Informations de base

2001/0270(CNS) CNS - Procédure de consultation Décision	Procédure terminée
Lutte contre certaines formes et expressions de racisme et de xénophobie au moyen du droit pénal. Décision-cadre **Subject** 7.30.08 Lutte contre le racisme et la xénophobie 7.40.04 Coopération judiciaire en matière pénale	

Acteurs principaux

Parlement européen

Commission au fond	Rapporteur(e)	Date de nomination
LIBE Libertés civiles, justice et affaires intérieures	ROURE Martine (PSE)	21/02/2005

Commission au fond précédente	Rapporteur(e) précédent(e)	Date de nomination
LIBE Libertés et droits des citoyens, justice, affaires intérieures	CEYHUN Ozan (PSE)	22/01/2002

Commission pour avis	Rapporteur(e) pour avis	Date de nomination
JURI Affaires juridiques	La commission a décidé de ne pas donner d'avis.	

Commission pour avis précédente	Rapporteur(e) pour avis précédent(e)	Date de nomination
JURI Juridique et marché intérieur	MCCARTHY Arlene (PSE)	24/01/2002
EMPL Emploi et affaires sociales	La commission a décidé de ne pas donner d'avis.	

Conseil de l'Union européenne

Formation du Conseil	Réunions	Date
Justice et affaires intérieures(JAI)	2489	2003-02-27
Justice et affaires intérieures(JAI)	2423	2002-04-25
Justice et affaires intérieures(JAI)	2664	2005-06-02

	Justice et affaires intérieures(JAI)	2469	2002-11-28
	Justice et affaires intérieures(JAI)	2642	2005-02-24
	Justice et affaires intérieures(JAI)	2781	2007-02-15
	Justice et affaires intérieures(JAI)	2908	2008-11-27
	Justice et affaires intérieures(JAI)	2794	2007-04-19

Commission européenne	DG de la Commission	Commissaire
	Justice et consommateurs	FRATTINI Franco

Evénements clés

Date	Evénement	Référence	Résumé
29/11/2001	Publication de la proposition législative	COM(2001)0664	Résumé
16/01/2002	Annonce en plénière de la saisine de la commission		
25/04/2002	Adoption de résolution/conclusions par le Conseil		
23/05/2002	Vote en commission		Résumé
23/05/2002	Dépôt du rapport de la commission, 1ère lecture/lecture unique	A5-0189/2002	
03/07/2002	Débat en plénière		
04/07/2002	Décision du Parlement	T5-0363/2002	Résumé
28/11/2002	Débat au Conseil		Résumé
27/02/2003	Débat au Conseil		Résumé
24/02/2005	Débat au Conseil		Résumé
02/06/2005	Débat au Conseil		
15/02/2007	Débat au Conseil		
19/04/2007	Débat au Conseil		Résumé
19/07/2007	Publication de la proposition législative modifiée pour reconsultation	11522/2007	Résumé
27/07/2007	Reconsultation officielle du Parlement		
12/11/2007	Vote en commission		Résumé
14/11/2007	Rapport déposé de la commission, reconsultation	A6-0444/2007	
29/11/2007	Décision du Parlement	T6-0552/2007	Résumé
29/11/2007	Résultat du vote au parlement		
27/11/2008	Adoption de l'acte par le Conseil suite à la consultation du Parlement		
27/11/2008	Fin de la procédure au Parlement		
06/12/2008	Publication de l'acte final au Journal officiel		

Informations techniques

Référence de la procédure	2001/0270(CNS)
Type de procédure	CNS - Procédure de consultation
Sous-type de procédure	Note thématique
Instrument législatif	Décision
Base juridique	Traité sur l'Union européenne (après Amsterdam) M 029 Traité sur l'Union européenne (après Amsterdam) M 034-p2 Traité sur l'Union européenne (après Amsterdam) M 031
État de la procédure	Procédure terminée
Dossier de la commission	LIBE/6/52599 LIBE/5/15609

