui prescrit des peines plus sévères pour des crimes motivés par la haine, sont révélateurs. Plusieurs députés se sont interrogés sur l'utilité d'inclure l'orientation sexuelle comme motif de haine puisque, selon les chiffres «le taux de commission de ces crimes n'est pas trop élevé» (Chambre des communes, 24 novembre 1995, 65:28).

Enfin, les crimes motivés par la haine ne sont peut-être pas signalés à cause de problèmes particuliers que soulèvent les enquêtes. Pour qu'un crime soit classé crime motivé par la haine, l'agent doit obtenir des éléments de preuve de la motivation du contrevenant. Dans plusieurs affaires de crimes contre la personne, cela veut dire le langage utilisé par le contrevenant. L'agent de police doit porter une attention particulière aux circonstances qui ont entouré la commission de l'infraction et, sans formation spéciale, il pourrait lui être difficile de le faire (voir Levin et McDevitt, 1993, chapitre 12).

Il y a donc de bonnes raisons de croire que le nombre de crimes motivés par la haine non signalés est beaucoup plus élevé que pour l'ensemble des crimes. Signalons également que certaines victimes seront plus susceptibles que d'autres de signaler le crime aux services de police. L'examen de cette question déborde le cadre du présent rapport mais des statistiques américaines révèlent que les crimes motivés par la haine dirigés contre la communauté gaie sont particulièrement susceptibles de n'être pas signalés au système de justice pénale. Berrill (1992: 115) par exemple, décrit les conclusions d'une enquête nationale effectuée auprès de plus de 2 000 personnes dans huit villes. L'enquête a révélé que 15 pour cent de ces personnes avaient subi des voies de fait, 42 pour cent avaient reçu des menaces de violence physique et au moins 93 pour cent avaient été harcelées d'une manière quelconque à cause de leur orientation sexuelle. Herek et Berrill (1992: 40a) résument les données supplémentaires obtenues par l'enquête et concluent que :

le nombre d'incidents signalés dans ces études est époustouflant....les données, tant quantitatives que qualitatives, obtenues jusqu'à maintenant dressent un portrait affolant des sentiments anti-gais qui existent.

2.6.1.1 Taux de signalement des crimes motivés par la haine dans d'autres pays.6.1.1 Taux de signalement des crimes motivés par la haine dans d'autres pays

La présente étude est la première à fournir des renseignements sur les crimes motivés par la haine au Canada et il est donc difficile d'affirmer avec certitude le pourcentage des crimes qui sont signalés à la police. Au mieux, nous pouvons tirer certaines conclusions à partir de données semblables dans d'autres pays. Les données du Home Office du Royaume-Uni de 1981 révèlent qu'une seule attaque à caractère raciste sur dix avait été signalée à la police (voir Bowling, 1994). Une enquête plus récente effectuée à Londres a révélé un taux de signalement encore moins élevé : seulement 5 pour cent des attaques à caractère raciste avaient été signalées à la police (voir Borough of Newham de Londres, 1987).

La dernière enquête britannique sur la criminalité révèle que les taux de signalement sont inférieurs chez les répondants antillais de race noire lorsque le crime est motivé par la race. Ainsi, 30 pour cent des infractions à caractère raciste étaient signalés à la police par rapport à 43 pour cent des crimes ne comportant aucun élément raciste (pour des raisons qui ne sont pas claires, les répondants d'origine asiatique ne semblent pas réagir de la même façon). Les auteurs d'un récent rapport fondé sur le British Crime Survey (BCS) ont conclu que :

Selon le BCS, le nombre d'incidents motivés par la race (en Angleterre et au pays de Galles) serait beaucoup plus élevé que le nombre d'incidents enregistrés par la police. En 1991, en Angleterre et au pays de Galles, la police a enregistré 7 882 incidents à caractère raciste contre 130 000 crimes et menaces motivés par la haine au cours de cette même période selon l'estimation «la plus conservatrice» du BCS (Maung et Mirrlees-Black, 1994: 20-21).

En fait, le chiffre noir est encore plus élevé puisque la police applique une définition plus large d'un incident à caractère raciste que celle utilisée par le BCS. Il n'y a aucune raison de croire que les agressions à caractère raciste seraient signalées en plus grand nombre au Canada. *Ces données révèlent que les crimes motivés par la haine qui entraînent des blessures corporelles comptent parmi les formes de criminalité les moins susceptibles d'être signalées au système de justice pénale.*

2.6.2 Problèmes de classification

Les statistiques officielles ne tiennent peut-être pas compte de certains crimes motivés par la haine puisqu'il appartient à l'agent de police de classer les infractions adéquatement. On comprendra que les agents de police hésitent à prendre une décision

sur la motivation d'un suspect. Or, s'ils ne comprennent pas l'importance de déterminer si un crime a été motivé par la haine, les agents de police peuvent tout simplement éviter la question en prenant pour acquis qu'une agression est une agression peu importe le motif. Prenons par exemple, une altercation qui se transforme rapidement en bagarre. Au cours de la lutte, les adversaires se lancent des insultes à caractère raciste et une accusation criminelle est portée. S'agit-il d'un crime motivé par la haine? L'agression était-elle raciste? Le cas échéant, le racisme était-il le seul motif de l'attaque ou s'agissait-il tout simplement d'un facteur qui a contribué à exacerber le conflit? Seul l'accusé connaît la réponse¹⁰, et il est peu probable qu'il s'exprime ouvertement sur cette question. Les crimes perpétrés contre les biens d'une minorité soulèvent un problème analogue au moment de l'enquête. À moins que le vandalisme adopte une forme particulière (notamment l'usage de symboles racistes), il pourrait ne pas être classé parmi les crimes motivés par la haine.

Les statistiques sur les crimes motivés par la haine comportent une autre lacune qui porte cette fois sur la nature du crime. Tel que susmentionné, seule une minorité d'agressions sexuelles sont signalées à la police. Par conséquent, il est probable qu'une étude sur la nature des agressions sexuelles fondée sur les affaires entendues par les tribunaux ne reflétera pas la véritable nature du crime. On peut en dire autant des crimes motivés par la haine. Les crimes motivés par la haine que décrivent les statistiques officielles pourraient s'avérer bien différents du type de crime que révélerait une enquête effectuée auprès des victimes et qui tiendrait compte d'incidents qui n'ont pas été signalés par le système de justice pénale.

Pour diverses raisons donc, les statistiques sur les crimes motivés par la haine qui ont été compilées jusqu'à maintenant sous-estiment probablement le nombre de ces crimes et présentent une image trompeuse du type de crimes perpétrés et des groupes qui sont plus susceptibles d'être visés.

Conclusion

La recherche effectuée dans d'autres pays nous amène à conclure que seul un petit pourcentage des crimes motivés par la haine -- peut-être un crime sur dix -- est signalé au système de justice pénale.

2.7 Sources de données

¹⁰ À titre de témoin principal, la victime pourrait également avoir une idée de la réponse.

Les données examinées dans le présent rapport ont été obtenues de diverses sources. Toutefois, rappelons que ces sources ne forment qu'une petite partie des groupes canadiens qui s'intéressent aux crimes motivés par la haine. Le ministère de la Justice du Canada a obtenu ces données grâce à une demande de renseignements acheminée, en 1994, aux services de police de l'ensemble du pays, de même qu'à certains organismes dont B'nai Brith du Canada, qui établissent des statistiques sur les crimes motivés par la haine. De par leur nature, les crimes motivés par la haine sont difficiles à cerner. Cela veut probablement dire que, plus que pour tout autre crime, seules les données tirées de plusieurs sources permettront d'en fixer précisément le nombre. Ces sources comprennent notamment les statistiques de la justice pénale (telles que les données obtenues par la police), les enquêtes sur les actes de violence, de même que les sources de l'extérieur du système de justice pénale telles que les enquêtes périodiques menées par B'nai Brith ou les appels aux lignes téléphoniques d'urgence gaies et lesbiennes.

3.0 CONCLUSIONS

3.1 Les crimes motivés par la haine dans d'autres pays

Tel que susmentionné dans l'introduction, les crimes motivés par la haine sont un phénomène universel et quoique notre rapport n'ait aucune visée internationale, nous examinerons quelques données relatives aux États-Unis et au Royaume-Uni afin de fournir au lecteur un aperçu de l'ampleur et de la nature du problème dans ces pays. Nous avons choisi ces deux pays en raison du fait que leur situation est semblable à celle que nous connaissons au Canada (sur le plan de la culture juridique et de l'histoire socio-culturelle), de même que parce qu'il s'agit de pays qui ont établi les statistiques les plus fiables sur les crimes motivés par la haine.

3.1.1 Les États-Unis

Aux termes de la *Hate Crime Statistics Act* de 1990 (décrite en détail plus loin dans le présent rapport), le procureur général des États-Unis a pour mandat de compiler des statistiques sur les crimes motivés par la haine. Depuis 1990, ces statistiques peuvent être obtenues du ministère de la Justice des États-Unis. Le tableau 1 fournit une répartition des crimes motivés par la haine enregistrés par la police américaine en 1992. Ces données ont été obtenues des organismes d'application de la loi de plus de 40 États qui desservent un peu plus de la moitié de la population américaine (toutes les tables de données se trouvent à l'annexe A du présent rapport). Il appert, d'après ces données, que ce sont les menaces qui forment le plus grand nombre de crimes motivés par la haine, soit plus d'un tiers de tous les incidents enregistrés; ensuite, ce sont les méfaits et les actes de vandalisme (23 pour 100 de l'ensemble des incidents) puis, les voies de fait simples (20 pour 100). Les infractions ayant causé des blessures corporelles comptent pour plus d'un tiers des incidents. Dans l'ensemble, le Federal Bureau of Investigation a enregistré près de 9 000 incidents au cours de la dernière année pour laquelle nous disposons de données.

Le tableau 2 répartit les crimes motivés par la haine aux États-Unis selon le groupe visé. Cette analyse révèle que les groupes visés le plus souvent, soit dans près des deux tiers de tous les incidents, étaient les minorités raciales. Les trois autres catégories (groupes ethniques, groupes religieux et certaines orientations sexuelles) ont chacune été la cible d'environ le même pourcentage d'incidents (entre 10 et 15 p. 100). À l'intérieur de ces catégories, les tendances suivantes se dessinent : le groupe racial le plus souvent

¹¹ Voir le Federal Bureau of Investigation, 1992 pour d'autres statistiques supplémentaires sur les crimes motivés par la haine dans divers États américains.

visé, soit dans 59 pour 100 de tous les incidents, était les Américains de race noire; les victimes américaines de race blanche ont été la cible d'un peu moins de la moitié de tous les incidents de cette catégorie. Dans la catégorie des groupes ethniques, ce sont les victimes de préjugés anti-hispaniques qui ont subi le plus grand nombre de crimes alors que, dans la catégorie religion, les actes antisémites comptent pour la plus grande partie (88 pour 100) des incidents. Près des trois quarts (72 pour 100) des incidents répertoriés dans la catégorie orientation sexuelle étaient des crimes contre les homosexuels.

Il ne faut pas interpréter ces données comme étant des indices précis de la fréquence relative des divers types de crimes motivés par la haine. Au contraire, elles reflètent probablement à la fois la fréquence réelle de ces crimes et la probabilité que les victimes les signaleront à la police. Si certaines victimes, notamment les membres des communautés gaies et lesbiennes (et tel que susmentionné, la recherche révèle que c'est le cas), sont moins susceptibles de signaler ces crimes que d'autres victimes, la fréquence relative révélée par ce tableau est probablement inexacte.

Le tableau 3 répartit par catégories de groupes visés, les crimes motivés par la haine perpétrés dans une ville importante (New York); cette ville recueille des données sur ce type de crime depuis quelques années. Comme le révèle le tableau, la répartition selon les catégories est semblable à celle pour l'ensemble du pays.

Le tableau 4 propose une répartition des divers groupes de victimes pour la ville de New York. Selon ce tableau, il existe un lien très net entre la nature du groupe visé et l'infraction commise. Les crimes motivés par la haine fondée sur la race, l'origine ethnique ou l'orientation sexuelle de la victime sont plus susceptibles d'être des crimes contre la personne (par ex., voies de fait). Ainsi, plus de 40 pour 100 des crimes motivés par la haine contre ces trois groupes étaient des voies de fait. Par contre, seulement six pour cent des crimes motivés par la haine contre les groupes religieux étaient des actes de violence physique. Dans la plupart des cas, soit dans plus de la moitié des incidents signalés, lorsque la cible était un groupe religieux, il s'agissait d'un méfait.

3.1.2 Le Royaume-Uni

Les données sur le Royaume-Uni sont particulièrement intéressantes parce qu'elles proviennent de deux sources : d'une part, une enquête sur les actes de violence et d'autre part, les actes criminels enregistrés par la police. Les données reflètent donc à la fois les crimes signalés et les crimes non signalés. Soulignons de nouveau que l'expression

générale «crimes motivés par la haine» n'est pas utilisée en Angleterre et au pays de Galles¹²; les données ne s'appliquent qu'aux crimes à caractère raciste.

3.1.2.1 L'enquête britannique sur la criminalité (BCS)

Les données sur les actes de violence proviennent de la dernière enquête britannique sur la criminalité (BCS). Il s'agit d'une enquête détaillée portant sur un échantillon représentatif à l'échelle nationale composé d'environ 10 000 adultes d'Angleterre et du pays de Galles. L'enquête a été menée à plusieurs reprises depuis 1982 et porte sur les actes de violence perpétrés au cours des 12 mois qui précèdent celle-ci, que ces incidents aient été signalés ou non à la police (voir Mayhew, Maung et Mirrlees-Black, 1993, pour des informations supplémentaires sur le BCS). On a demandé aux membres des minorités ethniques si, selon eux, un incident en particulier était à caractère raciste. Le tableau 5 fournit une estimation du nombre d'incidents qui, selon les répondants, étaient motivés par le racisme. Il s'agit de fourchettes plutôt que de chiffres précis. Les données du BCS révèlent que plus de 100 000 crimes à caractère raciste ont été perpétrés au cours de l'année visée par l'enquête. Si une définition plus large des crimes motivés par la haine avait été appliquée, c'est-à-dire une définition qui englobe les crimes à caractère antisémite, le total du nombre d'incidents aurait été, bien entendu, encore plus élevé.

Le tableau 6 répartit les incidents signalés à l'enquête sur la criminalité (BCS) dirigés contre deux groupes minoritaires : les Antillais de race noire et les Asiatiques. Il est clair que les répondants ont affirmé qu'un pourcentage très élevé de crimes dirigés contre ces groupes étaient à caractère raciste. Par exemple, près de la moitié des menaces proférées contre les répondants asiatiques étaient perçues par la victime comme étant racistes. Près de la moitié des voies de fait perpétrées contre les Asiatiques et près de la moitié des voies de fait perpétrées contre les Antillais de race noire étaient à caractère raciste (voir Maung et Mirrlees-Black, 1994, pour plus de renseignements).

Une comparaison des données du BCS et des crimes à caractère raciste signalés à la police permet de déterminer le taux de signalement de ces incidents à la police. Fitzgerald (1995) établit le nombre d'incidents à caractère raciste signalés à la police en Angleterre et au pays de Galles entre 1988 et 1992. Deux commentaires s'imposent. Premièrement, le total des incidents à caractère raciste signalés à la police en 1992 ne représente qu'une infime partie du nombre d'incidents rapportés par l'enquête sur la

¹² L'Écosse a son propre système de justice pénale.

criminalité (7 734). Deuxièmement, il y a eu une augmentation significative du nombre d'incidents signalés à la police au cours de cette période de cinq ans. Ainsi, en 1988, 4 383 incidents semblables ont été signalés à la police et, en 1992, ce chiffre était de 7 734, soit une augmentation de 76 pour 100.¹³

3.2 Canada

3.2.1 Statistiques sur les crimes motivés par la haine compilées par les services de police

Les méthodes appliquées par divers corps policiers du Canada aux fins de colliger des statistiques sur les crimes motivés par la haine varient tellement qu'il est impossible d'en faire une analyse globale. Par conséquent, nous résumons et analysons séparément les statistiques établies par les corps policiers qui ont participé à la présente enquête et fourni des données au ministère de la Justice du Canada. Nous tenterons de résumer nos conclusions à la fin du présent chapitre. Signalons que les services de police qui ont fait l'objet du présent rapport sont les services qui ont fourni des données empiriques, même si ces données n'ont pas toujours été présentées de manière à permettre une analyse secondaire détaillée. Certains services de police n'ont pas encore commencé à compiler des renseignements sur les crimes motivés par la haine. La Police provinciale de l'Ontario, par exemple, ne compile aucune statistique sur les crimes motivés par la haine et ne prévoit pas le faire dans un avenir rapproché, probablement en raison du fait qu'au Canada, ce type de crime constitue, en règle générale, un problème urbain. L'analyse qui suit porte sur les renseignements fournis au ministère de la Justice du Canada. Notons que d'autres corps policiers ont probablement une unité chargée des crimes motivés par la haine, même si le ministère l'ignorait au moment où il a mené son enquête. On trouvera une liste des personnes-ressources des unités chargées des crimes motivés par la haine des organismes contactés aux fins de la présente étude à l'annexe D.

