

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

2001/0270(CNS) - 27/01/2014 - Document de suivi

La Commission présente un rapport sur la mise en œuvre de la décision-cadre 2008/913/JAI du Conseil sur la lutte contre certaines formes et manifestations de racisme et de xénophobie au moyen du droit pénal.

Cadre général de la décision-cadre : le texte a été adopté à l'unanimité le 28 novembre 2008, **après sept années de négociations**. Malgré la complexité de ces négociations, principalement liée à la disparité des traditions et des systèmes juridiques des États membres en matière de protection du droit à la liberté d'expression et ses limites, il existait suffisamment d'éléments communs pour définir une approche pénale, à l'échelle de l'Union, du phénomène du racisme et de la xénophobie, afin de veiller à ce qu'un même comportement soit érigé en infraction dans tous les États membres et que les personnes physiques et morales auteurs ou responsables de telles infractions s'exposent à des sanctions effectives, proportionnées et dissuasives.

Toutes les formes et manifestations de racisme et de xénophobie sont incompatibles avec les valeurs sur lesquelles repose l'Union européenne. En vertu du traité de Lisbonne, l'Union œuvre pour assurer un niveau élevé de sécurité par des mesures de prévention de la criminalité, du racisme et de la xénophobie.

Droits fondamentaux: la lutte contre le racisme et la xénophobie doit s'insérer dans le contexte des droits fondamentaux. La décision-cadre se fonde sur la nécessité de **protéger** les droits des individus, des groupes et de la société dans son ensemble en pénalisant des formes particulièrement graves de racisme et de xénophobie tout en garantissant le respect de ce droit fondamental qu'est la liberté d'expression et d'association. La décision-cadre incarne donc l'idée avancée par la Cour européenne des droits de l'homme «qu'il importe au plus haut point de lutter contre la discrimination raciale sous toutes ses formes et manifestations», qui ajoute que l'on peut juger «nécessaire, dans les sociétés démocratiques, de sanctionner voire de prévenir toutes les formes d'expression qui propagent, incitent à, promeuvent ou justifient la haine fondée sur l'intolérance».

Conformément à la décision-cadre, la Commission doit rédiger un rapport écrit évaluant la mesure dans laquelle les États membres ont mis en œuvre toutes les dispositions de cette dernière. Le présent rapport se fonde sur les mesures de transposition notifiées par les États membres et les informations techniques que la Commission leur a demandés de fournir au cours de son analyse (y compris la jurisprudence nationale, les travaux préparatoires, les lignes directrices, etc.), ainsi que sur les informations recueillies dans le cadre de réunions du groupe d'experts gouvernementaux et d'une étude commandée par la Commission.

Les États membres étaient tenus de communiquer le texte des dispositions transposant dans leur droit national les obligations qui leur incombait en vertu de la décision-cadre avant le 28 novembre 2010.

Tous les États membres ont notifié les mesures nationales qu'ils ont prises pour se conformer à la décision-cadre.

Bonnes pratiques suggérées pour renforcer la mise en œuvre de la décision-cadre : à l'issue de l'analyse de la mise en œuvre des principales dispositions du texte, la Commission indique que la mise en œuvre de la décision-cadre pourrait être améliorée.

Les informations obtenues des États membres ont montré que les autorités compétentes en matière d'enquêtes et de poursuites ont besoin d'instruments et de compétences pratiques pour pouvoir déterminer et traiter les infractions couvertes par la décision-cadre, ainsi que pour pouvoir interagir et communiquer avec les victimes. Elles devraient posséder **une connaissance suffisante de la législation pertinente et disposer de lignes directrices claires** :

- l'existence d'unités de police spéciales en matière de crimes de haine,
- la mise en place de parquets spéciaux pour les discours et crimes de haine,
- des lignes directrices détaillées,
- une formation spécifique à l'attention des services de police, des procureurs et des juges

constituent autant de bonnes pratiques susceptibles de soutenir la mise en œuvre de la directive-cadre.

Cette mise en œuvre pourrait aussi être améliorée en amenant les membres des services répressifs, les procureurs et les juges, les organisations de la société civile et d'autres parties prenantes à **échanger des informations** et des bonnes pratiques.

En raison de sa spécificité, notamment de la difficulté d'identifier les auteurs de **contenus illicites en ligne** et de supprimer ces contenus, la présence de discours de haine sur l'internet met à contribution les services répressifs et les autorités judiciaires, notamment en termes d'expertise, de ressources et de nécessité d'une coopération transfrontalière.

La sous-déclaration est une pratique courante dans le cas des discours et crimes de haine. En raison de la nature de ces crimes, les victimes font souvent appel à des services d'assistance aux victimes au lieu de faire une déclaration à la police. Il est donc essentiel de **mettre rapidement en œuvre la directive sur la protection des victimes** afin de protéger les victimes de discours et de crimes de haine.

L'existence de données fiables, comparables et collectées de manière systématique peut contribuer à une mise en œuvre plus efficace de la décision-cadre. Les signalements de cas de discours et de crimes de haine devraient toujours être enregistrés, ainsi que leur historique, afin d'évaluer le degré des poursuites et des condamnations. Les données relatives aux discours et crimes de haine ne sont pas collectées de manière uniforme dans toute l'UE, ce qui ne permet pas d'assurer la fiabilité des comparaisons entre les pays. La Commission a demandé à tous les États membres de lui fournir **des données chiffrées** sur l'incidence et la réponse pénale aux discours et crimes de haine.

La Commission indique par ailleurs que les attitudes racistes et xénophobes exprimées **par des leaders d'opinion** peuvent favoriser un climat social faisant l'apologie du racisme et de la xénophobie et, partant, la propagation de comportements plus graves, tels que la violence raciste. La **condamnation publique** du racisme et de la xénophobie par les autorités, les partis politiques et la société civile contribue à reconnaître la gravité de ces phénomènes et à lutter activement contre les discours et les comportements racistes et xénophobes.

Principaux enseignements tirés de la mise en œuvre de la décision-cadre : à ce jour, il apparaît qu'un certain nombre d'États membres n'ont toujours pas transposé entièrement et/ou correctement l'ensemble des dispositions de la décision-cadre, et plus précisément celles qui concernent **les infractions relevant de l'apologie, de la négation et de la banalisation grossière publiques de certains crimes**.

La majorité des États membres possèdent des dispositions relatives à l'incitation à la violence et à la haine motivées par le racisme et la xénophobie, mais il semble qu'elles ne transposent pas toujours pleinement les dispositions relatives aux infractions couvertes par la décision-cadre. Certaines lacunes ont en outre été constatées en ce qui concerne la motivation raciste et xénophobe des crimes, la responsabilité des personnes morales et la compétence.

La Commission considère donc que **la transposition complète et correcte de la décision-cadre** en vigueur constitue un premier pas vers une lutte efficace contre le racisme et la xénophobie au moyen du droit pénal, et ce, de manière cohérente dans l'ensemble de l'UE.

Dans le courant de 2014, la Commission devrait entamer des dialogues bilatéraux avec les États membres en vue de veiller à la transposition complète et correcte de la décision-cadre, en tenant dûment compte de la Charte des droits fondamentaux et, notamment, de la liberté d'expression et d'association.