Portail de documentation

Parlement Européen

Type de document	Commission	Référence	Date	Résumé
Rapport déposé de la commission, 1ère lecture/lecture unique		A5-0189/2002	23/05/2002	
Texte adopté du Parlement, 1ère lecture/lecture unique		T5-0363/2002 JO C 271 12.11.2003, p. 0379-0558 E	04/07/2002	Résumé
Projet de rapport de la commission		PE394.026	18/09/2007	
Amendements déposés en commission		PE396.537	08/11/2007	
Rapport final de la commission déposé, reconsultation		A6-0444/2007	14/11/2007	
Texte adopté du Parlement après reconsultation		T6-0552/2007	29/11/2007	Résumé

Conseil de l'Union

Type de document	Référence	Date	Résumé
Proposition législative modifiée pour reconsultation	11522/2007	19/07/2007	Résumé

Commission Européenne

Type de document	Référence	Date	Résumé
Document de base législatif	COM(2001)0664 JO C 075 26.03.2002, p. 0269 E	29/11/2001	Résumé
Réaction de la Commission sur le texte adopté en plénière	SP(2007)6527	18/12/2007	
Document annexé à la procédure	COM(2010)0783	22/12/2010	
Document de suivi	COM(2014)0027	27/01/2014	Résumé
Document de suivi	SWD(2014)0027	27/01/2014	

Parlements nationaux

Type de document	Parlement /Chambre	Référence	Date	Résumé
Contribution	CZ_SENATE	COM(2010)0783	09/05/2011	
Contribution	IT_SENATE	COM(2014)0027	06/08/2014	

Informations complémentaires

Source	Document	Date
Commission européenne	EUR-Lex	

Acte final

Acte Justice et affaires intérieures 2008/0913
JO L 328 06.12.2008, p. 0055 Résumé

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

2001/0270(CNS) - 28/11/2008 - Acte final

OBJECTIF : lutter contre des formes particulièrement graves de racisme et de xénophobie au moyen d'un socle commun de sanctions pénales au niveau européen.

ACTE LÉGISLATIF : 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.

CONTENU : selon l'évaluation de l'action commune 96/443/JAI du Conseil du 15 juillet 1996 concernant l'action contre le racisme et la xénophobie, et les travaux réalisés par le Conseil de l'Europe, il subsiste certaines difficultés en ce qui concerne la coopération judiciaire en vue de lutter contre les infractions en matière de racisme. Il est dès lors nécessaire de rapprocher davantage les législations pénales des États membres pour assurer l'application d'une législation claire et complète afin de combattre efficacement le racisme et la xénophobie dans l'Union européenne.

Sachant, par ailleurs, que le racisme et la xénophobie constituent des violations directes des principes de liberté, de démocratie, de respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales, ainsi que de l'État de droit -principes sur lesquels l'UE est fondée- il est devenu nécessaire de définir une approche pénale de ce phénomène qui soit commune à l'Union européenne.

L'objectif global poursuivi est de faire en sorte que le même comportement raciste ou xénophobe, constitue une infraction dans tous les États membres et que des peines effectives, proportionnées et dissuasives soient prévues à l'encontre des personnes physiques et morales qui ont commis de telles infractions ou qui en sont responsables. La décision-cadre vise tout particulièrement à lutter contre des formes graves de racisme et de xénophobie au moyen du droit pénal mais ne vise pas à harmoniser de manière complète des législations pénales dans ce domaine, les traditions culturelles et juridiques des États membres ne le permettant pas en l'état actuel des choses.

Champ d'application et objectifs de la décision-cadre : la décision-cadre poursuit les objectifs suivants :

1) punir les infractions relevant du racisme et de la xénophobie : à cet effet, les États membres devront faire en sorte que les actes intentionnels suivants soient punissables :

incitation publique à la violence ou à la haine 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;

commission d'un tel acte, par diffusion ou distribution publique d'écrits, d'images ou d'autres supports;

apologie, négation ou banalisation grossière publiques 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 ou de ceux définis à l'article 6 de la charte du Tribunal militaire international annexée à l'accord de Londres du 8 août 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, lorsque ce comportement est exercé d'une manière qui risque d'inciter à la violence ou à la haine à l'égard de ces mêmes personnes.