3.2.1.1 Toronto

La Police de la communauté urbaine de Toronto a commencé à recueillir systématiquement des données sur les crimes motivés par la haine en janvier 1993. Cette activité s'inscrit dans le cadre d'un projet d'envergure sur les crimes motivés par la haine

¹³ Voir Fitzgerald (1995) pour une analyse des différences entre l'augmentation des crimes à caractère raciste dans les statistiques officielles par rapport aux enquêtes sur les actes de violence.

qui fait appel à la participation de la collectivité. En sus des enquêtes qu'elle mène, l'unité participe également à l'éducation du public dans ce domaine. Elle a notamment préparé des affiches et des brochures sur les crimes motivés par la haine et la propagande haineuse et les a distribués dans les écoles de la région de Toronto. Les membres de l'unité reçoivent également une formation supplémentaire. Grâce aux données recueillies jusqu'à maintenant par l'unité, les membres de celle-ci ont consulté des éducateurs, des groupes communautaires et d'autres agents de police aux fins d'établir un réseau de personnes susceptibles de favoriser la prévention des crimes motivés par la haine ou les préjugés et de réagir à ces crimes. Les données pour l'ensemble de 1994 n'étaient pas disponibles au moment de la rédaction de notre rapport et, par conséquent, la plupart des données sur Toronto que nous avons examinées portent sur 1993.

Le tableau 7 répartit les crimes motivés par la haine selon la nature du groupe visé. Le tableau révèle que ce sont les minorités raciales qui sont la cible du plus grand nombre d'incidents (50 pour 100), ensuite viennent les groupes religieux (35 pour 100), les groupes ayant une orientation sexuelle différente (10 pour 100), et enfin, les groupes ethniques et les diverses nationalités (5 pour 100). Il faut noter que cette répartition reflète peut-être la volonté des victimes de faire appel au système de justice pénale. Si, comme la recherche effectuée dans d'autres pays le révèle, les homosexuels sont moins susceptibles que d'autres groupes de signaler ces crimes à la police, il est possible que les statistiques ne révèlent pas l'ampleur de la menace à l'égard de la communauté gaie par rapport à d'autres minorités, notamment les minorités raciales.

Les services de police de Toronto ont précisé la nature des cibles visées au sein de certains groupes. Près de la moitié (48 pour 100) des incidents à caractère raciste visaient des personnes de race noire, puis ce sont les ressortissants des Indes orientales qui étaient visés (22 pour 100 des incidents) et enfin, les Asiatiques (8 pour 100). Dans 13 pour 100 des cas, les incidents étaient fondés sur plusieurs préjugés et, dans 8 pour 100 des cas, les crimes motivés par la haine visaient des personnes de race blanche. Si les crimes sont répartis selon l'origine ethnique plutôt que selon la race, il est clair qu'aucun groupe ethnique en particulier n'est visé plus souvent que d'autres. Presque la totalité des crimes motivés par la haine fondée sur l'orientation sexuelle de la victime (94 pour 100) ont été perpétrés contre des gais plutôt que contre des lesbiennes. Nous n'avons pas été étonnés de constater, compte tenu des données tirées d'autres sources, que la grande majorité des crimes à caractère religieux (99 pour 100) étaient des actes antisémites.

Le tableau 8 répartit les données fournies par la police de Toronto selon la catégorie d'infraction. Les méfaits (de plus et de moins de 5 000 \$ combinés) comptent pour 39 pour 100 des incidents enregistrés par la police; viennent ensuite les voies de fait (un incident sur quatre).

Les données de Toronto révèlent également que les infractions qui causent des blessures corporelles sont plus souvent perpétrées contre les minorités raciales, comme en font foi les statistiques suivantes sur les deux infractions les plus fréquentes. Quant aux voies de fait signalés, plus des trois quarts (77 pour 100) ont été perpétrés contre des groupes raciaux. Les groupes religieux étaient plus susceptibles d'être victimes de crimes contre les biens : près d'un tiers des méfaits avaient pour cibles des groupes religieux alors que 7 pour 100 seulement des voies de fait ont été perpétrés contre ces groupes (voir le tableau 9).

Les données de Toronto sont également utiles parce qu'elles fournissent quelques renseignements sur le contrevenant moyen. Une majorité des contrevenants arrêtés pour des infractions motivées par la haine étaient de jeunes hommes de moins de 20 ans. Il s'agissait, dans la plupart des cas, d'une première infraction. La recherche effectuée dans d'autres pays appuie ces conclusions. Ainsi, selon Levin et McDevitt (1993), l'âge moyen du délinquant de New York qui a perpétré un crime motivé par la haine est de 18 ans, soit environ 10 ans de moins que la moyenne des contrevenants en général. En Suède, la plupart des personnes qui commettent un crime motivé par la haine ont moins de 20 ans au moment de la commission de l'infraction (voir Loow, 1995).

Les données sur les six premiers mois de 1994 révèlent une faible augmentation de la proportion de l'ensemble des crimes motivés par la haine perpétrés contre les groupes raciaux (50 à 58 pour 100) et une réduction correspondante du nombre de crimes motivés par la haine commis contre les groupes religieux. Il est important de le souligner parce que ces chiffres révèlent une augmentation du nombre de crimes motivés par la haine qui sont des crimes contre la personne; en effet, les crimes à caractère raciste sont beaucoup plus susceptibles d'être des crimes de violence (par rapport aux crimes motivés par la haine perpétrés contre des groupes religieux - voir ci-dessous).

Les données sur la première partie de l'année 1994 sont également intéressantes en ce qu'elles révèlent une augmentation du nombre absolu de crimes motivés par la haine dans la ville de Toronto. Au cours de cette période, 112 incidents ont été signalés. Il s'agit d'une augmentation de 55 pour 100 par rapport au nombre de crimes motivés par la haine signalés l'année précédente. Il faut toutefois noter qu'à l'instar des autres fluctuations des tendances en matière de criminalité, l'augmentation pourrait également résulter d'une volonté accrue de signaler de tels incidents au système de justice pénale. La police semble attribuer cette augmentation à une plus grande confiance du public à l'égard des services de police de la ville de Toronto.¹⁴

¹⁴ Une note de service du chef de police se lit comme suit : «une augmentation de 51 pour 100 des crimes fondés sur la haine signalés révèle que la collectivité est consciente de l'engagement pris par le service de police d'adopter une stratégie proactive en la matière. L'augmentation semble également indiquer que le public est confiant que la police mènera une enquête régulière sur ces infractions» (p. 2).

Il semble plus probable que cette augmentation soit due à une augmentation réelle du nombre de crimes motivés par la haine et d'une modification du type d'infraction perpétrée. La tendance observée dans les statistiques de la police confirme les conclusions tirées des données du B'nai Brith pour la même année (voir un chapitre subséquent du présent rapport). Les données de B'nai Brith sont tout à fait indépendantes de celles des services de police et, par conséquent, les attentes du public face au système de justice pénale n'ont aucune influence sur celles-ci. Il s'agit peut-être donc d'une véritable augmentation du nombre d'infractions. Quant aux types d'infractions, il est clair que le nombre de crimes motivés par la haine qui comportent des actes de violence a augmenté et, puisque les crimes qui entraînent des lésions corporelles sont plus susceptibles d'être signalés à la police que les crimes contre la propriété, les statistiques obtenues sont peut-être trop élevées.

3.2.1.2 Police de la communauté urbaine de Montréal

Ce service de police a commencé à compiler des données sur les incidents antisémites en 1988. En 1990, les crimes à caractère raciste ont été ajoutés, puis, en 1992, le service de police a créé une base de données informatisée et obligé tous les agents à y inscrire leurs rapports. Le projet sur les crimes motivés par la haine a été créé officiellement en 1994, et le service de police publie régulièrement des rapports globaux sur les crimes motivés par la haine (3 fois par année) en plus d'un rapport annuel. Les agents de police de Montréal recueillent systématiquement des données sur les crimes motivés par la haine et engagent des poursuites mais ils participent également à des conférences et à des ateliers sur les mesures à prendre à l'égard des crimes motivés par la haine. Aux fins du présent rapport, les données examinées portent sur la période entre le premier janvier 1994 et le 31 décembre 1994. Au cours de cette période, 199 crimes motivés par la haine ont été signalés à la police de la ville de Montréal. De ces 199 crimes, 79 pour 100 ont été perpétrés contre les minorités raciales : aucun autre groupe n'avait été la cible de ces crimes dans plus de 9 pour 100 des incidents signalés (voir le tableau 10).

Dans l'ensemble, les deux tiers des crimes motivés par la haine signalés à Montréal en 1994 étaient des crimes contre la personne; dans les autres cas il s'agissait de crimes contre les biens. Le tableau 11 fournit une répartition plus détaillée selon le type d'infraction. Il est clair que les voies de fait comptent pour le plus grand pourcentage de rapports de police (34 pour 100).

Il est intéressant de constater les liens entre la nature du crime et le groupe visé. Les crimes motivés par la haine perpétrés contre les gais sont beaucoup plus susceptibles d'entraîner des actes de violence. Par conséquent, près de neuf sur dix des crimes motivés par la haine perpétrés contre les gais comportent des actes de violence alors que seulement 30 pour 100 des actes antisémites sont des crimes contre la personne. Les crimes de violence perpétrés contre les personnes de race noire se situent entre ces deux extrêmes : 69 pour 100 des incidents étaient des crimes contre la personne. Le rapport annuel de 1994 conclut, à partir de ces données, que les actes à caractère antisémite sont commis par des organisations racistes, alors que les deux autres catégories d'infractions sont plus susceptibles d'être des actes individuels motivés par l'intolérance raciale.

La collecte de données globales n'a commencé qu'en 1994. Il est donc difficile d'analyser les tendances historiques. Toutefois, un examen des statistiques sur les crimes antisémites révèle que ce type de crime n'a pas beaucoup changé entre 1988 et 1992, alors qu'il y a eu une augmentation assez forte au cours des deux dernières années pour lesquelles nous avons des statistiques (1992 à 1994). Les motifs de cette augmentation ne sont pas clairs même si d'autres pays ont constaté une augmentation semblable. Enfin, les données de Montréal révèlent que plusieurs quartiers ont des taux particulièrement élevés de crimes motivés par la haine. Par conséquent, alors que les deux tiers des quartiers ont des taux relativement semblables, cinq quartiers ont des taux plus de cinq fois supérieurs à la moyenne régionale.

Les données obtenues de la police de Montréal fournissent également des renseignements sur les décisions judiciaires qui ont été prises relativement aux crimes motivés par la haine. Une accusation criminelle a été portée dans 17 pour 100 des 198¹⁵ incidents signalés. Ce pourcentage peut paraître faible, mais il faut tenir compte de deux facteurs. Tout d'abord, un nombre élevé de crimes motivés par la haine sont des crimes contre les biens et il est rare que la police porte une accusation criminelle pour ce type de crime. Par exemple, en 1993 (la dernière année pour laquelle les données sont disponibles), le nombre d'«infractions classées par mise en accusation» pour l'ensemble du Canada (total cumulatif des infractions) était de 16 pour 100 (Centre canadien de la statistique juridique, 1994). Deuxièmement, la recherche effectuée dans d'autres pays révèle qu'il est beaucoup plus difficile de classer par mise en accusation les crimes motivés par la haine. Un taux de mise en accusation pour les crimes motivés par la haine qui est légèrement supérieur au taux moyen de mises en accusation révèle que les organismes policiers ont fait des efforts supplémentaires à l'égard de cette forme de criminalité.

¹⁵ Des accusations ont été portées contre 33 accusés pour un total de 190 incidents (8 incidents ont été déclarés «non fondés»).

3.2.1.3 Ottawa

L'unité chargée des crimes motivés par les préjugés du service de police de la ville d'Ottawa est peut-être la mieux organisée de l'ensemble du pays. Elle a été créée grâce aux échanges continus entre le service de police et la population de la ville. L'expérience d'Ottawa révèle que lorsque la police et la population travaillent ensemble, elles peuvent trouver des solutions intéressantes aux problèmes spéciaux que soulèvent les crimes motivés par la haine. L'unité d'Ottawa est différente à d'autres égards, comme en fait foi un document récent :

L'unité [chargée des crimes motivés par les préjugés de la police régionale d'Ottawa-Carleton] est différente en ce qu'elle exerce une fonction d'enquête légitime. De plus, elle comporte un service de renseignements et un service responsable de l'éducation. Nous croyons que ces trois composantes sont nécessaires aux fins de s'attaquer efficacement aux problèmes que soulèvent les crimes motivés par les préjugés (Service de police d'Ottawa, 1994: 1).

L'unité chargée des crimes motivés par les préjugés de la police régionale d'Ottawa-Carleton a été créée en janvier 1993. L'unité a été calquée sur le Community Disorders Unit du service de police de Boston qui a adopté une approche communautaire au problème des crimes motivés par la haine fondée sur l'importance de consulter la collectivité. L'unité est formée de deux enquêteurs et d'un sergent. En plus de jouer un rôle en matière de renseignements, l'unité s'occupe également d'éducation communautaire. Les membres de l'unité donnent des conférences aux groupes communautaires, aux groupes minoritaires, de même qu'aux médias d'information.

Dans sa réponse à la demande du ministère de la Justice du Canada, le service de police de la ville d'Ottawa a fourni des statistiques sur les crimes motivés par la haine pour une période de deux ans, soit de janvier 1993 à décembre 1994. En 1993, l'unité spéciale de la police d'Ottawa a enregistré 176 crimes motivés par la haine. En 1994, ce taux s'élevait à 211 crimes. Au cours de la période de deux ans sur lesquels nous possédons des données, 387 crimes motivés par la haine ont été perpétrés. En conformité avec les tendances à Toronto et à Montréal, le tableau 12 révèle que les cibles les plus fréquemment visées par les crimes motivés par la haine étaient les minorités raciales, puis les groupes religieux. Le tableau 13 révèle que les personnes de race noire forment le groupe racial le plus souvent visé. Les incidents antisémites comptent pour presque la totalité (97 pour 100) des crimes à caractère religieux. Des 45 crimes perpétrés contre des individus à cause de leur orientation sexuelle, 93 pour 100 ont été commis contre des personnes de sexe masculin et 7 pour 100 contre des personnes de sexe féminin.

Il est clair que les données sur la ville d'Ottawa révèlent encore une fois qu'il existe un lien entre la nature du crime et le groupe visé. C'est-à-dire que la grande majorité des crimes motivés par la haine perpétrés contre les minorités raciales comportent des actes de violence ou une menace de violence. Les actes de vandalisme perpétrés contre ce groupe constituent un faible pourcentage des incidents. Les crimes à caractère antisémite, par contre, étaient beaucoup plus susceptibles de comporter des méfaits ou des actes de vandalisme.

3.2.1.4 Police provinciale de l'Ontario

La Police provinciale de l'Ontario croit qu'il sera nécessaire d'obtenir des renseignements sur cette question à l'avenir mais, pour l'instant, elle n'a pas encore commencé à recueillir des statistiques sur les crimes motivés par la haine. Il faut souligner toutefois que la police provinciale applique des lignes directrices en matière d'enquête sur les crimes motivés par la haine, lignes directrices qui proposent une définition de ces crimes et qui fournissent des critères précis qui permettent de les reconnaître.

3.2.1.5 Sûreté du Québec

Puisque les crimes motivés par la haine sont surtout perpétrés dans les centres urbains (du moins au Canada), cet organisme ne dispose d'aucune statistique sur ce type d'infraction.

3.2.1.6 Service de police de la ville d'Halifax

Ce service a commencé à compiler des statistiques sur les crimes motivés par la haine en janvier 1994. Le service de police de la ville d'Halifax a adopté des mesures qui assurent que tous ses membres sont conscients de l'existence des crimes motivés par la haine. Le service de police de la ville d'Halifax a nommé un coordinateur des rapports entre les races à qui elle a confié le mandat de favoriser et de promouvoir la connaissance, tant dans la collectivité que dans le service de police, du problème que constituent les crimes motivés par la haine. Ce service de police n'a enregistré que trois crimes motivés par la haine au cours de la plus récente période pour laquelle les données sont disponibles (janvier à octobre 1994).

3.2.1.7 Service de police d'Edmonton.2.1.7 Service de police d'Edmonton

Le service de police d'Edmonton recueille et compile des statistiques sur les crimes motivés par les préjugés depuis septembre 1994. Depuis cette date, tous les membres du service de police ont été formés à réagir aux crimes motivés par la haine. Selon le service de police, il y a eu trois incidents reliés aux crimes motivés par la haine entre les mois de septembre et de novembre 1994. Deux de ces crimes visaient les minorités raciales et le troisième était à caractère antisémite.

