



CONSEIL DE

(UK. ue)

**NOTE**

**LIMITE**

---

de:	la présidence
au:	Comité de l'article 36/Coreper/Conseil
n° doc. préc.:	8994/05 DROIPEN 24, 8994/1/05 REV 1 DROIPEN 24
n° prop. Cion:	14904/01 DROIPEN 105 (COM(2001) 664 final)
Objet:	Proposition de décision-cadre du Conseil concernant la lutte contre le racisme et la xénophobie

---

**I. INTRODUCTION**

La proposition initiale de décision-cadre du Conseil concernant la lutte contre le racisme et la xénophobie a été présentée par la Commission européenne le 29 novembre 2001. En dépit d'un examen approfondi, le Conseil "Justice et affaires intérieures" de février 2003 n'est pas parvenu à un accord sur cette proposition.

En mars 2003, la délégation italienne a présenté une nouvelle version du projet de décision-cadre, qui n'a toutefois pas pu recueillir le soutien des délégations.

Le Parlement européen a rendu son avis sur la proposition le 4 juillet 2002.

Le Conseil "Justice et affaires intérieures" du 24 février 2005 a donné mandat au Groupe "Droit pénal matériel" pour qu'il reprenne l'examen du projet de décision-cadre du Conseil. Ensuite, ce texte a été examiné par le Comité de l'article 36 le 4 avril et le 10 mai 2005 sur la base du document 8405/05 DROIPEN 20, puis le 26 mai 2005 par le Coreper sur la base du document 8994/1/05 REV 1 ADD 1 DROIPEN 24. Une proposition de compromis élaborée sur cette base en vue de la session du Conseil "Justice et affaires intérieures" du 2 juin 2005 n'a pu recueillir le soutien de toutes les délégations.

## II. QUESTIONS EN SUSPENS

La présidence a mené une série de débats préparatoires qui l'ont convaincue de la volonté de toutes les délégations de parvenir à un accord sur le texte. La proposition de 2005 (documents 8994/1/05 REV 1 DROIPEN 24; 8994/1/05 REV 1 ADD 1 DROIPEN 24) semble constituer une base appropriée pour parvenir à un tel accord. La présidence présente donc au Comité de l'article 36 une proposition qui s'inspire largement du texte tel qu'il se présentait à l'époque. Les modifications ci-après ont été apportées:

Afin de répondre aux préoccupations exprimées par certaines délégations et par la Commission, la présidence a retiré l'incitation à la discrimination du champ d'application de la décision-cadre. La possibilité de dérogation correspondante, prévue à l'article 8, paragraphe 1, disparaît donc en conséquence.

La possibilité prévue jusqu'à présent d'exclure de la responsabilité pénale les comportements dirigés contre un groupe de personnes ou un membre d'un tel groupe défini par référence à sa religion va trop loin. La présidence propose par conséquent de délimiter plus étroitement cette possibilité de dérogation qui n'est réclamée que par une délégation (article 8, paragraphe 1, point a)).

La possibilité d'exclure de la responsabilité pénale un comportement qui n'est pas menaçant, injurieux ou insultant devrait être maintenue. Afin de mieux tenir compte de la situation juridique de certains États membres, cette possibilité devrait cependant être complétée par une formule indiquant que ce comportement peut aussi être érigé en infraction s'il est susceptible de troubler l'ordre public (article 8, paragraphe 1, point d)).

La présidence propose par ailleurs d'étendre à l'ensemble des dispositions de l'article 8 le réexamen prévu à l'article 8, paragraphe 3, et à renoncer en conséquence à la déclaration prévue du Conseil qui figure à l'annexe III du document 8994/01/05 REV 1 DROIPEN 24.

Le souhait, exprimé par certaines délégations, d'étendre le fait d'ériger en infraction l'apologie publique, la négation ou la banalisation grossière de crimes à des comportements qui ne sont pas fondés sur des motifs racistes ou xénophobes, s'est heurté au refus d'une grande majorité des États membres au cours des débats préparatoires. La présidence propose par conséquent d'envisager d'autres solutions que la modification du texte réglementaire.

Toutes les modifications apportées par rapport au document 8994/1/05 REV 1 ADD 14 DROIPEN 24 ("Compromis de Luxembourg") sont signalées en gras ou par des crochets.

L'examen du préambule de la décision-cadre du Conseil n'est pas encore achevé; la présidence estime toutefois que la meilleure façon de procéder consiste à trouver d'abord un accord sur le libellé des articles.