Á noter que les États membres peuvent choisir de ne punir que le comportement qui est exercé d'une manière qui risque de troubler l'ordre public, ou qui est menaçant, injurieux ou insultant en lien avec un comportement raciste.

2) punir l'instigation ou la complicité à la commission d'infractions liées à l'apologie du génocide ou du négationnisme.

Sanctions pénales : pour rendre le dispositif plus efficace, il est prévu que les États membres prennent les mesures nécessaires pour que ces actes soient passibles de sanctions pénales effectives, proportionnées et dissuasives, en prévoyant une peine maximale allant de 1 à 3 ans d'emprisonnement.

Circonstance aggravante : les États membres devront également prendre les mesures nécessaires pour que la motivation raciste et xénophobe soit considérée comme une circonstance aggravante.

Responsabilité des personnes morales: des dispositions sont en outre prévues pour punir les personnes morales jugées responsables d'infractions équivalentes racistes ou xénophobes visées à la décision-cadre. Des peines sont notamment prévues lorsque ces personnes morales se rendent coupables d'infractions racistes par simple défaut de surveillance ou de contrôle. Toute responsabilité avérée d'une personne morale n'exclura pas des poursuites à l'encontre des personnes physiques auteurs ou complices d'un acte de racisme.

Sanctions à l'encontre des personnes morales : de la même manière que la décision-cadre prévoit des sanctions à l'encontre des personnes physiques jugées responsables d'actes de racisme au sens de la décision-cadre, il est également prévu de rendre pénalement punissable les infractions commises par des personnes morales. De telles sanctions devront être effectives, proportionnées et dissuasives (incluant des amendes pénales ou non pénales) et inclure éventuellement d'autres sanctions comme:

l'exclusion du bénéfice de prestations ou d'aides publiques;

l'interdiction temporaire ou permanente d'exercer une activité commerciale;

le placement sous surveillance judiciaire;

une mesure judiciaire de dissolution.

Engagement de poursuites : les États membres devront s'engager à faire en sorte que les enquêtes sur les actes de racisme ou la poursuite de leurs auteurs ne dépendent pas d'une déclaration ou d'une accusation émanant d'une victime (lesquelles sont souvent vulnérables et hésitent à engager des poursuites), du moins dans les cas les plus graves.

Compétence extraterritoriale : la décision-cadre prévoit également le principe d'une compétence extraterritoriale pour poursuivre les auteurs d'infractions racistes. Il s'agit en particulier de couvrir les cas d'actes racistes commis au moyen de systèmes particuliers d'information (comme par exemple, via Internet). Dans ce cas, il ne sera pas nécessaire que le matériel utilisé se trouve sur le territoire de l'État membre où a lieu l'infraction ou que l'auteur de l'infraction s'y trouve physiquement, si le matériel utilisé est hébergé dans cet État membre. La règle de compétence extraterritoriale est toutefois facultative.

Règles constitutionnelles et principes fondamentaux : des dispositions spécifiques sont prévues pour préciser que la décision-cadre ne devra pas être incompatible avec les principes de la liberté d'expression et d'association, tels que consacrés par le traité sur l'Union européenne. Elle ne devra pas non plus contraindre les États membres à prendre des mesures contraires à leurs propres principes de liberté d'association et à la liberté d'expression (notamment, à prendre des mesures contraires à la liberté de la presse ou à la liberté d'expression dans les États membres).

Rapport et clause de réexamen : le Conseil devra vérifier, au plus tard le 28 novembre 2013, si les États membres ont pris les mesures nécessaires pour se conformer à la présente décision-cadre. Avant cette date, il devra procéder au réexamen de la décision-cadre, en se fondant sur des informations fournies par les États membres relativement à toute difficulté rencontrée dans sa mise en œuvre.