3.2.1.8 Autres organismes de police

Enfin, il vaut la peine de souligner que certains organismes de police (telle que la police de Vancouver) ont adopté une politique sur les crimes motivés par la haine et recueillent des statistiques sur ce type de crimes même s'ils n'ont pas participé à l'enquête qui a donné lieu au présent rapport.

3.2.2 Les tendances globales

Les cibles des crimes motivés par la haine diffèrent énormément selon les diverses régions. Le tableau 15 répartit donc les catégories de cibles pour tous les incidents signalés. Les pourcentages sont pondérés aux fins de tenir compte des divergences en matière de signalement et ne comprennent ni les données de B'nai Brith ni les crimes perpétrés contre les gais ou les lesbiennes (que nous examinons plus tard dans le présent rapport). On constate que 61 pour 100 des quelque mille crimes motivés par la haine signalés par la police avaient pour cible les minorités raciales. La deuxième cible la plus fréquemment visée a été les groupes religieux (presque exclusivement des incidents à caractère antisémite). Enfin, les crimes étaient fondés sur l'orientation sexuelle et l'origine ethnique de la victime. Le tableau présente également une répartition des cibles visées par les crimes motivés par la haine aux États-Unis. Il est intéressant de constater que les groupes visés sont très semblables dans les deux pays : les minorités raciales comptent pour près des deux tiers de tous les incidents signalés par la police.

L'analyse des données effectuée dans d'autres pays nous permet de faire une estimation du nombre de crimes motivés par la haine perpétrés au Canada chaque année. Bien entendu, une telle estimation sera hautement spéculative. Néanmoins, en utilisant les statistiques de la police d'Ottawa comme point de départ, nous pouvons formuler quelques théories. Il n'y a aucune raison de croire que la ville d'Ottawa compte un taux moyen plus élevé de crimes motivés par la haine. D'ailleurs, le petit nombre de résidents de cette ville qui ne sont pas de race blanche (par rapport à Toronto par exemple) nous

permet de penser qu'une estimation plus large du nombre de crimes motivés par la haine fondée sur les statistiques d'Ottawa ne reflétera probablement pas toute l'ampleur du problème.

Puisque la plupart (mais pas tous) des crimes motivés par la haine sont un phénomène urbain, nous allons limiter notre analyse aux villes d'Halifax, de Montréal, d'Ottawa, de Toronto, de Winnipeg, de Regina, de Calgary, d'Edmonton et de Vancouver. L'analyse qui suit est fondée sur les statistiques sur la criminalité publiées récemment pour ces villes (voir Hendrick, 1995). Les données portent sur 1994. Au cours de 1994, la police d'Ottawa a enregistré 211 crimes motivés par la haine. Si l'on prend pour acquis un taux de signalement d'un tiers, cela veut dire que 633 incidents vérifiés (c'est-à-dire fondés) ont eu lieu au cours de cette année. Puisqu'Ottawa compte pour 7 pour 100 de toutes les infractions au *Code criminel* perpétrés dans ces centres urbains, le nombre total de crimes motivés par la haine perpétrés dans ces villes serait légèrement inférieur à 60 000 (59 502). Ce chiffre se rapproche des chiffres obtenus dans d'autres pays. Rappelons qu'il a été estimé que plus de 100 000 crimes à caractère raciste ont été perpétrés au Royaume-Uni et que cette estimation était fondée sur une seule catégorie de crimes motivés par la haine. Si un taux inférieur de signalement était appliqué dans le calcul, le nombre total d'incidents estimé serait, bien entendu, beaucoup plus élevé. Certes, toute estimation devra être vérifiée au moyen d'une recherche fondée sur les enquêtes sur les actes de violence. Mais qu'elle soit précise ou non, une tendance est claire : l'application des statistiques de la police comme unique indice des activités motivées par la haine entraînera une sous-estimation importante de l'ampleur du problème à l'échelle nationale.

Nous l'avons mentionné dans l'introduction, les crimes motivés par la haine comptent parmi les infractions les moins signalées. Par conséquent, toute étude de ces crimes fondée sur le système de justice pénale (c'est-à-dire, fondée sur les incidents signalés par la police) entraînerait une sous-estimation importante de la fréquence de ces incidents, de même qu'une vision erronée de la nature du problème. Pour cette raison, nous allons maintenant examiner les statistiques sur les crimes motivés par la haine provenant de deux sources de l'extérieur du système de justice pénale. Ces deux sources ont été choisies parce qu'elles représentent les groupes les plus souvent visés par ce type d'infraction.

3.2.2.1 Les données de B'nai Brith

Les meilleures données disponibles sur la fréquence des crimes motivés par la haine d'une catégorie en particulier au Canada proviennent de la Ligue des droits de la personne de B'nai Brith Canada. Cet organisme compile des statistiques depuis plus de 10 ans et publie chaque année des données sur les incidents antisémites dans un document

intitulé : «Audit of Anti-Semitic Incidents». Au cours de cette période, la Ligue a toujours appliqué les mêmes définitions (les mêmes critères d'inclusion) et les mêmes mécanismes pour enregistrer les incidents. La base de données constitue donc un dossier historique de grande valeur sur les crimes motivés par la haine au cours des 13 dernières années. Il s'agit donc d'une ressource essentielle pour toute personne qui veut en apprendre davantage sur la fréquence de ces crimes. Les données recueillies portent uniquement sur les actes à caractère antisémite. Toutefois, ces actes comptent parmi les crimes motivés par la haine les plus fréquents au Canada et dans d'autres pays. Nous avons présenté les données de B'nai Brith dans une section distincte du présent rapport parce qu'elles se distinguent, qualitativement parlant, des statistiques compilées par la police (même si certains incidents signalés par B'nai Brith auront probablement également été signalés à la police).

Les incidents signalés dans la base de données sont classés comme actes de vandalisme ou comme harcèlement. La publication annuelle décrit le vandalisme en ces termes :

détérioration de biens, notamment par l'usage des graffiti, des swastikas, par la profanation des cimetières et des synagogues ou d'autres dommages aux biens, les incendies criminels et les autres actes criminels, notamment les vols et les vols avec effraction lorsqu'il peut être déterminé que l'acte était animé par l'antisémitisme (Ligue des droits de la personne, 1995: 3).

«Harcèlement» comprend notamment «la distribution de propagande haineuse antisémite, les lettres racistes et les insultes verbales ou les actes de discrimination contre les individus. Les menaces de mort et les menaces de bombes dirigées contre les individus et les biens de même que toutes les agressions physiques» (Ligue des droits de la personne, 1995: 3).

Il est donc clair que les données de B'nai Brith sont plus inclusives que les statistiques sur les crimes motivés par la haine recueillies par la police. Certains incidents enregistrés dans la base de données de B'nai Brith ne constituent pas des actes criminels même si le tort qu'ils causent à la société est aussi grave ou plus grave et que ces actes pourraient s'avérer encore plus répréhensibles du point de vue de la morale.¹⁶ Les données de B'nai Brith fournissent un aperçu plus large des comportements motivés par la

¹⁶ Bien entendu, la limite est double en ce sens que les incidents qui sont inscrits dans la base de données de B'nai Brith ne constituent pas tous des actes criminels, mais il est également vrai que les statistiques criminelles officielles ne comprennent pas tous les crimes pour les motifs susmentionnés dans le présent rapport.

haine qu'il n'est possible d'obtenir des rapports de la police. Pour cette raison les données de B'nai Brith seront qualifiées d'incidents motivés par la haine plutôt que de crimes en soi.

Avant de décrire les tendances récentes en matière d'incidents antisémites, quelques commentaires sur les statistiques de B'nai Brith s'imposent. Tout d'abord, en règle générale, il s'agit d'incidents qui ont été signalés par les victimes elles-mêmes. Les statistiques se distinguent donc de celles de la police qui sont fondées plus souvent sur le rapport d'un témoin. Deuxièmement, tous les rapports d'incidents ne sont pas inscrits dans le rapport annuel. La Ligue des droits de la personne mène une enquête exhaustive sur chaque incident aux fins d'établir que l'acte était réellement motivé par un sentiment antisémite. Troisièmement, B'nai Brith tente d'assurer que les données qui sont obtenues chaque année puissent se comparer aux données antérieures de sorte que la base de données demeure la même quel que soit le fardeau de la preuve appliqué. Les critères d'inclusion sont les mêmes depuis que le système de vérification a été adopté en 1982. En ce sens, à l'échelle nationale, les statistiques de B'nai Brith sont plus exactes que les statistiques du système de justice pénale qui, comme nous l'avons mentionné, sont fondées sur diverses définitions de ce qui constitue un crime motivé par la haine. Enfin, soulignons qu'à l'instar des statistiques de la police, les données de B'nai Brith représentent une fraction des incidents antisémites qui ont lieu dans ce pays. Pour de multiples raisons, un grand nombre d'actes antisémites ne sont signalés ni par la police ni par B'nai Brith. *Le rapport de 1994 sur les actes antisémites révèle 290 incidents, mais il faut reconnaître que ce chiffre ne représente qu'une fraction du total réel d'incidents antisémites au Canada.*

Le tableau 16 répartit les incidents antisémites enregistrés par la Ligue des droits de la personne depuis 1982. Ce tableau révèle plusieurs tendances. Tout d'abord, il y a eu une augmentation constante du nombre d'incidents antisémites enregistrés au cours de la décennie : en 1982, on comptait 63 tels incidents alors qu'en 1994, dernière année pour laquelle les données sont disponibles, près de 300 incidents ont été enregistrés. Deuxièmement, les actes de harcèlement comptent pour environ les deux tiers de l'ensemble des incidents au cours de cette même période. Troisièmement, il y a eu une augmentation importante du nombre d'incidents signalés au cours des dernières années. Ainsi, 196 incidents ont été signalés en 1992, alors qu'en 1994, il y en a eu 290, soit une augmentation de près de 50 pour 100 en deux ans. Les chiffres sont éloquents, l'antisémitisme constitue un réel problème social au Canada.

Le tableau 17 révèle clairement que les incidents à caractère antisémite signalés à la Ligue des droits de la personne et enregistrés par celle-ci se produisent, pour la plupart, dans trois villes : Montréal, Toronto et Ottawa. Ensemble, ces villes comptent pour plus de 80 pour 100 des incidents antisémites au Canada qui sont consignés dans cette base de

données. Cette situation pourrait dépendre de plusieurs facteurs. Les trois villes comportent une population juive assez importante ce qui augmente le nombre de cibles potentielles. De plus, la cueillette de données effectuée par la Ligue des droits de la personne est peut-être plus connue dans ces villes, rendant plus probable le fait qu'une victime transmette ces renseignements à B'nai Brith.

3.2.2.2 Les crimes motivés par la haine dirigés contre les gais et les lesbiennes

Notre rapport s'inspire d'une deuxième source de données extérieure au système de justice pénale, source qui porte essentiellement sur les crimes motivés par la haine dirigés contre les gais et les lesbiennes. Selon la recherche effectuée dans d'autres pays, les gais et les lesbiennes constituent une des cibles principales des crimes motivés par la haine et ce, depuis plusieurs années. De plus, les victimes gaies et lesbiennes sont probablement moins susceptibles de signaler ce type d'infraction à la police que tout autre groupe. *Par conséquent, il serait impossible de dresser un portrait global des infractions motivées par la haine au Canada sans l'apport de quelques données sur les crimes dirigés contre les gais et les lesbiennes.* Les données fournies dans le présent rapport ne sont pas complètes, bien au contraire; mais elles proviennent d'organismes de deux villes importantes, Toronto et Montréal, et sont susceptibles de révéler l'ampleur du problème au sein de la communauté gaie.

Toronto

Le 519 Church Street Community Centre constitue la principale source de renseignements sur les crimes motivés par la haine à Toronto. Ce centre communautaire a pour activité notamment la création, en 1990, d'une ligne téléphonique d'urgence, le «Gay and Lesbian Bashing Hotline». Chaque appel téléphonique fait l'objet d'un rapport confidentiel. Ces renseignements sont ensuite transmis à la police qui fait enquête. La ligne téléphonique est accessible durant les heures d'ouverture du centre. À la mi-novembre 1994, le centre a embauché un agent de formation et éducateur à plein temps chargé du programme d'aide aux victimes. Cette personne examine tous les incidents signalés par le biais de la ligne d'urgence. De plus, elle forme les bénévoles chargés de répondre aux appels téléphoniques. La ligne téléphonique est maintenant connue sous le nom de «Lesbian and Gay Bashing Reporting and Information Line».

Deux mises en garde s'imposent dans l'examen de ces données. Tout d'abord, il est important de souligner qu'à l'instar des statistiques de la police, ces données ne reflètent pas tous les incidents anti-gais qui ont eu lieu à Toronto. Dans la plupart des cas les incidents ne sont, pour diverses raisons, signalés ni à la ligne d'urgence ni à la police.

Deuxièmement, ces données -- comme les données de l'enquête britannique sur la criminalité, (mais contrairement aux statistiques de la police) -- sont fondées sur des rapports d'incidents qui, selon la victime, étaient motivés par la haine. Il est possible que quelques-uns de ces incidents n'aient pas été motivés par la haine contre les gais et les lesbiennes, mais qu'ils aient été perçus ainsi par la victime.¹⁷

Plus de 90 pour 100 des appels téléphoniques à la ligne d'urgence de Toronto ont été placés par des gais de sexe masculin, mais cela ne veut pas dire que les lesbiennes sont moins susceptibles d'être harcelées ou agressées à cause de leur orientation sexuelle.

Aucune preuve directe n'est disponible au Canada, mais la recherche effectuée dans d'autres pays révèle que cette différence (neuf à un) serait due au fait que les gais et les lesbiennes n'ont pas la même volonté de signaler ce type d'incidents soit à une ligne téléphonique soit à la police et qu'en fait, les lesbiennes sont presque aussi susceptibles d'être visées par les crimes motivés par la haine que les homosexuels.

Le tableau 18 présente une répartition des incidents signalés à la ligne téléphonique entre le 1^{er} janvier 1990 et le 1^{er} avril 1995. Il appert, d'après ce tableau, que les voies de fait sont très nombreuses : près de la moitié (46 pour 100) des incidents signalés comportent un acte de violence physique. Près d'un tiers des incidents comportent une forme de harcèlement verbale alors que 15 pour 100 d'entre eux sont des menaces quelconques. Dans moins de 10 pour 100 des incidents signalés, il s'agit d'un vol ou d'un acte de vandalisme motivé par la haine. Douze incidents qui ne sont pas inscrits au tableau 18 portaient sur des actes de violence perpétrés par des agents de police contre des gais. Le tableau 19 permet de comprendre la gravité des incidents signalés à la ligne téléphonique pour 50 pour 100 des répondants qui ont déclaré avoir subi des blessures. Tous les répondants souffraient de contusions et plus d'un sur cinq avait subi une fracture (les pourcentages sont supérieurs à 100 pour 100 à cause des réponses multiples). Le tiers des 22 blessures à la tête étaient des commotions cérébrales. Ces données permettent de penser que les crimes de violence dirigés contre les gais et les lesbiennes entraînent des blessures plus graves que la moyenne des voies de fait. L'enquête DUC révisée contient des renseignements sur la gravité des voies de fait signalées à l'ensemble des corps policiers canadiens. Les statistiques récentes révèlent que, de l'ensemble des voies de fait dirigées contre les victimes de sexe masculin, moins d'un cas sur dix signalé à la police avait entraîné des blessures graves (voir Roberts, 1994c: 83). Ces données sont également compatibles avec la recherche effectuée aux États-Unis.

¹⁷ Encore une fois, le contraire peut également être vrai. Il est possible qu'un contrevenant choisisse sa victime en fonction de sa race, de son origine ethnique ou de son orientation sexuelle sans que la victime en soit consciente.

Une majorité des incidents (53 pour 100) n'avait pas été signalée à la police. Environ 40 pour 100 des incidents avaient été signalés à la police et, de plus, trois autres personnes avaient l'intention de signaler l'incident. Ces renseignements n'étaient pas disponibles dans 14 cas (nous ne disposons d'aucun renseignement sur les raisons pour lesquelles les victimes individuelles n'avaient pas signalé l'incident). La plupart des incidents n'étant pas signalés à la police cela expliquerait le petit nombre de mesures officielles adoptées par le système de justice pénale. Le service téléphonique a enregistré 239 incidents dont seulement 104 incidents ont été signalés à la police. De ces derniers, huit ont entraîné une mise en accusation et, dans deux cas seulement, les contrevenants ont été déclarés coupables. Peu d'infractions entraînent une déclaration de culpabilité, mais les renseignements recueillis par le 519 Church Street Toronto Hotline révèlent qu'un pourcentage encore plus faible de crimes motivés par la haine entraînent ce résultat. Les données récentes publiées par Statistique Canada révèlent qu'en moyenne, environ un crime sur vingt entraîne une déclaration de culpabilité. *Le pourcentage des crimes motivés par la haine qui entraîne une déclaration de culpabilité est nettement inférieur.*

Bien entendu, une analyse des appels reçus sur une ligne d'urgence ne saurait remplacer une recherche systématique. Pour des raisons évidentes, ces appels pourraient nous donner une fausse image des actes de violence perpétrés contre la communauté gaie. Néanmoins, en l'absence d'une recherche plus rigoureuse, cette source de renseignements est la meilleure disponible. Toutefois, il sera bientôt possible d'obtenir des données plus fiables sur les incidents dirigés contre les gais à Toronto. Le 519 Church Street Community Centre a mené une enquête sur la communauté gaie et lesbienne de Toronto au cours de 1995. Le questionnaire comportait plusieurs questions détaillées sur le harcèlement et les attaques physiques et verbales. Puisqu'il s'agissait d'une enquête plutôt que d'une analyse des appels téléphoniques, les réponses seront plus susceptibles de fournir des données précises sur la violence dirigée contre les gais dans la ville de Toronto¹⁸.