### **III. CONCLUSIONS**

Le texte de la proposition de décision-cadre du Conseil concernant la lutte contre le racisme et la xénophobie figure à l'annexe du présent document. Il ne diverge de la proposition de 2005 que sur certains points. Selon la présidence, il ne s'agira plus dans les discussions à venir de se pencher sur les questions techniques, mais de décider au niveau politique si les États membres sont prêts à trouver un compromis sur la proposition. La proposition doit par conséquent être soumise sans autre intervention du Groupe "Droit pénal matériel" au Comité de l'article 36, puis au Coreper et au Conseil.

La présidence propose que les articles 1er à 12 de l'annexe servent de base aux travaux du Conseil "Justice et affaires intérieures" en vue de dégager une orientation générale.

Le Comité de l'article 36/Coreper/Conseil est invité à marquer son accord sur cette approche.

---

Proposition de  
**DÉCISION-CADRE DU CONSEIL**

**concernant la lutte contre le racisme et la xénophobie**

LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,

vu le traité sur l'Union européenne, et notamment ses articles 29 et 31 et son article 34, paragraphe 2, point b),

vu la proposition de la Commission<sup>1</sup>,

vu l'avis du Parlement européen<sup>2</sup>,

considérant ce qui suit:

- (1) Le racisme et la xénophobie sont 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'Union européenne est fondée et qui sont communs aux États membres.

---

<sup>1</sup> JO C

<sup>2</sup> JO C

- (2) Le plan d'action du Conseil et de la Commission concernant les modalités optimales de mise en œuvre des dispositions du traité d'Amsterdam relatives à l'établissement d'un espace de liberté, de sécurité et de justice<sup>3</sup>, les conclusions du Conseil européen de Tampere des 15 et 16 octobre 1999<sup>4</sup>, la résolution du 20 septembre 2000<sup>5</sup> du Parlement européen et la communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen sur la mise à jour semestrielle du tableau de bord pour l'examen des progrès réalisés en vue de la création d'un espace "de liberté, de sécurité et de justice" dans l'Union européenne (deuxième semestre 2000)<sup>6</sup> invitent à une action dans ce domaine. Dans le programme de La Haye des 4 et 5 novembre 2004, le Conseil européen rappelle qu'il est fermement déterminé à s'opposer à toute forme de racisme, d'antisémitisme et de xénophobie, ainsi qu'il l'a déclaré en décembre 2003.
- (3) L'action commune 96/443/JAI du 15 juillet 1996 concernant l'action contre le racisme et la xénophobie<sup>7</sup>, adoptée par le Conseil sur la base de l'article K.3 du traité sur l'Union européenne, doit être suivie d'une nouvelle action législative répondant à la nécessité de rapprocher davantage les dispositions législatives et réglementaires des États membres et de surmonter les obstacles à une coopération judiciaire efficace qui tiennent essentiellement à la disparité des approches législatives dans les États membres.
- (4) Selon l'évaluation de l'action commune de 1996 et les travaux réalisés dans d'autres enceintes internationales, telles que le Conseil de l'Europe, il subsiste certaines difficultés en ce qui concerne la coopération judiciaire; il est dès lors nécessaire d'améliorer 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.

---

<sup>3</sup> JO C 19 du 23.1.1999, p. 1.

<sup>4</sup> <http://ue.eu.int/fr/Info/eurocouncil/index.htm>.

<sup>5</sup> JO C 146 du 17.5.2001, p. 110.

<sup>6</sup> COM(2000) 782 final.

<sup>7</sup> JO L 185 du 24.7.1996, p. 5.

- (5) Le racisme et la xénophobie constituent une menace à l'égard des groupes de personnes qui sont la cible de tels comportements. Il est nécessaire de 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.
- (5 bis) "Ascendance" désigne principalement les personnes ou groupes de personnes descendant de personnes qui pouvaient être identifiées au moyen de certaines caractéristiques (de race ou de couleur par exemple), lesdites caractéristiques, cependant, n'étant pas nécessairement toutes présentes encore aujourd'hui. Or, en raison de leur ascendance, ces personnes ou groupes de personnes peuvent faire l'objet de haine [...] ou de violence. [...]
- (5 ter) D'une manière générale, le terme "religion" désigne les personnes définies par référence à leurs convictions ou croyances religieuses.
- (5 quater) "Haine" désigne la haine fondée sur la race, la couleur, la religion, l'ascendance ou l'origine nationale ou ethnique.
- (6) La motivation raciste ou xénophobe doit être prise en compte en tant que circonstance aggravante lorsque des sanctions sont imposées pour des infractions ordinaires, ce qui constituerait une réponse directe donnée aux auteurs de ces infractions et aurait un effet dissuasif.
- (7) La commission d'une infraction relevant du racisme ou de la xénophobie dans l'exercice d'une activité professionnelle doit être considérée comme une circonstance aggravante puisqu'elle constitue un abus et est particulièrement répréhensible.