Application territoriale : la décision-cadre s'applique à Gibraltar.

ENTRÉE EN VIGUEUR : 06.12.2008. L'action commune 96/443/JAI est abrogée.

TRANSPOSITION : les États membres ont jusqu'au 28.11.2010 pour se conformer à la décision-cadre.

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 incombaient 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.

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

2001/0270(CNS) - 27/02/2003

Le Conseil a examiné certaines des questions restées en suspens de la proposition de décision-cadre concernant la lutte contre le racisme et la xénophobie. Les débats ont porté principalement sur l'insertion dans une décision-cadre de références aux règles constitutionnelles nationales et sur la mise en oeuvre d'une entraide judiciaire dans le cadre de la double incrimination. Le Conseil a chargé ses instances compétentes d'examiner plus avant ces points en vue de parvenir à un accord lors de l'une de ses prochaines sessions. Il est rappelé que cette décision-cadre vise principalement à définir une approche pénale de ce phénomène de racisme et de xénophobie qui soit commune à l'Union européenne pour faire en sorte que le même comportement constitue une infraction dans tous les États membres et que des peines effectives, proportionnées et dissuasives soient prévues à l'encontre des personnes physiques et morales qui ont commis de telles infractions ou qui en sont responsables.

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

2001/0270(CNS) - 29/11/2007 - Texte adopté du Parlement après reconsultation

En adoptant le rapport de consultation de Mme Martine **ROURE** (PSE, FR), le Parlement européen s'est très largement rallié à la position de sa commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures et a approuvé, dans le cadre de la **consultation répétée**, la proposition révisée de décision-cadre du Conseil sur la lutte contre certaines formes et manifestations de racisme et de xénophobie au moyen du droit pénal.

La plupart des nouveaux amendements approuvés en Plénière sont le reflet d'une position « équilibrée » entre, d'une part, la nécessité de réprimer les comportements racistes et, d'autre part, la nécessité de garantir au maximum la liberté d'expression. Globalement, le Parlement a donc approuvé le texte du Conseil, fruit de 5 années de difficiles négociations, même si le compromis obtenu reste en-deçà des attentes des députés en matière de lutte contre le racisme et de la xénophobie.

Dans un souci de mise en œuvre rapide du texte toutefois, le Parlement a approuvé le texte du Conseil en y apportant de nouveaux amendements qui visent, en grande partie, à ne pas voir régresser dans les États membres les normes existantes en matière de lutte contre le racisme et à ne pas pouvoir utiliser ce texte comme moyen d' »abaisser » le niveau de protection déjà accordé au plan national.

Les principaux amendements peuvent se résumer comme suit :