¹⁸ Les résultats de l'enquête devraient être disponibles au début de 1996. Le lecteur intéressé à obtenir des informations supplémentaires peut communiquer avec le 519 Church Street Community Centre de Toronto dont l'adresse apparaît à l'annexe du présent rapport.

Montréal

Malheureusement, les seules statistiques dont nous disposons sur les crimes motivés par la haine à Montréal proviennent des services de police. Quant aux données de l'extérieur du système de justice pénale, elles proviennent d'une étude effectuée par la Table de concertation des lesbiennes et des gais du Grand Montréal. Cette étude a été effectuée au cours d'une période de trois mois en 1993 et a pris fin à cause d'une pénurie de ressources. Au cours de cette période, 54 incidents ont été signalés. Il s'agissait toutefois, dans certains cas, (comme dans d'autres enquêtes sur les actes de violence) d'incidents qui s'étaient produits avant la période à l'étude. Par conséquent, il est impossible de tirer des conclusions sur le nombre d'incidents et de préciser s'il y a plus de crimes dirigés contre les gais à Montréal qu'à Toronto. Toutefois, les données sont utiles en ce qu'elles fournissent des renseignements sur la nature des infractions. Les statistiques de Montréal confirment les conclusions tirées à Toronto. Ainsi, plus de la moitié des incidents comportaient des actes de violence. En fait, les incidents signalés le plus souvent étaient des voies de fait. Presque toutes les victimes (83 pour 100) étaient des hommes gais. Près de la moitié des incidents avaient entraîné des blessures corporelles et un quart des incidents avaient entraîné une perte matérielle quelconque.

Ces données confirment les conclusions d'autres pays qui révèlent que les crimes motivés par la haine dirigés contre la communauté gaie sont plus susceptibles d'être des crimes de violence ou de menaces de violence que les crimes motivés par la haine dirigés contre d'autres groupes.

Avant de clore cette section sur les données de Montréal, soulignons l'existence, dans cette ville, de la forme la plus extrême de crimes motivés par la haine. En décembre 1992, deux hommes gais ont été assassinés par des groupes d'adolescents et, depuis, il y a eu plusieurs autres incidents semblables. Entre 1988 et 1995, trente individus gais ont été assassinés dans des circonstances qui permettent de croire à des actes homophobes. En mars 1995, le *Globe and Mail* relatait le décès de l'acteur québécois, Richard Niquette, poignardé à mort par des hommes qui s'attaquaient aux homosexuels. Le *Globe* a souligné que Niquette était «le 19^e homme gai à être assassiné dans des circonstances semblables au cours des quatre dernières années» (*Globe and Mail*, 3 mars 1995). Cette forme la plus extrême de crimes motivés par la haine qui peut frapper d'épouvante tous les membres d'une collectivité doit être attaquée vigoureusement par le système de justice pénale, à commencer par les services de police.

Enfin, il faut souligner que certains répondants des deux villes ont signalé des actes de violence perpétrés par des agents de police. Le bien-fondé de ces accusations n'a pas encore été établi, et jusqu'à ce que des éléments de preuve soient produits il ne serait

pas prudent de juger les policiers visés. Toutefois, les actes de violence perpétrés par les agents de police sont, bien entendu, beaucoup plus graves que des crimes semblables perpétrés par les personnes ordinaires puisqu'ils minent la confiance du public et réduisent encore davantage la probabilité que ces crimes soient signalés au système de justice pénale.

4.0 OBSERVATIONS

Nous avons besoin de renseignements plus précis sur la fréquence et la nature des crimes motivés par la haine au Canada que ceux dont nous disposons à l'heure actuelle et ce, pour diverses raisons. Premièrement, l'ampleur du problème n'est pas encore comprise par de nombreuses personnes parce que, notamment, les crimes motivés par la haine ne sont pas tous signalés. À cet égard, le Canada se distingue du Royaume-Uni où, comme le souligne Fitzgerald (1995: 4) :

Il n'est plus nécessaire de mesurer le problème pour savoir qu'il existe. C'est-à-dire que, malgré les divergences entre les résultats obtenus dans différents endroits par diverses méthodes, l'ensemble des éléments de preuve ne permet pas de nier qu'il existe un problème.

Deuxièmement, il nous faut des renseignements plus précis pour connaître les groupes visés et distribuer les ressources dont dispose le système de justice pénale de façon plus efficace et efficiente. Troisièmement, de meilleurs renseignements nous permettraient d'évaluer l'efficacité des mesures adoptées par le système de justice pénale (et par la collectivité).

4.1 Statistiques sur les crimes motivés par la haine : questions relatives à la collecte de données.

Le projet de recherche qui a donné lieu au présent rapport nous force à conclure notamment que nous avons besoin de renseignements plus précis sur la fréquence des crimes motivés par la haine au Canada. Nous pouvons améliorer notre connaissance de ces crimes de plusieurs façons. Tout d'abord, il y aurait lieu, tout simplement, d'encourager plus de services de police et de groupes d'intérêts à recueillir des données sur la fréquence des actes motivés par la haine. À la longue, ce moyen permettrait sans doute d'obtenir des données plus précises. Mais il y aura toujours des incohérences et, sans doute, les victimes de certains crimes motivés par la haine choisiront de continuer de garder le silence. Ensuite, on pourrait également promouvoir un projet national de collecte de données. Nous allons maintenant résumer les arguments pour et contre l'adoption d'une telle stratégie.

4.2 Les avantages d'une collecte de données nationale

4.2.1 Cohérence

Il est loin d'être facile de définir un crime motivé par la haine ou les préjugés. Nous l'avons mentionné dans les chapitres précédents, plusieurs définitions ont été avancées et sont aujourd'hui appliquées au Canada et ailleurs, et il est clair que divers organismes ont adopté une approche différente en matière de collecte de données. Les corps policiers ont même adopté des méthodes très différentes (voir les chapitres précédents du présent rapport). Cette situation engendre donc, inévitablement, un certain nombre d'incohérences. L'adoption d'une stratégie nationale centrée sur la collecte de telles données nous permettrait d'avoir une idée beaucoup plus juste de la véritable nature et portée des activités motivées par la haine au Canada. L'élaboration de la politique pourrait ensuite s'inspirer de ces connaissances, notamment en matière d'augmentation des peines pour les crimes motivés par la haine, de création de nouvelles infractions et de révision des peines maximales obligatoires.

4.2.2 Constatation du préjudice causé

Le principe de la proportionnalité est fondamental en matière de détermination de la peine au Canada. Cela veut dire que la peine doit être directement proportionnelle à la gravité de l'infraction pour laquelle elle est infligée. Le principe de proportionnalité deviendra loi dès l'adoption du projet de loi sur la réforme de la détermination de la peine (C-41)¹⁹. Ce projet de loi contient une disposition (art. 718.1) qui énonce que : «la peine est proportionnelle à la gravité de l'infraction et au degré de responsabilité du délinquant.» La gravité peut s'entendre du tort causé à la victime ou dont elle a été menacée. Les crimes motivés par la haine ou les préjugés sont plus graves que les autres crimes en raison du fait notamment qu'ils constituent une menace à l'égard des autres membres du groupe ciblé et un affront à l'ensemble de la communauté (Roberts, 1994a). Tant et aussi longtemps que le système de justice pénale ne sera pas saisi de la plupart des crimes motivés par la haine (à quelques exceptions près), le tribunal de première instance ne pourra tenir compte du préjudice causé en infligeant la peine.

¹⁹ La *Loi modifiant le Code criminel (détermination de la peine) et d'autres lois en conséquence* (L.C. de 1995, ch. 22) a reçu la sanction royale le 13 juillet 1995.

4.2.3 Intégration des diverses composantes du système de justice pénale

Lorsque le projet de loi sur la réforme de la détermination de la peine (C-41) deviendra loi (début des années 1996), il sera encore plus nécessaire de recueillir des données précises sur le nombre de crimes motivés par la haine. En vertu d'une disposition du projet de loi (sous al. 718.2a)(i), il y a circonstance aggravante, au sens de la loi, lorsqu'il y a «des éléments de preuve établissant que l'infraction est motivée par des préjugés ou de la haine fondés sur la race, la nationalité, la couleur ou la religion, le sexe, l'âge, la déficience mentale ou physique ou l'orientation sexuelle de la victime». Cette disposition reflète la jurisprudence actuelle et correspond aux peines plus sévères infligées aux contrevenants ayant perpétré des infractions motivées par la haine dans d'autres pays, notamment les États-Unis (voir Roberts, 1994a). Si les dispositions sur les circonstances aggravantes du projet de loi C-41 doivent être plus que purement symboliques, il sera nécessaire d'obtenir des renseignements fiables sur les crimes motivés par la haine. C'est ce que nous qualifions d'intégration de la collecte de données et du processus de détermination de la peine. En réalité, pour poursuivre avec succès les crimes motivés par la haine, il faudra une enquête systématique sur les éléments de preuve de la motivation du contrevenant. En cas contraire, les crimes motivés par la haine entraîneront rarement l'infliction de la peine plus sévère prescrite par le projet de loi C-41.

On pourrait également prétendre, à juste titre d'ailleurs, que l'adoption d'une définition plus précise des crimes motivés par la haine permettrait au système de justice pénale et à la société en général d'avoir une idée plus juste de ces crimes. À l'heure actuelle, tant la société que le système de justice pénale ne reconnaissent pas nombre de crimes comme étant motivés par la haine ou les préjugés. Il y a quelques années à Toronto, plusieurs adolescents avaient participé au meurtre d'un homme qu'ils croyaient être un homosexuel. Il s'agissait nettement d'un crime motivé par la haine et, néanmoins, les médias n'ont pas mentionné ce fait à l'époque. En conformité avec la nouvelle *Loi* sur la détermination de la peine, le tribunal serait tenu d'infliger une peine plus sévère pour un crime (dans cette affaire, il s'agissait d'un homicide involontaire coupable) motivé par la haine. Si le tribunal reconnaissait ce fait dans les motifs de la sentence²⁰ et que ces motifs étaient ensuite rendus publics, peut-être que le public et les professionnels seraient plus conscients des crimes motivés par la haine.

L'un des arguments les plus percutants en faveur de statistiques nationales est que les groupes minoritaires eux-mêmes - les personnes les plus directement visées par ce

²⁰ Une autre disposition du projet de loi sur la détermination de la peine exige que les juges énoncent leurs motifs dans tous les cas. À l'heure actuelle, les juges ne sont pas obligés de fournir ces motifs dans tous les cas.

type de crimes - veulent obtenir des renseignements plus précis sur la fréquence et le type d'infractions motivées par la haine. Enfin, plusieurs des recommandations de principes proposées par des groupes tels que B'nai Brith Canada ne peuvent être appliquées en l'absence de données systématiques sur les crimes motivés par la haine au Canada.

4.2.4 Tenir compte de tous les groupes ciblés

En décrivant les statistiques sur les crimes motivés par la haine d'autres pays, nous avons constaté que ces crimes sont dirigés contre divers groupes. Si la collecte de données est confiée à certains groupes en particulier, on risque d'écarter des crimes motivés par la haine dirigés contre des groupes qui ne disposent pas des ressources nécessaires pour recueillir ces données ou contre des groupes que les autorités du système de justice pénale ne reconnaissent pas comme étant une cible légitime de ce type de crimes.

4.2.5 Avantages pour les collectivités locales

Les collectivités bénéficieraient également de statistiques fiables sur les crimes motivés par la haine. Il est important qu'une collectivité connaisse l'ampleur du problème et soit en mesure de situer ce problème dans un quelconque contexte national. De même, la collectivité doit savoir où le problème se manifeste avec plus d'acuité et quels sont les groupes visés. Ces connaissances ne sont possibles que par l'entremise de statistiques fiables.

4.2.6 Les meilleures pratiques

Il est également important de souligner que la cueillette nationale de données sur les crimes motivés par la haine est conforme à la politique adoptée dans d'autres pays qui ressemblent énormément au Canada, savoir le Royaume-Uni et les États-Unis.

4.3 Les inconvénients d'une collecte nationale

4.3.1 Ressources

Une collecte nationale et uniforme de ce type de renseignements a pour inconvénient notamment d'exiger des efforts supplémentaires des services de police du Canada au moment où les ressources dont ils disposent sont rares. Les crimes motivés par la haine étant, en règle générale, concentrés dans les villes les plus importantes, devra-t-on concentrer cette collecte de données dans les grandes villes en laissant pour compte les communautés rurales? Certes, les crimes motivés par la haine au Canada sont un phénomène presque exclusivement urbain, mais cet argument est fondé sur le principe que la collecte de renseignements sur les crimes motivés par la haine s'avérerait difficile pour les services de police. Or, cela n'est pas nécessairement vrai. Pour recueillir ces données, il n'est pas nécessaire de créer une unité chargée des crimes motivés par la haine, même si une telle mesure paraît souhaitable pour les principaux corps policiers canadiens. Dans les petites communautés rurales où ce type de crime est rare, le service de police pourra faire enquête sans déployer beaucoup d'efforts supplémentaires. En l'absence d'une analyse complète des coûts et des bénéfices, il est difficile d'être précis sur cette question, mais les corps policiers n'auraient pas nécessairement à fournir un effort démesuré et le geste serait fort utile tant à titre de symbole qu'en termes pratiques.

4.3.2 Chevauchement

On pourrait également prétendre qu'une collecte de données nationale est inutile tant et aussi longtemps que des données précises sont disponibles au niveau local. À Ottawa, par exemple, il a été démontré qu'il est possible d'obtenir des données précises au niveau local à des fins essentiellement locales. Cela demeure vrai, mais cet argument ne tient pas compte du fait que symboliquement une collecte nationale de données serait très utile. De plus, même si tous les services de police de toutes les villes devaient compiler des statistiques globales sur les crimes motivés par la haine à l'instar des services de police d'Ottawa, de Montréal et de Toronto, le problème de l'incompatibilité des diverses définitions demeurerait entier et une étude comparative de la fréquence de ces crimes dans les diverses villes canadiennes serait impossible.

En résumé, un plus grand nombre d'arguments semblent militer en faveur d'une stratégie nationale de collecte de données que contre celle-ci.

Nous allons maintenant examiner les moyens d'implanter une telle stratégie.

4.4 Intégration nationale des statistiques sur les crimes motivés par la haine

Pour les motifs susmentionnés, nous devons avoir une meilleure idée de la véritable nature des crimes motivés par la haine au Canada, de même que de leur nombre. À cette fin, plusieurs mesures pourraient être adoptées dont certaines sont décrites ci-dessous.

4.4.1 Encourager divers groupes à établir leurs propres statistiques

Le moyen le plus simple et néanmoins le plus efficace d'obtenir plus de statistiques sur les crimes motivés par la haine consisterait à encourager les divers groupes minoritaires à adopter une démarche semblable à celle de B'nai Brith, en créant et en maintenant un inventaire des incidents motivés par la haine. En fait, plusieurs groupes religieux et groupes de gais et de lesbiennes aux États-Unis compilent leurs propres statistiques depuis des années. Toutefois, cette proposition comporte plusieurs inconvénients. Tout d'abord, il est peu probable que tous les groupes qui sont la cible de crimes motivés par la haine disposeront des ressources et de l'expérience nécessaires pour exécuter le travail de B'nai Brith à cet égard. Nous l'avons mentionné, l'organisme montréalais qui représente les gais et les lesbiennes n'a pas été en mesure de continuer à recueillir des données à cause d'une pénurie de ressources. Deuxièmement, divers groupes sont susceptibles d'adopter une définition différente du crime motivé par la haine ou les préjugés. Tel que susmentionné, les services de police canadiens appliquent diverses définitions et les groupes d'intérêts sont susceptibles d'adopter des définitions encore plus disparates. Troisièmement, si chaque groupe d'intérêts ne signale que les incidents dirigés contre les membres de son groupe, il sera impossible d'obtenir un portrait global de la situation. Enfin, cette dernière solution nous semble insatisfaisante puisqu'en règle générale, les statistiques compilées par ce type d'organisme ne sont pas aussi fiables et n'ont pas le même impact que les données recueillies par les organismes gouvernementaux.

