

Lutte contre certaines formes et expressions de racisme et de xénophobie au moyen du droit pénal. Décision-cadre

2001/0270(CNS) - 19/07/2007 - Proposition législative modifiée pour reconsultation

À la suite de l'examen de la proposition initiale de la Commission, le Conseil a adopté une nouvelle version de la proposition de décision-cadre du Conseil concernant la lutte contre certaines formes et manifestations de racisme et de xénophobie au moyen du droit pénal.

Rappel historique : la proposition initiale de la Commission avait été présentée en novembre 2001. Toutefois, en dépit de discussions approfondies, le Conseil "Justice et affaires intérieures" n'est pas parvenu à trouver un accord sur cette proposition. Pour sa part, le Parlement européen avait rendu son avis sur la proposition le 4 juillet 2002.

En février 2005, le Conseil "Justice et affaires intérieures" a finalement chargé le Groupe "Droit pénal matériel" de reprendre l'examen du projet de décision-cadre qui a ensuite été étudié par les instances compétentes du Conseil et divers comités.

Une proposition de compromis a ensuite été élaborée en juin 2005 qui n'a pu, à son tour, recueillir le soutien de toutes les délégations.

Finalement, en février 2007, le Conseil "Justice et affaires intérieures" a tenu un débat général sur le projet de décision-cadre et le Conseil est parvenu à une orientation générale sur ce texte en avril 2007.

C'est le texte de ce compromis qui est maintenant proposé au Parlement européen pour avis, dans le cadre d'une « **reconsultation** » sachant que le texte initial de 2001 a fait l'objet de très larges modifications.

Principales modifications du projet de décision-cadre :

La nouvelle proposition établit que les actes intentionnels tels que détaillés ci-après seront punissables dans tous les États membres de l'UE:

- incitation publique à la violence ou à la haine, même par la diffusion ou la distribution d'écrits, d'images ou d'autres supports, visant un groupe de personnes ou un membre d'un tel groupe, défini par référence à la race, la couleur, la religion, l'ascendance, l'origine nationale ou ethnique;
- apologie publique, négation ou banalisation « grossière » :
 - i) des crimes de génocide, crimes contre l'humanité et crimes de guerre, tels que définis aux articles 6, 7 et 8 du Statut de la Cour pénale internationale, visant un groupe de personnes ou un membre d'un tel groupe défini par référence à la race, la couleur, la religion, l'ascendance ou l'origine nationale ou ethnique;
 - ii) des crimes définis par le Tribunal de Nuremberg (article 6 de la Charte du Tribunal militaire international annexée à l'accord de Londres de 1945), visant un groupe de personnes ou un membre d'un tel groupe défini par référence à la race, la couleur, la religion, l'ascendance, l'origine nationale ou ethnique.

Les États membres pourront choisir **de ne punir que les actes qui sont soit réalisés d'une manière qui risque de troubler l'ordre public, soit menaçants, injurieux ou insultants**. La référence à la religion est censée couvrir au minimum le comportement qui constitue un prétexte pour mener des actions contre un groupe de personnes ou un membre de ce groupe défini par référence à la race, la couleur, l'ascendance ou l'origine nationale ou ethnique.

Les États membres devront faire en sorte que ces actes soient punissables d'une peine maximale d'au moins **1 à 3 ans d'emprisonnement**.

Le dispositif précise, par ailleurs, que les États membres sont « conscients » que la lutte contre le racisme et la xénophobie nécessite différents types de mesures qui doivent s'inscrire dans un cadre global sans se limiter à la matière pénale. La présente décision-cadre vise donc uniquement à lutter contre des **formes particulièrement graves** de racisme et de xénophobie au moyen du droit pénal.

Il est également précisé, qu'étant donné la diversité des traditions culturelles et juridiques des États membres dans ce domaine, une harmonisation complète des législations pénales n'est pas possible en l'état actuel des choses. Le rapprochement du droit pénal devrait dès lors permettre de lutter plus efficacement contre les infractions racistes ou xénophobes, en encourageant une coopération judiciaire complète et effective entre les États membres. Les problèmes qui pourraient se poser, dans ce contexte, seraient pris en considération par le Conseil lors du **réexamen** de la décision-cadre en vue de déterminer si de nouvelles mesures sont nécessaires en la matière.

La décision-cadre ne devrait pas non plus avoir pour effet de modifier l'obligation de respecter les droits fondamentaux et les principes juridiques fondamentaux, y compris la **liberté d'expression** et d'association, tels qu'ils sont consacrés par l'article 6 du TUE. Les États membres ne seront donc pas obligés de modifier leurs règles constitutionnelles et principes fondamentaux relatifs à la liberté d'association, à la **liberté de la presse** et à la liberté d'expression.

Autres précisions importantes apportées par le texte révisé :

- "ascendance" : ce terme désignerait principalement les personnes ou groupes de personnes descendant de personnes pouvant être identifiées au moyen de certaines caractéristiques (de race ou de couleur par exemple) et, en raison de leur ascendance, être stigmatisées et être victimes de haine ou de violence ;

- "religion" : ce terme désignerait les personnes définies par référence à leurs convictions ou croyances religieuses ;

- "haine" : ce terme désignerait la haine fondée sur la race, la couleur, la religion, l'ascendance ou l'origine nationale ou ethnique.

Après son adoption, les États membres disposeraient d'un délai de **2 ans** pour se conformer à la décision-cadre.

Questions ayant suscité le débat :

- **Article 7, par. 2** : cet article stipule que décision-cadre ne devra pas avoir pour effet d'obliger les États membres à prendre des mesures contraires aux principes fondamentaux relatifs à la liberté d'association et à la liberté d'expression, et en particulier à la liberté de la presse et à la liberté d'expression dans d'autres médias, tels qu'ils résultent « des traditions constitutionnelles [...] » : cet article a fait réagir la Commission qui a émis des réserves d'ordre juridique sur cet article. Celle-ci craint en effet que cet article puisse être interprété comme autorisant certains États membres à **faire prévaloir le droit national sur le droit de l'Union**. Elle a donc précisé dans une déclaration annexée au texte, la primauté du droit de l'Union. Le

texte de cette disposition a toutefois été maintenu dans le projet de décision-cadre parce que considéré comme « de la plus grande importance » pour certains États membres ;

- **Article 1^{er}, par. 1, points c) et d)** : extension du dispositif aux infractions non motivées par le racisme ou la xénophobie : certaines délégations ont demandé l'extension « à des comportements non motivés par le racisme ou la xénophobie », de la responsabilité pénale pour l'apologie publique, la négation ou la banalisation grossière de crimes de génocide, de crimes contre l'humanité et de crimes de guerre. Sans détailler la portée de ce type potentiel d'infractions, le projet de décision-cadre comporte un nouveau considérant précisant que « la décision-cadre n'empêchera pas un État membre d'adopter des dispositions de droit interne étendant le champ d'application de cet article aux crimes visant un groupe de personnes défini par des critères autres que la race, la couleur, la religion, l'ascendance ou l'origine nationale ou ethnique, tels que **le statut social ou les convictions politiques** ».