- **niveau minimum d'harmonisation** : le Parlement insiste sur la nécessité d'établir un niveau minimum d'harmonisation dans le domaine de la décision-cadre et sur le fait que son efficacité restera « limitée » en raison des dérogations prévues ;
- **champ d'application** : le Parlement estime qu'il faut élargir le champ d'application de la décision-cadre aux actes de racisme fondés sur la **croyance**. Il demande dès lors que le texte garantisse que cette forme de racisme soit poursuivie au même titre que les autres. Pour le Parlement, en effet, «un État membre ne [pourrait] exempter de la responsabilité pénale aucune parole ni aucun comportement d'une personne visant à attiser la haine raciale», y compris, donc, si elle se fonde sur la liberté de culte. De même, le Parlement estime qu'il faut également pouvoir poursuivre pénalement la diffusion d'écrits et d'image **pouvant faire l'apologie publique**, la négation ou la banalisation grossière **de crimes de génocide** ou encore **la négation** des crimes commis à l'égard d'un groupe de personnes en référence à la race, la couleur, la religion, etc., …. En effet, pour le Parlement, la banalisation de crime de génocide est une forme de racisme que les États membres doivent être en mesure de réprimer aussi ;
- **ordre public** : le Parlement estime qu'il ne faut pas se cantonner à punir les comportements haineux « qui risquent de troubler l'ordre public ». Cette notion étant trop vague, le Parlement renforce le dispositif prévu afin de punir dans son ensemble tout « comportement qui est exercé d'une manière menaçante, injurieuse ou insultante » ;
- **circonstance aggravante** : pour le Parlement, le fait qu'un crime raciste ou xénophobe ait été commis par le détenteur d'une fonction officielle constitue une circonstance aggravante ;
- **instigation à la haine raciale** : le Parlement renforce également les mesures visant à punir l'instigation à l'ensemble des crimes identifiés dans la décision-cadre (et non une partie d'entre eux seulement) ;
- **clause de non-régression** : le Parlement estime que le projet de décision-cadre n'est qu'un premier pas vers une meilleure lutte contre le racisme et la xénophobie à l'échelle européenne et une harmonisation minimale dans ce domaine. Dans ce contexte, il ajoute un **nouvel article 7*bis*** qui prévoit que les États membres puissent « adopter ou maintenir un niveau de protection plus élevé dans la lutte contre le

racisme que celui résultant des dispositions de la décision-cadre » et surtout que sa mise en œuvre dans les États membres ne puisse "en aucun cas constituer un motif d'abaissement" du niveau de protection accordé par ces derniers. Cette clause de "non-régression" fait suite aux plaintes des députés concernant le fait que les négociations entre États membres auraient contribué à affaiblir le texte proposé par la Commission en 2001 ;

- **clause de réexamen** : le Parlement demande enfin que, dans le cadre de la clause de réexamen prévue par le projet de décision-cadre, le Parlement soit dûment informé des difficultés rencontrées par les États membres dans l'application de ce texte au niveau national et que, lors de ce réexamen, le Conseil prenne dûment en compte l'avis de l'Agence européenne des droits fondamentaux et des ONG qui œuvrent dans ce domaine.

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

2001/0270(CNS) - 24/02/2005

Le Conseil, vu l'importance de cet instrument, a décidé de reprendre d'urgence l'examen de la décision-cadre concernant la lutte contre le racisme et la xénophobie.

Afin de donner aux nouveaux États membres le temps de pouvoir examiner le texte, le Conseil a demandé à ses instances préparatoires d'examiner le projet de décision-cadre sur la base du texte présenté au Conseil JAI lors de sa réunion des 27 et 28 février 2003. Le Conseil JAI reviendra sur l'examen de cette décision-cadre lors de sa prochaine session.

Il est rappelé qu'en 1996, le Conseil avait adopté l'action commune 96/443/JAI relative à la lutte contre le racisme et la xénophobie. Cet instrument contient des dispositions visant à harmoniser le droit pénal des États membres et à améliorer l'assistance mutuelle dans le domaine de la lutte contre le racisme et la xénophobie.

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

2001/0270(CNS) - 19/04/2007

Dans l'attente de la levée de certaines réserves d'examen parlementaire, le Conseil a dégagé une orientation générale sur cette décision-cadre.

Le texte établit que les actes intentionnels ci-après seront punissables dans tous les États membres de l'UE:

- l'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;

l'apologie publique, la négation ou la banalisation grossière ;

- 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;

- 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 peuvent 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 feront en sorte que ces actes soient punissables d'une peine maximale d'au moins un à trois ans d'emprisonnement.

La décision-cadre n'aura pas 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 traité sur l'Union européenne. Les États membres ne seront 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. Après son adoption, les États membres disposeront d'un délai de deux ans pour se conformer à la décision-cadre.

La Décision suivante sera inscrite au procès-verbal du Conseil au moment de l'adoption de la décision-cadre :

- Le Conseil invite la Commission à examiner dans les deux ans à compter de l'entrée en vigueur de la décision-cadre si un autre instrument est nécessaire pour couvrir l'apologie publique, la négation ou la banalisation grossière des crimes de génocide, crimes contre l'humanité et crimes de guerre 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 politique, et à lui faire rapport à ce sujet.