4.4.2 L'approche fondée sur les études spéciales

Un deuxième moyen d'obtenir des données nationales uniformes sur les crimes motivés par la haine ou les préjugés serait de confier cette tâche au Centre canadien de la statistique juridique qui mènerait des «enquêtes nationales» périodiques sous l'égide d'un projet «d'études spéciales». Cette solution permettrait également de recueillir (quoique de façon périodique) des données sans modifier nécessairement les enquêtes en cours, notamment la Déclaration uniforme de la criminalité. J'ai soutenu, dans un autre rapport (Roberts, 1994b), que l'approche fondée sur les études spéciales constitue le meilleur

moyen d'obtenir des renseignements sur l'origine raciale ou ethnique d'un suspect. Toutefois, quant aux crimes motivés par la haine, cette solution ne me paraît pas la meilleure et ce, pour diverses raisons.

Contrairement aux statistiques sur les crimes à caractère raciste, le fait d'ajouter des questions au DUC ne soulève aucune difficulté éventuelle. De même, puisque les crimes motivés par la haine constituent un faible pourcentage des incidents²¹, les services de police auraient très peu de travail supplémentaire. Dans la grande majorité des crimes signalés, l'agent de police omettrait tout simplement de répondre aux questions sur les crimes motivés par la haine. L'expérience américaine est pertinente. Peu après que huit États aient commencé à recueillir des renseignements sur les crimes motivés par la haine, la recherche a révélé que cette activité n'avait entraîné aucune augmentation significative des coûts. Deuxièmement, il est souvent beaucoup plus long et beaucoup plus difficile d'obtenir le consensus nécessaire aux fins de l'approbation d'une étude spéciale. Les médias pourraient cesser de s'intéresser, comme ils le font à l'heure actuelle, aux crimes motivés par la haine (voir, par exemple, *Macleans*, 1995) et le désir d'aller de l'avant pourrait s'atténuer.

4.4.3 Modification du nouveau système de déclaration uniforme de la criminalité

Le moyen le plus efficace d'obtenir des données nationales uniformes consisterait à ajouter des éléments d'information au Système de déclaration uniforme de la criminalité (DUC). Le DUC révisé contient beaucoup plus de renseignements sur le taux de criminalité, le suspect et la victime que l'ancien système, le DUC global. Selon la *Loi sur la statistique, Loi révisée du Canada*, ch. S-19, le DUC applique un mode d'enregistrement par incident aux fins de recueillir des renseignements essentiels sur la nature et l'étendue des activités criminelles au Canada. Grâce à ce mode d'enregistrement par incident, le système DUC fournit des renseignements utiles en matière d'élaboration des politiques et des dispositions législatives, d'évaluation des nouvelles dispositions législatives et aux fins de comparer les données canadiennes et les données internationales. La base de données constitue également une source de renseignements pour les médias, les universitaires et les chercheurs. *Incorporer des données sur la motivation des activités criminelles s'inscrirait dans le cadre de tous ces objectifs.*

En principe, il serait assez simple d'ajouter des données sur la haine comme motif de perpétration d'une infraction, mais en réalité, la modification des éléments

²¹ En 1993, les corps policiers du Canada ont signalé trois millions d'infractions aux lois fédérales ou provinciales (Centre canadien de la statistique juridique, 1994).

d'information exigent l'adoption de plusieurs mesures complexes. En premier lieu, il faudrait une consultation fédérale-provinciale dont les conclusions seraient soumises au Conseil de l'information juridique (CIJ). L'une des principales questions à régler est celle de la création de nouvelles infractions. Si de nouvelles infractions motivées par la haine étaient ajoutées au *Code criminel*, il faudrait prendre d'autres moyens aux fins de modifier le système DUC. Deuxièmement, il faudrait consulter les corps policiers de l'ensemble du pays, notamment l'Association canadienne des chefs de police (ACCP). Bien entendu, avant de modifier le système d'enregistrement par incident du DUC, il faut que tous les agents de police du Canada collaborent et enregistrent les données pertinentes. Troisièmement, il faudrait consulter les groupes communautaires intéressés de l'ensemble du pays.

Quatrièmement, il faudrait apporter plusieurs modifications au Guide sur la déclaration uniforme de la criminalité (Centre canadien de la statistique juridique, 1984). Il s'agit du document qui décrit le système de notation appliquée par les agents de police et qui guide tous les policiers canadiens. Le document devra être modifié pour inclure des renseignements sur la définition des crimes motivés par la haine ou les préjugés. Bien entendu, cette dernière mesure ne saurait se faire sans que la question de la définition que nous avons soulevée plus tôt ne soit résolue. Enfin, le Centre canadien de la statistique juridique devra appuyer et participer activement à toute modification du DUC. Le Centre devra notamment effectuer un essai préalable pour tout formulaire DUC révisé, processus qui pourrait également prendre un certain temps.

Somme toute, le moyen le plus efficace d'obtenir des statistiques globales sur les crimes motivés par la haine serait de modifier le système DUC aux fins qu'il tienne compte des activités motivées par la haine. Toutefois, une telle réforme exigerait l'adoption de nombreuses mesures, des consultations prolongées auprès de divers groupes d'intéressés et un long processus d'implantation.

Une proposition de loi présentée au Parlement canadien en 1993 exige la cueillette systématique des statistiques nationales sur les crimes motivés par la haine. Cette proposition de loi reflète l'opinion de divers groupes d'intérêts qui ont exigé des statistiques plus précises et est calquée sur un projet de loi américain adopté il y a quelques années. Avant d'examiner la proposition canadienne, nous allons étudier la loi américaine en détail puisqu'il s'agit d'une loi modèle qui pourrait s'avérer utile pour le Canada.

4.5 La Hate Crime Statistics Act

En 1990, le congrès américain adoptait la *Hate Crime Statistics Act (United States Statutes at Large, 1991; ci-après la Loi*; le texte intégral de la loi se trouve à l'annexe B du présent rapport). (Il existe des lois semblables dans plusieurs États - voir par exemple Berk, 1990.) Ce texte législatif avait pour objet d'assurer la compilation des statistiques sur les crimes motivés par la haine de l'ensemble des États-Unis. Avant l'adoption de cette *Loi*, il n'existait aucune statistique nationale en matière de justice pénale sur la fréquence des crimes motivés par la haine aux États-Unis. Les organismes privés étaient seuls à fournir des renseignements, notamment l'AntiDefamation League qui publie chaque année une compilation des incidents à caractère antisémite et le National Gay and Lesbian Task Force Policy Institute qui documente les actes criminels perpétrés contre les communautés gaies des principales villes américaines. La situation qui sévissait aux États-Unis avant l'adoption de la *Loi* était semblable à la situation actuelle au Canada.

La *Loi* comprend plusieurs éléments. Tout d'abord, elle exige que les données soient rassemblées chaque année mais elle impose une limite de cinq ans en matière de signalement. La *Loi* vise donc la constitution d'un ensemble significatif de statistiques sur les crimes motivés par la haine plutôt qu'une compilation permanente de ces données. Deuxièmement, la *Loi* propose une définition large de la notion de crime motivé par la haine qui n'applique pas le critère de la motivation exclusive appliqué dans d'autres pays. Ainsi, la *Loi* mentionne seulement les «crimes dénotant clairement l'existence d'un préjugé». Le préjugé doit être fondé sur «la race, la religion, l'orientation sexuelle ou l'origine ethnique». Deuxièmement, le texte de loi fournit une liste de groupes visés et, fait plus étonnant, une liste des infractions, savoir les crimes : «de meurtre, d'homicide involontaire coupable, de viol, de voies de fait graves, de voies de fait simples, d'intimidation, d'incendie criminel, de destruction ou de dommages causés aux biens».

De plus, aux termes de la *Loi*, le procureur général est tenu d'établir des lignes directrices pour la collecte de ces données y compris les critères et les preuves nécessaires pour qu'un incident soit classé comme crime motivé par la haine ou les préjugés. De plus, la *Loi* interdit l'usage de ces données à des fins autres que la recherche légitime ou les statistiques et les données ne doivent contenir aucun renseignement susceptible de révéler l'identité d'une victime individuelle. Enfin, la nature délicate de la disposition sur l'orientation sexuelle ressort également de la note explicative annexée à la *Loi*.²²

²² À la fin de la *Loi*, celle-ci rappelle à la population américaine que : «la vie familiale américaine est la base de la société américaine» et «la présente loi ne peut être interprétée, ou les fonds affectés à sa mise en exécution, dans le but de promouvoir ou d'encourager l'homosexualité» (al. 2(a)).

4.6 La Loi sur les statistiques relatives aux incidents dénotant de la prévention contre les minorités (proposition de loi)

Le projet de loi C-455²³ a été présenté en première lecture le 8 juin 1993. Comme pour la plupart des propositions de loi présentées par un député, le projet n'a pas été examiné par le Comité de la justice et des affaires juridiques de la Chambre des communes et cet exercice n'est pas prévu dans un avenir rapproché. La *Loi sur les statistiques relatives aux incidents dénotant de la prévention contre les minorités* est bien résumée dans une note explicative :

Ce projet de loi a pour but d'obliger tous les corps de police du pays à colliger des statistiques sur le nombre d'incidents visés par les enquêtes qu'ils mènent qui ont pour cause la prévention contre des sections du public ou groupes identifiables en raison de leur couleur, de leur race, de leur religion, de leur orientation sexuelle ou de leur origine ethnique et d'identifier les groupes ou personnes faisant l'objet de ces préventions dans ces incidents. Les statistiques seraient communiquées au Solliciteur général du Canada et rendues publiques dans un rapport déposé à la Chambre des communes.

Quelques observations sur cette proposition de loi (dont le texte intégral se trouve à l'annexe C) s'imposent. Premièrement, elle adopte une définition large qui n'exige pas un motif exclusif. La définition est semblable à celle adoptée par la *Hate Crime Statistics Act* des États-Unis, et par certains corps policiers canadiens (voir les chapitres antérieurs du présent rapport). Deuxièmement, en vertu de la proposition de loi, le Solliciteur général du Canada établit les critères de classification des incidents motivés par la haine. La loi des États-Unis contient une disposition analogue. Troisièmement, la proposition de loi énumère les groupes visés; elle omet toutefois les incidents dirigés contre une victime à cause de sa déficience mentale ou physique ou de son âge comme le fait la *Loi*, pour des motifs que nous ignorons. Enfin, soulignons que cette loi a pour objet d'attirer l'attention sur le problème des crimes motivés par la haine puisque ces statistiques seraient déposées à la Chambre des communes et non tout simplement soumises au ministère du Solliciteur général sous forme de rapport de recherche.

Est-il nécessaire d'adopter une telle loi au Canada? À notre avis, la réponse dépend du degré de consensus sur les questions susmentionnées que soulève la

²³ Loi instituant la collecte et la publication de données concernant les crimes motivés par la prévention contre les caractéristiques de certains groupes.

compilation de statistiques sur les incidents motivés par la haine. Si les corps policiers ne sont pas disposés à s'entendre ou à coordonner leurs efforts en matière de collecte de renseignements et de définition de l'infraction, cette loi pourrait constituer le seul moyen de compiler des données systématiques sur le problème que constituent les crimes motivés par la haine. Par contre, les corps policiers qui ont participé à l'enquête qui a donné lieu au présent rapport ont également déclaré s'intéresser énormément à cette question. L'adoption d'une loi sur la collecte de statistiques ne réglera pas tous les problèmes de définition des termes et de cueillette de données et il ne serait pas sage de croire autrement. Cette loi ne facilitera pas beaucoup la poursuite de tels crimes mais elle faciliterait la compilation cohérente de statistiques sur les crimes motivés par la haine et cette première étape est essentielle.

Si les services de police des municipalités recueillent des statistiques sur les crimes motivés par la haine et les transmettent à un répertoire central tel que Statistique Canada, les groupes communautaires comme B'nai Brith devraient-ils cesser de recueillir leurs propres données? Probablement pas. Les statistiques de la police seront peut-être toujours un peu biaisées et une source autonome de renseignements sera la seule façon de connaître la véritable fréquence des crimes motivés par la haine. En l'absence d'enquêtes périodiques sur les actes de violence, ce seront les groupes communautaires qui nous fourniront des données sur les crimes motivés par la haine qui ne sont pas signalés à la police. De même, les organismes privés, tels que B'nai Brith, ont contribué à sensibiliser la communauté à l'ampleur du problème des crimes motivés par la haine (voir Czajkoski, 1992).

4.7 La classification des crimes motivés par la haine

La classification des crimes motivés par la haine pratiquée par le système de justice pénale ne reflète pas fidèlement les répercussions de ces crimes. À titre d'exemple, l'une des formes les plus répandues de crimes motivés par la haine ou les préjugés : la profanation des symboles religieux. Au cours des dernières années, plusieurs cimetières juifs ont été profanés, tant ici qu'en Europe.²⁴ Ces incidents ont été classés comme méfaits. L'alinéa 430(1)a) du *Code criminel* énonce ce qui suit : «Commet un méfait quiconque volontairement détruit ou détériore un bien».

Cette classification des crimes motivés par la haine entraîne au moins deux conséquences négatives de taille. Premièrement, elle atténue la gravité des crimes

²⁴ Les incidents qui se sont produits dans le Sud de la France en 1990 sont les plus connus, mais depuis, ils ont été répétés dans plusieurs autres pays.

motivés par la haine en les classant avec d'autres actes de vandalisme beaucoup moins graves. Le contrevenant qui a dessiné des swastikas sur des pierres tombales est accusé, en vertu du *Code criminel*, de la même infraction que l'adolescent qui met ses initiales sur le mur d'une école même si le préjudice causé à la collectivité (et la culpabilité du contrevenant) est beaucoup plus grave. Pour la plupart des gens, le terme «méfait» dénote une infraction très mineure. Le terme «vandalisme» n'est guère mieux : il invoque les graffiti dans le métro et s'entend d'un geste irréfléchi sans conséquence (Wolfgang, Figlio, Tracy et Singer, 1995). Les crimes motivés par la haine sont nettement plus graves et sont loin d'avoir été commis sans but précis; au contraire, ces actes visent délibérément des cibles précises et traduisent une idéologie fondée sur la haine (voir Hamm, 1994).

Le système actuel soulève un deuxième problème : les contrevenants dont le degré de culpabilité varie font partie de la même catégorie. Ils ne se distingueront qu'au moment de la détermination de la peine (lorsque le tribunal prononcera un verdict de culpabilité) puisque le tribunal peut infliger une peine qui tient compte du tort que causent les crimes motivés par la haine. Cette solution ne saurait toutefois remplacer une classification plus précise au moment de la mise en accusation. Une autre question se pose d'ailleurs : celle du casier judiciaire. Il est impossible pour le juge qui, au moment de déterminer la peine d'un contrevenant qui a déjà été accusé d'avoir perpétré un méfait, consulte le dossier CIPC de celui-ci pour connaître les condamnations antérieures, de connaître la nature de l'infraction puisque le CIPC ne fournit pas ces renseignements. La gravité de la peine ne serait donc pas proportionnelle à la gravité de l'infraction pour laquelle elle a été infligée, minant ainsi le principe fondamental de proportionnalité du processus de détermination de la peine.²⁵

La principale question qui doit donc être résolue dans ce domaine est celle de l'opportunité de créer des infractions spécifiques pour les crimes motivés par la haine. Cette question a déjà été débattue et des arguments complexes ont été soumis pour appuyer chaque côté de la question (voir Gilmour, 1994: 77-86 pour une analyse détaillée). Quelle que soit la décision prise, la situation actuelle qui permet aux contrevenants de continuer de perpétrer des actes inspirés par la haine sans que le système de justice pénale intervienne n'est pas satisfaisante.

Bref, les infractions à portée générale, notamment les méfaits, constituent une entrave à l'application précise du droit pénal. Bien entendu, le même argument

²⁵ Le principe fondamental de proportionnalité en matière de détermination de la peine est mentionné dans tous les documents sur cette question (voir p. ex., le rapport de la Commission canadienne sur la détermination de la peine, 1987). De plus, il s'agit du principe fondamental en matière de détermination de la peine énoncé par le projet de loi sur la réforme de la détermination de la peine (C-41) qui est étudié par le Parlement (voir Roberts et von Hirsch, 1995).

s'applique au traitement des actes à caractère raciste par le système actuel qui ne nous permet pas de savoir si un récidiviste condamné pour voies de fait a déjà commis un crime à caractère raciste.

Par conséquent, à notre avis, il existe des raisons fort valables de créer certaines infractions précises relativement aux crimes motivés par la haine, notamment en regard de la profanation des institutions, des symboles et des objets religieux. Divers groupes du Canada et d'ailleurs, dont B'nai Brith, ont déjà proposé l'adoption d'une telle mesure (Ligue des droits de la personne, 1993: 44). La création de quelques infractions motivées par la haine n'entraînerait aucune confusion puisque la profanation d'une pierre tombale se distingue de l'acte qui consiste à peindre des graffiti sur une rame de métro. Ces deux infractions étant visées par le même article du *Code criminel*, il s'ensuit nécessairement une atténuation de ce qui constitue un crime grave. En outre, le préjudice encore plus grave que cause ce type de crime ne peut être véritablement pris en compte adéquatement au moment de la détermination de la peine pour les motifs susmentionnés.

Enfin, l'expérience d'autres pays révèle que lorsque des mesures vigoureuses sont prises contre les crimes motivés par la haine, le nombre d'incidents diminue. De plus, les communautés deviennent plus unies puisque les groupes minoritaires qui ont toujours été la cible des crimes motivés par la haine ont le sentiment que la population est sensible à leurs besoins. La réaction de la police est l'un des éléments les plus importants de l'effort visant à enrayer les crimes motivés par la haine, mais ce n'est pas le seul. D'autres mesures peuvent être adoptées. On peut notamment éduquer le public et faire en sorte que la population appuie les mesures prises par le système. À titre d'exemple des mesures de prévention qui peuvent être adoptées, on peut mentionner les panneaux publicitaires qui ont été installés dans le système de transport en commun de la ville de Toronto.²⁶

4.8 Projet de formation des agents de police

Il ne suffit pas d'adopter des lois et de créer des systèmes aux fins de recueillir des données. L'État doit former la police locale à déceler les crimes motivés par la haine, à prendre les mesures qui s'imposent et à faire rapport de ces crimes d'une manière efficace et complète (Coldren, 1991: 131).

Il faut absolument former les agents de police à mener des enquêtes sur les crimes motivés par la haine. Bien entendu, une définition uniforme de ces crimes sera utile, mais si les agents de police ne possèdent pas la capacité et la formation qui leur permettront de

²⁶ Ces panneaux publicitaires attirent l'attention des passagers au problème que posent ces crimes et fournissent le nom des ressources qui s'occupent des victimes.

reconnaître et de classer les crimes motivés par la haine qui leur sont signalés, une base de données statistiques nationale sera peu utile. Un agent de police a écrit, en réponse à la demande du ministère de la Justice du Canada :

La justesse du système de données «sur les crimes motivés par la haine» dépendra de l'adoption d'une définition uniforme, de même que d'une application constante de cette définition par les services de police de tout le Canada.

Certes, les agents de police auraient tout avantage à suivre des cours supplémentaires sur les mesures à adopter face aux crimes motivés par la haine. Les membres de plusieurs corps policiers canadiens se sont rendus aux États-Unis aux fins d'obtenir une certaine expérience en la matière, mais il n'y a eu aucun projet de formation à l'échelle nationale. L'expérience d'Ottawa et de Toronto pourrait s'avérer fort utile pour les autres corps policiers du Canada. Un atelier national sur les crimes motivés par la haine à l'intention des agents de police²⁷ permettrait à ces derniers de prendre connaissance de ce phénomène et favoriserait l'adoption de mesures uniformes quant à la procédure, à la formation et aux modes d'enquête. Le programme de formation devrait également aider les policiers à être plus délicats et utiles dans leur travail auprès des victimes. Il existe plusieurs programmes canadiens de formation de la police dans d'autres domaines, utiles dans leur travail auprès des victimes. Il existe plusieurs programmes canadiens de formation de la police dans d'autres domaines, notamment en matière de violence familiale, (par ex., Roberts et O'Sullivan, 1993), mais les policiers ne reçoivent aucune formation sur les crimes motivés par la haine. Et puisque tous les agents de police, non seulement les membres des unités spécialisées, seront appelés à déterminer si un crime a été motivé par de la haine, il y aurait lieu d'envisager la possibilité de soulever cette question au moment de la formation de base des nouvelles recrues.

4.9 Les organismes juridiques à caractère non pénal

Le présent rapport visait essentiellement les mesures prises par le système de justice pénale à l'égard des crimes motivés par la haine, mais il faut souligner que ce problème ne relève pas uniquement de la police et des tribunaux. Ce sont les stratégies proactives à long terme qui seront probablement plus efficaces aux fins de diminuer le

²⁷ En 1994, un atelier a été organisé sur le rôle de la police en matière de crimes motivés par la haine, mais l'accent avait été mis essentiellement sur les questions soulevées dans le présent rapport, notamment l'importance d'uniformiser les définitions.

nombre de crimes motivés par la haine. Il s'agira probablement de projets éducatifs, particulièrement en milieu scolaire. Tel que susmentionné dans le présent rapport, les crimes motivés par la haine sont, en règle générale, perpétrés par des jeunes âgés, le plus souvent, de moins de 25 ans. Il est important que le système de justice pénale intervienne pour arrêter, poursuivre et punir les individus coupables, mais le crime a déjà été commis (voir Cook, 1991). Il faut éduquer les jeunes sur le préjudice qu'ils causent en perpétrant des crimes motivés par la haine et leur inculquer la conscience du fait que, plus que pour tout autre crime, ce type de crime est contraire à l'esprit d'une société multiculturelle et multiraciale.

À cet égard, les documents de recherche sur le vandalisme fournissent des renseignements pertinents. Nombre de crimes motivés par la haine signalés à la police comportent des actes de vandalisme, particulièrement le vandalisme antisémite dirigé contre les synagogues. Des enquêtes effectuées auprès d'adolescents révèlent que ces derniers ne sont pas conscients de la gravité de ces actes et c'est peut-être la raison pour laquelle ils s'y adonnent en grand nombre. Par exemple, en Ontario, une recherche menée auprès d'un groupe d'enfants d'âge scolaire a révélé que les enfants croyaient que le vandalisme n'était pas une infraction grave et qu'il était peu probable qu'un contrevenant soit déclaré coupable d'une telle infraction (Task force on vandalism, Ontario, 1981). Fait peu étonnant, plus le répondant était convaincu que l'infraction n'était pas grave, plus il était possible qu'il ait participé à un acte de vandalisme (Task force on vandalism, Ontario, 1981: 248). D'autres chercheurs ont également tiré la même conclusion. Zimmerman et Broder (1981: 51) ont écrit ce qui suit :

Il existe un lien significatif négatif entre la gravité et l'ampleur de l'activité; plus un acte est grave, plus il est rare et moins nombreux sont les enfants qui s'y sont adonnés.

Bref, l'éducation du public en général, et des jeunes en particulier, sur la gravité de cette forme d'activité criminelle pourrait s'avérer efficace à long terme pour diminuer la fréquence des crimes motivés par la haine²⁸.

²⁸ La documentation sur l'alcool au volant tire les mêmes conclusions et il s'agit également d'un crime plus fréquent chez les jeunes que chez les adultes. Le nombre d'infractions de conduite en état d'ébriété a diminué en 1994 pour la onzième année consécutive (voir Hendrick, 1995). Cette réduction à long terme est due en grande partie au changement des attitudes envers la gravité du crime.

4.10 Priorités de la recherche sur les crimes motivés par la haine

En sus d'un système officiel de collecte de statistiques uniformes par la police, plusieurs autres mesures pourraient être prises pour améliorer notre connaissance de la nature et de la fréquence de cette forme de criminalité.

4.10.1 Enquête sur les attitudes de la collectivité

La plupart des corps policiers des principaux centres urbains ont maintenant une unité spécialisée en matière de crimes motivés par la haine, mais nous avons très peu de renseignements sur les liens que ces unités ont établis avec les collectivités les plus visées par ces crimes. Par exemple, nous ignorons si les membres des collectivités gaies et lesbiennes font confiance à la police pour ce genre de crimes. Ce n'est que lorsque nous disposerons d'une enquête scientifique sur les communautés les plus visées que nous serons en mesure de savoir si la police a réussi à établir des liens avec les victimes des crimes motivés par la haine. La recherche effectuée sur les crimes motivés par la haine dans d'autres pays (par ex., Maung et Mirrlees-Black, 1994) a révélé que la peur, la haine et l'absence de confiance en la police étaient les facteurs qui empêchaient les minorités visibles de signaler ces crimes au système de justice pénale. Nous devons savoir si les minorités ethniques et les autres groupes visés par les crimes motivés par la haine ont la même réaction.

4.10.2 Enquêtes sur les actes de violence

Tel que mentionné dans l'introduction du présent rapport, les statistiques sur le crime établies par le système de justice pénale ne reflètent qu'une partie du taux réel d'actes criminels. Cette situation a un impact sur la recherche visant à déterminer le nombre de crimes motivés par la haine. Par exemple, quelle serait l'opportunité d'inclure les crimes motivés par la haine dans une enquête sur les actes de violence? La principale enquête sur les actes de violence menée au Canada a été l'enquête sur les risques menaçant la personne effectuée dans le cadre de l'Enquête sociale générale (ESG). Cette enquête a été menée en 1988 et en 1993. Les données fournies par cette enquête ont grandement contribué à notre connaissance des divers crimes perpétrés au Canada (voir, par ex., Garner et Doob, 1994). Il serait assez simple d'ajouter quelques questions à l'ESG pour mieux connaître la perception des victimes d'actes criminels dans lesquels la haine a joué un rôle (ou a été perçue comme ayant joué un rôle). Sans ces renseignements

supplémentaires, notre connaissance du taux de crimes motivés par la haine serait limitée aux statistiques officielles.

Les données actuelles révèlent peu de choses sur la fréquence des actes de violence dirigés contre les diverses minorités. La communauté juive est-elle plus souvent la cible des crimes motivés par la haine que les communautés noires du Canada? Par le passé, ces deux groupes ont subi des actes discriminatoires à caractère nettement raciste. Mais les actes antisémites ont été davantage documentés depuis nombre d'années. L'analyse des incidents antisémites qu'effectue chaque année la Ligue des droits de la personne de B'nai Brith Canada ne porte probablement que sur une minorité d'incidents antisémites au Canada, mais cette documentation constitue un indice utile relativement à la fréquence de certaines activités à caractère raciste. Il nous faut un projet de recherche semblable pour les autres groupes minoritaires. Ces renseignements pourraient être obtenus au moyen d'une enquête sur les actes de violence.

4.10.3 Le traitement des crimes motivés par la haine par le système de justice pénale

La poursuite des crimes motivés par la haine constitue un défi spécial tant pour les services de police que pour la Couronne. Aucune recherche systématique n'a porté sur la manière dont la police enquête sur ces crimes. Un examen, même bref, des renseignements acheminés au ministère de la Justice du Canada révèle diverses approches en matière d'enquêtes sur les crimes motivés par la haine. Ce projet pourrait comporter une recherche qualitative puisque les conclusions soumises dans ce rapport sont toutes de nature quantitative. Toutefois, la recherche quantitative comporte des limites quant aux renseignements qu'elle peut fournir sur les crimes motivés par la haine et sur les mesures appliquées par le système de justice pénale. Une analyse en profondeur d'un petit nombre de dossiers faciliterait grandement notre compréhension du problème et fournirait des données quantitatives supplémentaires qui nous renseigneraient sur les tendances globales des divers pays sur une longue période. L'une des questions qui doivent être approfondies est celle de savoir si, au Canada, les crimes motivés par la haine sont perpétrés par des groupes organisés (comme c'est le cas dans la plupart des pays d'Europe -- voir Loow, 1995) plutôt que par des contrevenants individuels qui n'ont aucun lien avec des groupes.

4.10.4 Analyse de la jurisprudence en matière de détermination de la peine lors de la commission d'un crime motivé par la haine

Nous l'avons mentionné, le projet de loi sur la réforme de la détermination de la peine (C-41) énonce que la haine constitue une circonstance aggravante comme l'avaient recommandé divers groupes et individus (voir Etherington, 1994: 81). D'ailleurs, cette loi ne fait que codifier ce que les tribunaux font depuis assez longtemps, à savoir infliger une peine plus lourde lorsque le contrevenant est motivé par la haine à l'égard d'un groupe précis. Toutefois, cette hypothèse n'a jamais été réellement vérifiée et les quelques jugements sur la détermination de la peine que nous connaissons (Commission canadienne sur la détermination de la peine, 1987; Ruby, 1994) sont muets sur cette question. Il serait important de savoir si, les tribunaux ont réellement reconnu la haine comme facteur aggravant et, le cas échéant, dans quelle mesure. Dans quelle mesure est-ce que la haine devrait constituer une circonstance aggravante? L'impact de divers facteurs aggravants varie considérablement. Les juges auraient avantage à mieux connaître toutes les circonstances aggravantes, ce qui assurerait également plus d'uniformité en matière d'application de la disposition de loi sur la gravité de la peine.

4.10.5 Analyse du profil du contrevenant

La recherche effectuée dans d'autres pays, de même que les quelques renseignements disponibles au Canada, révèlent que les personnes qui ont commis un crime motivé par la haine font partie d'un groupe relativement homogène. Ces personnes sont plus jeunes que le contrevenant moyen et, alors que la plupart des contrevenants sont des personnes de sexe masculin, toutes les personnes qui commettent des crimes motivés par la haine sont de sexe masculin. Ces personnes tendent également à faire partie d'un gang. Dans la mesure où cette description s'applique pour tous les crimes motivés par la haine à travers le Canada, les conséquences, sur le plan de la politique appliquée par le système de justice pénale, sont importantes.

4.10.6 Enquête sur les attitudes du public à l'égard des crimes motivés par la haine

Il serait utile d'en connaître davantage sur la perception du public dans ce domaine. Par exemple, que sait le public sur l'ampleur du problème au Canada? Le public est-il favorable au fait que la haine constitue une circonstance aggravante au moment de la détermination de la peine? Est-ce que certaines personnes provenant de certaines catégories démographiques sont plus susceptibles de signaler des crimes motivés par la haine? Voilà quelques questions auxquelles une recherche systématique sur l'opinion publique permettrait de répondre.

5.0 RECOMMANDATIONS ET CONCLUSIONS

5.1 Recommandations

Compte tenu des conclusions examinées dans le présent rapport, nous soumettons les propositions suivantes :

1. Examiner de nouveau la *Loi sur les statistiques relatives aux incidents dénotant de la prévention contre les minorités* (projet de loi C-455) déposée en première lecture au Parlement en 1993, mais qui n'a pas été examinée depuis.
2. Adopter une définition uniforme du crime motivé par la haine en consultation avec tous les groupes intéressés du Canada.
3. En conformité avec la pratique adoptée dans d'autres pays, éviter d'adopter une définition exclusive des crimes motivés par la haine qu'appliquent certaines administrations. Il y aurait lieu d'adopter une définition en vertu de laquelle un crime motivé par la haine s'entend d'un crime motivé, en tout ou en partie, par la haine ou un préjugé.
4. Aux fins d'assurer la protection de la vie privée des victimes, adopter une définition du crime motivé par la haine qui précise la caractéristique «réelle ou perçue» du groupe visé par le crime.
5. Élaborer des lignes directrices uniformes afin de permettre une plus grande cohérence dans l'application de la définition des crimes motivés par la haine.
6. Le Centre canadien de la statistique juridique devrait se donner comme priorité en matière de renseignements dont aura besoin le système de justice pénale, la cueillette de renseignements sur les crimes motivés par la haine.
7. Ajouter des questions sur la motivation de ces crimes aux données qui sont recueillies à l'heure actuelle par la Déclaration uniforme de la criminalité (DUC et DUC II).
8. Aux fins d'évaluer jusqu'à quel point les crimes motivés par la haine ne sont pas signalés, ajouter des questions sur les motifs de haine à l'Enquête sociale générale (ESG) sur les actes de violence.

9. Envisager la possibilité d'augmenter les ressources consacrées à la recherche sur la nature et l'origine des crimes motivés par la haine au Canada.
10. Examiner la possibilité de créer de nouvelles infractions criminelles qui refléteraient mieux la véritable nature des crimes motivés par la haine. Il pourrait s'agir notamment d'une infraction relative à la profanation de biens qui sont des symboles religieux qui remplacerait le méfait dont sont accusés les personnes qui, pour des motifs de haine, profanent les synagogues et les autres sites religieux.
11. Prendre de nouvelles mesures pour mettre en évidence les mesures adoptées par le système de justice pénale à l'égard des crimes motivés par la haine, par exemple en resserrant les liens avec les groupes qui ont été la cible des crimes motivés par la haine, notamment les communautés gaies et lesbiennes.
12. Créer des unités spécialisées en matière de crimes motivés par la haine dans tous les services de police des centres urbains du Canada. Ces unités seraient composées d'agents ayant bénéficié d'une formation spéciale en matière de crimes motivés par la haine ou les préjugés. En plus d'exercer les fonctions régulières de la police, savoir réagir aux incidents et retenir des éléments de preuve, ces unités pourraient également participer à diverses activités communautaires. L'expérience des services de police d'Ottawa, de Toronto et de Montréal révèle jusqu'à quel point ce type d'unité peut s'avérer efficace.
13. Assurer que les unités spécialisées en matière de crimes motivés par la haine des services de police soient constamment en contact avec la population la plus susceptible d'être la cible des crimes. Il faudrait notamment que ces unités rencontrent périodiquement les groupes visés pour les informer des crimes qui sont commis et afin que la police soit sensible aux besoins de la collectivité qu'elle dessert et protège.
14. Puisque ce type de crime est très peu signalé et qu'un grand nombre d'actes de violence sont dirigés contre les gais et les lesbiennes, il faut que toute stratégie relative aux crimes motivés par la haine vise principalement les communautés gaies et lesbiennes de Toronto, de Montréal et de Vancouver.
15. Aux fins de favoriser une meilleure connaissance du public de cette forme de criminalité, tenter de transmettre des renseignements sur les crimes motivés par la haine aux médias d'information qui, à leur tour, les communiqueront au public.
16. Lorsqu'un contrevenant reçoit une peine plus sévère pour un crime motivé par la haine, que ce motif soit énoncé dans les motifs de détermination de la peine et

fasse partie des renseignements sur le contrevenant qui sont communiqués aux services correctionnels fédéraux ou provinciaux.