- La déclaration de Berlin, adoptée le 25 mars 2007, stipule que « l'intégration européenne nous a permis de tirer les leçons de conflits sanglants et d'une histoire douloureuse. À cet égard, la Commission organisera une audition publique européenne sur les crimes de génocides, les crimes contre l'humanité et les crimes de guerre commis par des régimes totalitaires ainsi que par ceux qui font l'apologie publique, de ces crimes, les nient, les

déforment ou les banalisent grossièrement. Elle souligne qu'il est nécessaire de prévoir une réparation appropriée pour les injustices et, le cas échéant, elle soumettra une proposition de décision-cadre relative à ces crimes.

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 1er, 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** ».

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

2001/0270(CNS) - 28/11/2002

Le Conseil Justice et Affaires intérieures a mené un débat approfondi, sur la base d'un texte de compromis global de la Présidence danoise qui a reçu un accueil largement favorable, sur le projet de décision-cadre du Conseil concernant la lutte contre le racisme et la xénophobie. Le débat a été axé sur les dispositions clés définissant les infractions liées à des comportements racistes et xénophobes. La préoccupation principale exprimée par plusieurs délégations concernait le moyen de parvenir à une approche équilibrée entre, d'une part, l'étendue de la responsabilité pénale et, d'autre part, les règles constitutionnelles et principes fondamentaux relatifs au respect de la liberté d'association, de la liberté de la presse et de la liberté d'expression. À la lumière de ces discussions et compte tenu d'un certain nombre de réserves, la Présidence a proposé de modifier ce texte de compromis. Elle a décidé notamment d'élargir la portée du texte et de rappeler que cette décision-cadre devait respecter l'article 6 du traité et ne pas aller à l'encontre des principes constitutionnels et des valeurs des États membres. Sur cette base, le Conseil a demandé à ses instances compétentes d'examiner le projet de décision-cadre en vue de parvenir à un accord politique lors de l'une de ses prochaines sessions.

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

2001/0270(CNS) - 29/11/2001 - Document de base législatif

OBJECTIF : proposer un rapprochement des législations pénales, à l'échelle de l'Union européenne, sur les infractions racistes. CONTENU : L'objectif fondamental de la proposition de décision-cadre est double : 1) faire en sorte que les actes racistes et xénophobes soient soumis aux mêmes sanctions pénales dans tous les États membres : à savoir des peines effectives, proportionnées et dissuasives, pouvant donner lieu à extradition ou à remise de la personne, 2) améliorer et encourager la coopération judiciaire en supprimant ce qui pourrait y faire obstacle. Les infractions visées par la proposition comprennent l'incitation publique à la violence ou à la haine dans un but raciste ou xénophobe et la direction d'un groupe raciste ou xénophobe et le soutien de ce groupe ou la participation à ses activités. La confiscation du matériel à caractère raciste est également prévue. La diffusion publique de documents racistes par quelque moyen que ce soit, y compris l'Internet, serait également considérée comme une infraction. Pour ces comportements, une sanction "minimum maximum" de deux ans est proposée. Des peines accessoires ou alternatives pourraient également être prévues, du type "travaux d'intérêt général" ou déchéance de certains droits civils ou politiques. L'instrument proposé prévoit que les mêmes comportements racistes ou xénophobes soient punissables dans tous les États membres, ce qui définirait une approche pénale commune de l'Union vis-à-vis de ce phénomène. Il appartiendrait toutefois aux États membres d'aller au-delà, au besoin. La décision-cadre met en place une harmonisation minimum en la matière, nécessaire pour assurer qu'une législation nationale soit prévue et qu'une coopération judiciaire effective puisse se développer. La liste des infractions contenue dans l'Action commune de 1996 (Action commune 96/443/JAI sur l'action contre le racisme et la xénophobie) est étendue à d'autres comportements qui devraient être érigés en infractions pénales dans tous les États membres. En outre, la nouveauté par rapport à l'Action commune réside dans le fait qu'au lieu de choisir entre l'incrimination de ces comportements et la dérogation au principe de double incrimination, les États membres se voient imposer l'obligation de prendre des mesures pour punir ces comportements en tant qu'infractions pénales. La proposition contient également des mesures propres à améliorer la compatibilité des règles applicables dans les États membres, telles que des dispositions sur la compétence, l'extradition et l'échange d'informations, qui favoriseront également la coordination, en cas de besoin. Comme l'Action commune de 1996, la décision-cadre proposée ne saurait être interprétée comme affectant une quelconque obligation susceptible d'incomber aux États membres en vertu d'autres instruments internationaux. Il convient notamment d'assurer le respect des droits de l'Homme et des libertés fondamentales, telles que la liberté d'expression et la liberté de réunion et d'association, garanties par les articles 10 et 11 de