17. Le système de justice pénale n'est pas le seul responsable des crimes motivés par la haine. Comme pour les autres questions à caractère socio-juridique, notamment l'alcool au volant et la violence familiale, c'est l'ensemble de la société qui doit réagir. Il faut donc éduquer le public sur ce type de comportement criminel à commencer par un projet au niveau des établissements d'enseignement.
18. Les groupes communautaires doivent jouer un rôle actif dans l'éducation de leurs membres sur les façons de réagir aux crimes motivés par la haine lorsque ceux-ci se produisent. À cet égard, les activités du 519 Church Street Community Centre constituent un excellent exemple.
19. Mener les enquêtes communautaires auprès de la population la plus à risque aux fins de déterminer jusqu'à quel point ces groupes font confiance au système de justice pénale lorsque des crimes motivés par la haine lui sont signalés.
20. Examiner la possibilité de mettre sur pied un atelier de formation pour l'ensemble de la police canadienne auquel seraient convoqués tous les agents de toutes les unités spécialisées en matière de crimes motivés par la haine du pays. L'atelier aurait pour objet de favoriser une réaction uniforme de la police aux enquêtes sur les crimes motivés par la haine.

5.2 Conclusion

Le système de justice pénale doit disposer de plusieurs éléments importants pour réagir efficacement aux crimes motivés par la haine : des liens étroits entre la collectivité et le service de police; la confiance du public à l'égard de l'efficacité de la police lorsqu'un crime motivé par la haine lui est signalé et la certitude de la population que les tribunaux prendront les mesures qui s'imposent. La qualité de l'intervention policière est fondamentale, de même que la perception du public de cette réaction. Si la population croit que le système de justice pénale ne prend pas rapidement les mesures qui s'imposent face aux problèmes que posent les crimes motivés par la haine, elle évitera de les signaler. Toutefois, ce qui importe le plus, c'est d'avoir une idée précise de la véritable nature du problème et de son ampleur. Pour ce faire, il faut recueillir le plus de données globales possibles. Notre rapport constitue un premier pas, si petit soit-il, vers la connaissance de la fréquence de cette activité préjudiciable qui, de par sa nature, porte atteinte à l'essence même d'une société multiculturelle.²⁹

²⁹ La jurisprudence a reconnu ce principe : Des voies de fait motivées par la race sont une infraction encore plus grave. Malheureusement, ces actes de violence sont souvent imités et répétés par d'autres individus qui veulent se venger. Le danger est encore plus grand dans une société multiculturelle, urbaine et pluraliste. *R. v. Ingram and Grimsdale* (1977) 35 C.C.C. (2d) 376 (C.A. Ont., p. 379, cité par la Ligue des droits de la personne, 1993).

BIBLIOGRAPHIE

- Ancheta, A. N. "Fighting hate violence". *Trial*, (juillet 1993): 16-21.
- Aronowitz, A. "Germany's Xenophobic Violence: Criminal Justice and Social Responses". Dans : M. Hamm (ed.) *Hate Crime: International Perspectives on Causes and Control*. Cincinnati: Anderson Publishing, 1994.
- Bensinger, G. J. "Hate crimes: A new/old problem". *International Journal of Comparative and Applied Criminal Justice*, 16 (1992): 115-123.
- Berk, R. A. "Thinking about hate-motivated crimes". *Journal of Interpersonal Violence*, 5 (1990): 334-349.
- Berrill, K. "Anti-Gay Violence: Causes, Consequences, and Responses". Dans : N. Taylor (ed.) *Bias Crime: The Law Enforcement Response*. Chicago: Office of International Criminal Justice, 1992.
- Boland, M. L. "'Mainstream' hatred". *The Police Chief* (Juin 1992): 30-32.
- Bowling, B. "Racial harassment and the process of victimization". *British Journal of Criminology*, 33 (1993): 231-250.
- Bowling, B. "Racial Harassment in East London". Dans : M. Hamm (ed.) *Hate Crime: International Perspectives on Causes and Control*. Cincinnati: Anderson Publishing, 1994.
- Burden, O. P. "Peacekeeping and the 'thin blue line'". *The Police Chief* (juin 1992): 17-28.
- Bjorgo, T. "Legal Reactions to Racism: Law and Practice in Scandinavia". Dans : M. Hamm (ed.) *Hate Crime: International Perspectives on Causes and Control*. Cincinnati: Anderson Publishing, 1994.
- Centre canadien de la statistique juridique *Statistiques de la criminalité au Canada*, 1993. Ottawa : Statistique Canada, 1994.
- Centre canadien de la statistique juridique. *Exerpts from the Uniform Crime Reporting Manual*. Ottawa: Statistique Canada, 1984.

- Commission canadienne sur la détermination de la peine. *Reformer la sentence : une approche canadienne*. Ottawa : Approvisionnement et Services Canada, 1987.
- Clarke, F. I. "Hate violence in the United States". *FBI Law Enforcement Bulletin* (Janvier 1991) : 14-17.
- Coldren, J. D. "Bias crimes: State policy considerations". Dans : N. Taylor (ed.), *Bias Crime: The Law Enforcement Response*. Chicago : Office of International Criminal Justice, 1991.
- Cook, J. P. "Collection and analysis of hate crime activities". Dans : N. Taylor (ed.), *Bias crime: The Law Enforcement Response*. Chicago : Office of International Criminal Justice, 1991.
- "Crime Data: The Hate Crime Statistics Act". *FBI Law Enforcement Bulletin* (mai 1992): 24-25.
- Czajkoski, E. H. "Criminalizing hate : An empirical assessment". *Federal Probation*, 56(3) (1992): 36-40.
- Etherington, B. *Rapport sur les questions relatives au multiculturalisme et à la Justice: Projet de réforme*. (Document de travail WD1994-8f). Ottawa: Ministère de la Justice du Canada, 1994.
- Federal Bureau of Investigation. *Hate Crimes in America*. Washington, D.C.: U.S. Department of Justice, 1992.
- Ferry, T. "Community Involvement and Interagency Cooperation in the Prevention of Hate Crimes". Dans : N. Taylor (ed.) *Bias Crime: The Law Enforcement Response*. Chicago: Office of International Criminal Justice, 1991.
- Fitzgerald. *Police Statistics and the Problem of "Measuring" Racial Harassment*. Document non publié. Londres : Home Office, 1995.
- Garafalo, J. et S. Martin. "The Law Enforcement Response to Bias-motivated crimes". Dans: N. Taylor (ed.) *Bias Crime: The Law Enforcement Response to Bias-motivated Crimes*. Chicago: Office of International Criminal Justice, 1991.
- Gartner, R. et A. Doob. «Tendances en matière de victimisation : 1988-1993». *Juristat*, 14,13 (1994).
- Gilmour, G. *La violence inspirée par la haine*. (Document de travail WD1994-6f). Ottawa: Ministère de la Justice Canada, 1994.

- Hamm, M. *Hate Crime: International Perspectives on Causes and Control*. Cincinnati: Anderson Publishing, 1994.
- Hate crime statistics, 1990: A resource book*. Rapport préparé pour le Federal Bureau of Investigation, Center for Applied Social Research, Northeastern University, 1992.
- Hate crimes update. *The Police Chief* (juillet 1989): 12.
- Hendrick, D. «Statistiques de la criminalité au Canada, 1994». *Juristat*, 15, 12 (1995).
- Herek, G. M. "Hate crimes against lesbians and gay men". *American Psychologist*, 44 (1989): 948-955.
- Herek, G. M. "Heterosexism, Hate Crimes, and the Law". Dans : M. Costanzo and S. Oskamp (eds.) *Violence and the Law*. Londres: Sage, 1994.
- Herek, G. et K. Berrill. *Hate Crimes. Confronting Violence Against Lesbians and Gay Men*. Newbury Park: Sage Publications, 1992a.
- Herek, G. M., et K. T. Berrill. "Documenting the victimization of lesbians and gay men: Methodological issues". Dans : G. M. Herek et K. T. Berrill (eds), *Hate crimes: Confronting Violence against Lesbians and Gay Men* (p. 270-286). Newbury Park: Sage Publications, 1992b.
- Hood et Sparks. *Key Issues in Criminology*. New York: McGraw-Hill, 1978.
- "House passes bill to begin record-keeping on 'hate crimes'". *Criminal Justice Newsletter*, 19, 12 (juin 1988): 3-4.
- IACP National Law Enforcement Policy Centre. *Hate Crimes. Concepts and Issues Paper*. Arlington, Virginia: IACP National Law Enforcement Policy Center, 1991.
- Jacobs, J. B. et B. Eisler. "The Hate Crime Statistics Act of 1990". *Criminal Law Bulletin*, 29 (1993): 99-123.
- Ligue des droits de la personne de B'nai Brith Canada. *Victim Impact of Racially Motivated Crime*. Downsview: Ligue des droits de la personne de B'nai Brith Canada, 1993.
- Ligue des droits de la personne de B'nai Brith Canada. *1994 Audit of Anti-Semitic incidents*. Downsview, Ontario: Ligue des droits de la personne de B'nai Brith Canada, 1995.

- Lee, V. N. "Legislative responses to hate-motivated violence: The Massachusetts experience and beyond". *Harvard Civil Rights - Civil Liberties Law Review*, 25 (1990): 287-340.
- Levin, J. et J. McDevitt. *Hate crimes: The rising tide of bigotry and bloodshed*. New York: Plenum Press, 1993.
- Lieberman, M. "Preventing hate crime: New tools, new expectations for law enforcement". *The Police Chief* (juin 1992): 33-35.
- London Borough of Newham. *The Newham Crime Survey*. Londres: London Borough of Newham, 1987.
- Loow, H. "Racist Violence and Criminal Behaviour in Sweden: Myths and Reality". *Terrorism and Political Violence*, 7 (1995): 119-161.
- Manchester Guardian*. 11 septembre 1994.
- Macleans*. "A Tolerant Nation's Hidden Shame". *Macleans*, 14 août 1995: 40-43.
- Marovitz, W. "Hate or Bias Crime Legislation". Dans: N. Taylor (ed.) *Bias Crime: The Law Enforcement Response*. Chicago: Office of International Criminal Justice, 1991.
- Maung, N. et C. Mirrlees-Black. *Racially motivated Crime: A British Crime Survey Analysis*. Research and Pour cententng Unit Document 82. Londres: Home Office, 1994.
- Mayhew, P., N. Maung et C. Mirrlees-Black. *The 1992 British Crime Survey*. (Home Office Research Study Number 132). Londres: Her Majesty's Stationery Office, 1993.
- Nelson, J. et Kiefl, G. *L'enquête sur les activités motivées par la haine*. (Rapport Technique TR1995-4f). Ottawa: ministère de la Justice Canada, 1995.
- Ontario Task Force on Vandalism. *Vandalism: Responses and Responsibilities*. Rapport du Task Force on Vandalism. Toronto: Imprimeur de la Reine pour l'Ontario, 1981.
- Ottawa Police Service. *Ottawa Police Bias Crime Unit*. Ottawa: Ottawa Police Service, 1994.
- Pantell, L. "A pathfinder on bias crimes and the fight against hate groups". *Legal Reference Services Quarterly*, 11, 1/2 (1991): 39-75.

- Petterson, W. "Awareness Training for Police: Bias-motivated Crimes". Dans : N. Taylor (ed.) *Bias Crime: The Law Enforcement Response*. Chicago: Office of International Criminal Justice, 1991.
- "Responding to hate crimes: A challenge for law enforcement". *The Police Chief* (mai 1989): 64.
- Roberts, J.V. "Hate Motivated Crimes Deserve Harsher Penalties". *Ottawa Citizen*, 24 novembre 1994 (1994a).
- Roberts, J.V. "Statistics on Race and Crime: Towards a Canadian Solution". *La revue canadienne de criminologie*, 36 (1994b): 175-186.
- Roberts, J.V. *L'administration de la justice pénale dans les cas d'agressions sexuelles*. Ottawa : Centre canadien de la statistique juridique, 1994c.
- Roberts, J.V. et O'Sullivan, S.P. *Responding to Family Violence: A Challenge to Police Management*. Ottawa : Association canadienne des chefs de police, 1993.
- Roberts, J.V. et A. von Hirsch. "Statutory Sentencing Reform: The Purpose and Principles of Sentencing". *Criminal Law Quarterly*, 37 (1995): 220-242.
- Ross, J. I. "Hate crime in Canada: Growing pains with new legislation". Dans : M. Hamm (ed.) *Hate crime: International Perspectives on Causes and Control*. Cincinnati: Anderson Publishing, 1994.
- Ruby, C. *Sentencing*, 4th ed. Toronto: Butterworths, 1994.
- Sanderson, P. "Investigation of Religious Bias-motivated Crimes". Dans : N. Taylor (ed.) *Bias Crime: The Law Enforcement Response*. Chicago: Office of International Criminal Justice, 1991.
- Statistique Canada. *Trends in Canadian Criminal Justice*. Ottawa: Centre canadien de la statistique juridique, 1995.
- Taylor, N. *Bias Crime: The Law Enforcement Response*. Chicago: Office of International Criminal Justice, 1991.
- Ward, B. "Hate crimes: The police response in New York City". *The Police Chief*, 53, 12 (décembre 1986): 46-47.

Ward, D. "Hate groups increase in wake of change". *CJ Europe*, 1, 2 (novembre-décembre 1991): 1, 4.

Wolfgang, M., R. Figlio, P. Tracy, et S. Singer. *The National Survey of Crime Severity*. Washington: Department of Statistics, États-Unis, 1985.

Zimmerman, J. et P. Broder. "A Comparison of Different Delinquency Measures Derived from the Self-report Data". *Journal of Criminal Justice*, 8 (1980): 147-162.

ANNEXE A

TABLEAUX DES DONNÉES

Tableau 1 Crimes motivés par la haine aux États-Unis : répartition par infraction (1992)¹

Infraction	N^{bre} d'incidents	% de tous les incidents
Menaces	3 328	37 %
Méfaits/Vandalisme	2 040	23 %
Voies de fait	1 765	20 %
Voies de fait graves	1 431	16 %
Vol qualifié	172	2 %
Introduction par effraction	69	<1 %
Incendie criminel	47	<1 %
Vol	36	<1 %
Meurtre	17	<1 %
Viol	8	<1 %
Vol d'un véhicule à moteur	5	<1 %
TOTAL	8 918	100 %

¹ Source : Federal Bureau of Investigation, Département américain de la Justice.

Tableau 2 Crimes motivés par la haine aux États-Unis : catégories de cibles (1992)¹

Catégorie	N^{bre} d'incidents	% de tous les incidents
Race	5 050	63 %
Religion	1 240	15 %
Orientation sexuelle	944	12 %
Ethnicité/Nationalité	841	10 %
TOTAL	8 075	100 %

¹ Source : Federal Bureau of Investigation, Département américain de la Justice.

Tableau 3 Crimes motivés par la haine aux États-Unis : catégories de cibles à New-York (1987-1988)¹

Catégorie	N ^{bre} d'incidents	% de tous les incidents
Race	585	59 %
Religion	280	28 %
Orientation sexuelle	66	7 %
Ethnicité/Nationalité	62	6 %
TOTAL	993	100 %

¹ Exclut les cas non classés. Source : Garafolo (1993).

Tableau 4 Crimes motivés par la haine aux États-Unis : catégories d'infractions par catégories de cibles à New-York (1989)¹

Infraction	Race	Ethnicité/ Nationalité	Religion	Orientation sexuelle
Voies de fait	42 %	42 %	6 %	41 %
Harcèlement	37 %	44 %	34 %	45 %
Méfait	7 %	6 %	55 %	8 %
Menaces	6 %	3 %	1 %	2 %
Cambriolage/ Vol qualifié	5 %	2 %	3 %	2 %
Atteinte à la vie par insouciance	1 %	2 %	--	2 %
Autre	1 %	1 %	1 %	1 %
TOTAL	100 %	100 %	100 %	100 %

¹ Les totaux des colonnes peuvent excéder 100 % en raison de l'arrondissement.
Source : Garafolo (1993).

Tableau 5 Estimation du nombre de crimes motivés par la race en Angleterre et aux pays de Galles (Afro-antillais et Asiatiques)¹

Voies de fait	23 000 à 45 000
Menaces	29 000 à 71 000
Vandalisme	17 000 à 41 000
Autres crimes	8 000 à 26 000
TOTAL	89 000 à 171 000

¹ Source : British Crime Survey, 1992.

Tableau 6 Crimes motivés par la race en Angleterre et aux pays de Galles : proportion des infractions selon la race¹

	Afro-antillais	Asiatiques
Menaces	35 %	57 %
Voies de fait	30 %	44 %
Vol qualifié	2 %	8 %
Vol d'objets dans un véhicule à moteur	2 %	2 %
Cambriolage	4 %	4 %
Vol de véhicule à moteur	2 %	2 %
Toutes les infractions signalées au British Crime Survey	14 %	24 %

¹ Source : British Crime Survey (1992); Home Office.

Tableau 7 Crimes motivés par la haine à Toronto : catégories de cibles¹

Catégorie	N^{bre} d'incidents	% de tous les incidents
Race	77	50 %
Religion	54	35 %
Orientation sexuelle	16	10 %
Ethnicité/Nationalité	8	5 %
TOTAL	155	100 %

¹ Source : Police de la Communauté urbaine de Toronto.

Tableau 8 Crimes motivés par la haine à Toronto : catégories d'infractions¹

Infraction	N^{bre} d'incidents	% de tous les incidents
Méfait de moins de 5 000 \$	38	25 %
Voies de fait	37	24 %
Menaces	27	17 %
Méfait de plus de 5 000 \$	21	14 %
Menaces de bombes	13	8 %
Vol qualifié/Introduction par effraction	7	5 %
Autre	12	7 %
TOTAL	155	100 %

¹ Source : Police de la Communauté de Toronto.

Tableau 9 Crimes motivés par la haine à Toronto : catégorie d'infractions selon la catégories de cibles¹

Catégorie de cibles	Infractions	
	Voies de fait	Méfait
Race	77 %	58 %
Religion	7 %	31 %
Ethnicité/Nationalité	9 %	8 %
Autre	19 %	3 %
TOTAL	100 %	100 %

¹ Source : Police de la Communauté urbaine de Toronto.

Tableau 10 Crimes motivés par la haine à Montréal : catégories de cibles¹

Catégorie	N ^{bre} d'incidents	% de tous les incidents
Race	157	79 %
Religion	8	4 %
Orientation sexuelle	17	9 %
Ethnicité/Nationalité	7	4 %
Autre	10	5 %
TOTAL	199²	100 %

¹ Source : Police de la Communauté urbaine de Montréal.

² Ce total tient compte du fait qu'un incident visait deux catégories distinctes de cibles (les Juifs et les homosexuels) et qu'il a, par conséquent, été compté deux fois.

Tableau 11 Crimes motivés par la haine à Toronto : catégories d'infractions¹

Infraction	N^{bre} d'incidents	% de tous les incidents
Voies de fait	68	34 %
Méfait	57	29 %
Menaces	47	24 %
Propagande haineuse	9	5 %
Vol qualifié	8	4 %
Introduction par effraction	5	3 %
Vol	4	2 %
TOTAL	198	100 %

¹ Source : Police de la Communauté urbaine de Montréal.

Tableau 12 Crimes motivés par la haine à Ottawa : catégories de cibles¹

Catégorie	N^{bre} d'incidents	% de tous les incidents
Race	215	54 %
Religion	110	29 %
Orientation sexuelle	45	11 %
Ethnicité/Nationalité	25	6 %
TOTAL	395	100 %

¹ Source : Service de police d'Ottawa.

Tableau 13 Crimes motivés par la haine à Ottawa : répartition détaillée par race cible¹

Catégorie raciale	N^{bre} d'incidents	% de tous les incidents
contre les Noirs	161	75 %
contre les Blancs	27	13 %
contre les Asiatiques	12	6 %
contre plusieurs races	9	4 %
contre les autochtones	6	3 %
TOTAL	215	100 %

¹ Source : Service de police d'Ottawa.

Tableau 14 Crimes motivés par la haine à Ottawa : répartition détaillée par religion cible¹

Catégorie religieuse	N^{bre} d'incidents	% de tous les incidents
contre les Juifs	96	87 %
contre les Musulmans	8	7 %
contre les Catholiques	3	3 %
contre les Protestants	1	<1 %
Autre	2	2 %
TOTAL	110	100 %

¹ Source : Service de police d'Ottawa

Tableau 15 Cibles des crimes motivés par la haine : comparaison Canada/États-Unis (données statistiques policières)¹

Catégorie de cibles	% de tous les incidents au Canada (1993-1994)	% de tous les incidents aux États-Unis (1992)
Minorités raciales	61 %	62.5 %
Minorités religieuses	23 %	15.4 %
Orientation sexuelle	11 %	11.7 %
Minorités ethniques	5 %	10.4 %
TOTAL	100 %	100 %

¹ Sources : Canada : Ministère de la Justice du Canada. É.-U. : Federal Bureau of Investigation, Département américain de la Justice.

Tableau 16 Incidents antisémites au Canada (1982-1994)¹

Année	Catégorie d'infractions				N ^{bre} total d'incidents	% total
	Vandalisme		Harcèlement			
	N ^{bre} d'incidents	% total	N ^{bre} d'incidents	% total		
1982	19	(30 %)	44	(70 %)	63	(100 %)
1983	25	(52 %)	23	(48 %)	48	(100 %)
1984	60	(48 %)	66	(52 %)	126	(100 %)
1985	52	(55 %)	43	(45 %)	95	(100 %)
1986	23	(42 %)	32	(58 %)	55	(100 %)
1987	18	(33 %)	37	(67 %)	55	(100 %)
1988	52	(46 %)	60	(54 %)	112	(100 %)
1989	63	(36 %)	113	(64 %)	176	(100 %)
1990	60	(29 %)	150	(71 %)	210	(100 %)
1991	50	(20 %)	201	(80 %)	251	(100 %)
1992	46	(23 %)	150	(77 %)	196	(100 %)
1993	105	(41 %)	151	(59 %)	256	(100 %)
1994	92	(32 %)	198	(68 %)	290	(100 %)

¹ Source : Ligue des droits de la personne (1994).

Tableau 17 Incidents antisémites au Canada selon les principales villes touchées (1994)¹

Ville	N ^{bre} d'incidents	% de tous les incidents
Toronto	146	50 %
Montréal	55	19 %
Ottawa	36	12 %

¹ Source : Ligue des droits de la personne (1994).

Tableau 18 Statistiques obtenues des responsables de la Ligne d'aide des gais et lesbiennes de Toronto (1990 à 1995)¹

Agression signalée	N ^{bre} d'incidents	% de tous les incidents
Agression verbale et physique	175	36 %
Harcèlement verbal	136	30 %
Menaces	72	15 %
Voies de fait	51	10 %
Vandalisme/Vol	43	9 %
Agression sexuelle	10	<1 %
TOTAL	487	100 %

¹ Source: 519 Church Street Community Centre.

Tableau 19 Blessures signalées à la Ligne d'aide des gais et lesbiennes¹

Blessures signalées	% de toutes les blessures signalées
Blessures à la tête	16 %
Contusions	100 %
Lacérations	29 %
Éraflures	6 %
Foulures	6 %
Viol	1 %
Blessures	2 %
Fractures	17 %
Traumatisme émotionnel nécessitant un congé	1 %

¹ Nota : Les pourcentages excèdent 100 % en raison des réponses multiples.
Source : 519 Church Street Community Centre.

ANNEXE BANNEXE B

HATE CRIMES STATISTICS ACT DES ÉTATS-UNIS
(LA LOI AMÉRICAINE SUR LES STATISTIQUES
RELATIVES AUX CRIMES
INSPIRÉS PAR LA HAINE

LOI

Instituant la collecte et la publication de données concernant les crimes motivés par la prévention contre les caractéristiques de certains groupes.

Que le Sénat et la Chambre des représentants des États-Unis d'Amérique réunis en congrès édictent que a) cette loi puisse être citée sous le titre de « Loi sur les statistiques relatives aux crimes inspirés par la haine ».

b)(1) Aux termes de l'article 534 du titre 28, du Code des États-Unis, le procureur général rassemble des données, pour l'année civile 1990 et les quatre années suivantes, concernant les crimes dénotant clairement l'existence d'un préjugé fondé sur la race, la religion, l'orientation sexuelle, l'origine ethnique, notamment, le cas échéant, les crimes de meurtre, d'homicide involontaire coupable, de viol, de voies de fait graves, de voies de fait simples, d'intimidation, d'incendie criminel, de destruction ou de dommages causés aux biens.

(2) Le procureur général établit des lignes directrices pour la collecte de ces données, notamment les critères ainsi que les preuves qui doivent être présentes pour que l'on puisse conclure à l'existence manifeste d'un préjugé et les procédures à utiliser pour donner effet au présent article.

(3) Le présent article ne vise aucunement à créer une cause d'action ou le droit d'intenter une action, y compris une action fondée sur la discrimination en raison de l'orientation sexuelle. Au sens du présent article, l'expression « orientation sexuelle » désigne l'homosexualité ou l'hétérosexualité en présence du consentement des parties. Le présent paragraphe ne limite d'aucune façon les causes d'action ou le droit d'intenter une action, y compris une action présentée aux termes de la Loi sur la procédure administrative ou de la Loi sur les brefs judiciaires.

(4) Les données rassemblées aux termes du présent article sont uniquement utilisées à des fins de recherche et de statistiques et ne peuvent contenir des renseignements qui révéleraient l'identité de la victime du crime.

(5) Le procureur général publie annuellement un résumé des données rassemblées aux termes du présent article.

c) Seront autorisés les montants nécessaires à l'exécution des dispositions du présent article jusqu'à l'exercice 1994.

ART. 2 (a) Le Congrès déclare que

(1) la vie familiale américaine est la base de la société américaine,

(2) les politiques fédérales devraient favoriser le bien-être, la sécurité financière et la santé de la famille américaine

(3) le système scolaire devrait souligner la valeur essentielle que représente la vie familiale américaine.

b) La présente loi ne peut être interprétée, ou les fonds affectés à sa mise en exécution, dans le but de promouvoir ou d'encourager l'homosexualité.

Approuvé le 23 avril 1990.

ANNEXE CANNEXE C

LOI SUR LES STATISTIQUES RELATIVES AUX INCIDENTS DÉNOTANT DE LA PRÉVENTION CONTRE LES MINORITÉS (PROJET DE LOI)

PROJET DE LOI C-445

Loi instituant la collecte de statistiques sur les

incidents faisant l'objet d'enquêtes de police et motivés en tout ou en partie par de la prévention contre des groupes identifiables.

Sa Majesté, sur l'avis et avec le consentement du Sénat et de la Chambre des communes du Canada, édicte :

TITRE ABRÉGÉ

1. Loi sur les statistiques relatives aux incidents dénotant de la prévention contre les minorités.

DÉFINITIONS

2. Les définitions qui suivent s'appliquent à la présente loi.

«Gendarmerie royale» La Gendarmerie royale du Canada.

«Groupe identifiable» Section du public identifiable par sa couleur, sa race, sa religion, son orientation sexuelle, son origine ethnique, y compris les personnes qui le composent.

«ministre» Le Solliciteur général du Canada.

CLASSIFICATION DES CAS ET COLLECTE DE STATISTIQUES

3. (1) Le Commissaire de la Gendarmerie royale du Canada constitue une unité de la Gendarmerie chargée, pour chaque année qui suit l'entrée en vigueur de la présente loi:

a) de catégoriser comme incidents dénotant de la prévention contre un groupe les incidents qui, selon cette unité et d'après les critères définis en vertu de l'article (2), sont totalement ou partiellement motivés par de la prévention contre un groupe identifiable;

b) de colliger et compiler des statistiques sur le nombre d'incidents catégorisés, dans l'année, d'incidents dénotant de la prévention contre un groupe identifiable pour chaque groupe identifiable.

(2) Le ministre établit les critères de classification des incidents pour l'application de l'alinéa (1)*a)* et les fait publier.

(3) Sous réserve du paragraphe (4), le Commissaire de la Gendarmerie royale du Canada communique au ministre les statistiques colligées et compilées pour une année par application du paragraphe (1) au plus tard le 1^{er} février de l'année suivante.

(4) Les statistiques que le ministre communique au ministre par application du paragraphe (3) ne peuvent en aucun cas révéler directement ou indirectement l'identité d'une personne mêlée à un incident classé comme incident dénotant de la prévention conformément à la présente loi.

ACCORD ENTRE LE MINISTRE ET UNE PROVINCE OU UNE MUNICIPALITÉ

4. (1) Sous réserve des autres dispositions du présent article, le ministre peut conclure un accord avec le gouvernement d'une province ou avec une municipalité dans le but de se procurer, pour chaque année visée par l'accord, les statistiques sur le nombre d'incidents ayant fait l'objet d'enquêtes par les corps policiers au cours de l'année visée et catégorisés par ce corps policier d'incidents dénotant de la prévention contre un groupe identifiable et indiquant le groupe particulier en cause dans chaque incident.

(2) Le ministre ne peut conclure d'accord conformément au paragraphe (1) à moins d'être convaincu que la catégorisation mentionnée dans ce paragraphe sera établie selon des critères semblables à ceux que le ministre doit établir en vertu de l'article 3.

(3) Le ministre ne peut colliger de statistiques en vertu d'un accord visé au paragraphe (1), si ces statistiques permettent d'identifier les personnes mêlées à un incident, caractérisé, par un corps de police, d'incident dénotant de la prévention contre un groupe identifiable.

(4) Les définitions qui suivent s'appliquent au présent article.

«corps de police» S'entend de tout corps de police placé sous la responsabilité d'un gouvernement d'une province ou sous celle d'une municipalité et s'entend de la Gendarmerie royale du Canada lorsque celle-ci agit comme corps policier pour le compte d'un gouvernement en vertu d'un accord intervenu en vertu de l'article 20 de la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada*.

«incident dénotant de la prévention contre un groupe identifiable» Incident qu'un corps de police attribue, d'après des critères semblables à ceux que le ministre a déterminés en vertu de l'article 3, en tout ou en partie à de la prévention contre un groupe identifiable.

RAPPORT À LA CHAMBRE DES COMMUNES

5. Le ministre fait déposer, au plus tard le 1^{er} mars de chaque année, un rapport concernant les statistiques qui lui ont été communiquées en vertu de l'article 3 et celles qu'il a obtenues en vertu d'un accord conclu conformément à l'article 4 pour l'année précédente. Si la Chambre ne siège pas à ce moment, le ministre dépose le rapport en cause le premier jour de séance suivante.

ENTRÉE EN VIGUEUR

6. La présente loi entre en vigueur à la date fixée par décret du gouverneur en conseil.

ANNEXE D

LISTE DES ORGANISMES ET DES PERSONNES- RESSOURCES CRIMES MOTIVÉS PAR LA HAINE

Constable Mike Cheeson
Intelligence
Durham Region police Department
77, rue Centre Nord
Oshawa (Ontario)
L1G 4B7

Det. Hugh Frey
Integrated Intelligence Unit
Edmonton Police Service
9620 - 103 avenue "A"
Edmonton (Alberta)
T5H 0H7

Inspector Gordon Legge
Race Relations Co-ordinator
Halifax Police Service
1975, rue Gottingen
Halifax (Nouvelle-Écosse)
B3J 2H1

Det. Dan Dunlop
Unité chargé des crimes motivés par la haine
Service de police d'Ottawa
474, rue Elgin
Ottawa (Ontario)
K2P 2J6

Det. Sgt. Wayne Cotgreave
Hate-Bias Section
Intelligence Branch
Police de la communauté urbaine de Toronto
40, rue College
Toronto (Ontario)
M5G 2J3

Staff Sgt. Ron Oliver
Hate Crime Unit
Service de police de Winnipeg
C.P. 1680
151, rue Princess
Winnipeg (Manitoba)
R3C 2Z7

Det. Const. Bruce Burley
Hate Crimes Unit
Police provinciale de l'Ontario
50, rue Andrew Sud
Orillia (Ontario)
L3V 7T5

M. Steve Strang
Direction des renseignements criminels
GRC, direction générale
H200, 1200, promenade Vanier
Ottawa (Ontario)
K1A 0R2

Dr Karen Mock
Directrice nationale
Ligue des droits de la personne
B'nai Brith Canada

15, rue Hove
Downsview (Ontario)
M3H 4Y8

Agent Yves Jodoin
Enquête et renseignement de sécurité
Sûreté du Québec
1701, rue Parthenais
C.P. 1400, Succursale "C"
Montreal (Québec)
H2L 4K7

Sgt. Det. André Boisjoly
Section Renseignement
4545, rue Hochelaga
Montreal (Québec)
H1V 1C2

Table de Concertation des lesbiennes et des gais
du Grand Montréal,
C.P. 182
Succursale "C",
Montreal (Québec)
H2L 4K1

519 Church Street Community Centre
Toronto (Ontario)
M4Y 2C9