la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales. La proposition contient aussi des dispositions permettant de considérer l'intention raciste ou la "motivation" de l'auteur d'une infraction comme une circonstance aggravante pouvant êtreprise en considération pour la détermination de la gravité des infractions ordinaires; il en va de même lorsque l'auteur de l'infraction agit dans le cadre d'une activité professionnelle. Des sanctions sont également prévues lorsque les auteurs des infractions racistes agissent comme personnes morales (y compris le défaut de surveillance ou de contrôle d'une personne morale). Enfin, en vue de protéger au mieux les victimes d'actes racistes, il est prévu que l'enquête ou les poursuites ne dépendent pas d'une déclaration ou d'une accusation dans les cas les plus graves (incitation publique à la haine raciale, diffusion et distribution de matériel raciste et direction ou soutien à un groupe raciste). À noter que dès l'entrée en vigueur de cette décision-cadre, l'Action commune 96/443/JAI sur l'action contre le racisme et la xénophobie serait abrogée.

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

2001/0270(CNS) - 04/07/2002 - Texte adopté du Parlement, 1ère lecture/lecture unique

En adoptant le rapport de M. Ozan CEYHUN (PSE, D), le Parlement européen se rallie largement à la position exprimée par sa commission au fond (se reporter au résumé du 23 mai 2002), notamment en ce qui concerne le champ d'application territorial et personnel de la décision-cadre. Toutefois, la Plénière a tenu à clarifier une série de points tenant essentiellement à la qualification des infractions : - la définition de l'acte raciste doit se rattacher à la définition qu'en donne la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale à savoir "toute distinction, exclusion, restriction ou préférence fondée sur la race, la couleur, l'ascendance ou l'origine nationale ou ethnique qui a pour effet de détruire ou de compromettre la reconnaissance, jouissance ou l'exercice dans des conditions d'égalité, des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans les domaines politique, économique, social et culturel ou tout autre domaine de la vie publique"; - la décision-cadre devra être cohérente avec cet article et obliger les États membres à être vigilants et à traduire en justice les organisations qui propagent des idées racistes et se livrent à des actes de violence ou appellent à commettre de tels actes. Par ailleurs, la Plénière considère que les États membres doivent disposer d'une marge d'appréciation dans la mise en oeuvre et l'application de la décision-cadre. Ainsi, celle-ci n'empêcherait pas un État membre de maintenir des dispositions prévoyant un degré de protection pénale plus élevé que celui prévu dans la décision-cadre. Enfin, la Plénière demande que les victimes d'actes racistes aient pleinement accès à l'information, à des services d'aide, à une protection efficace et à des recours utiles ainsi qu'à une assistance juridique. Les points de contact nationaux désignés pour établir des rapports sur la situation dans les États membres devraient en outre pouvoir utiliser les structures opérationnelles existantes comme celles d'EUROPOL ou EUROJUST.