- (8) Il y a lieu de faire en sorte que les enquêtes et les poursuites relatives aux infractions relevant du racisme ou de la xénophobie ne dépendent pas de déclarations ou d'accusations émanant des victimes, qui sont souvent particulièrement vulnérables et hésitent à engager des poursuites.
- (9) Il y a lieu d'encourager la coopération judiciaire en matière pénale pour combattre plus efficacement les infractions racistes ou xénophobes.
- (10) Comme les objectifs consistant à faire en sorte que le racisme et la xénophobie soient passibles dans tous les États membres de sanctions pénales effectives, proportionnées et dissuasives, ainsi qu'à améliorer et à encourager la coopération judiciaire en supprimant les obstacles potentiels, ne peuvent être atteints dans une mesure suffisante par les États membres agissant individuellement, car les règles doivent être communes et compatibles, et peuvent donc être mieux réalisés au niveau de l'Union, celle-ci peut adopter des mesures conformément au principe de subsidiarité visé à l'article 2 du traité sur l'Union européenne et prévu à l'article 5 du traité CE. Conformément au principe de proportionnalité prévu dans ce dernier article, la présente décision-cadre ne va pas au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre ces objectifs.
- (11) La présente décision-cadre s'entend sans préjudice des compétences de la Communauté européenne.
- (12) Il y a lieu d'abroger l'action commune 96/443/JAI, rendue obsolète par l'adoption du traité d'Amsterdam, de la directive 2000/43/CE du Conseil du 29 juin 2000 relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement entre les personnes sans distinction de race ou d'origine ethnique<sup>8</sup> et de la présente décision-cadre.

---

<sup>8</sup> JO L 180 du 19.7.2000, p. 22.



- (13) La présente décision-cadre respecte les droits fondamentaux et les principes reconnus en particulier par la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme, notamment ses articles 10 et 11, et par la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, notamment ses chapitres II et VI.
- (14) La présente décision-cadre respecte les droits fondamentaux et les principes reconnus par l'article 6 du traité sur l'Union européenne.
- (14 bis) Des considérations tenant au respect de la liberté d'association, de la liberté de la presse et de la liberté d'expression dans d'autres médias ont donné lieu, dans le droit national de nombreux États membres, à des garanties procédurales ou à des règles particulières concernant la détermination ou la limitation de la responsabilité,

DÉCIDE:

*Article premier*

*Infractions relevant du racisme et de la xénophobie*

1. Chaque État membre prend les mesures nécessaires pour faire en sorte que les actes intentionnels ci-après soient punissables:
  - a) l'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;

- b) la commission d'un acte visé au point a) par diffusion ou distribution publique d'écrits, d'images ou d'autres supports;
  - c) 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, l'origine nationale ou ethnique;
  - d) l'apologie publique, la négation ou la banalisation grossière des crimes 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.
2. Tout État membre peut, lors de l'adoption de la décision-cadre par le Conseil, faire une déclaration aux termes de laquelle il ne rendra punissables la négation ou la banalisation grossière des crimes visés au paragraphe 1, points c) et/ou d), que si ces crimes ont été établis par une décision définitive rendue par une juridiction nationale de cet État membre et/ou une juridiction internationale ou par une décision définitive rendue exclusivement par une juridiction internationale.
3. En temps utile avant l'expiration de la période de trois ans suivant l'échéance visée à l'article 11, paragraphe 1, pour la mise en œuvre de la présente décision-cadre, le Conseil procède au réexamen du paragraphe 2 du présent article.

## *Article 2*

### *Instigation et complicité*

1. Chaque État membre prend les mesures nécessaires pour faire en sorte que la complicité dans la commission des actes visés à l'article 1er soit punissable.

2. Chaque État membre prend les mesures nécessaires pour faire en sorte que l'instigation aux actes visés à l'article 1er, points c) et d), soit punissable.

### *Article 3*

#### *Sanctions*

1. Chaque État membre prend les mesures nécessaires pour faire en sorte que les actes visés aux articles 1er et 2 soient passibles de sanctions pénales effectives, proportionnées et dissuasives.
2. Chaque État membre prend les mesures nécessaires pour faire en sorte que les actes visés à l'article 1er soient punissables d'une peine maximale d'au moins un à trois ans d'emprisonnement.

### *Article 4*

#### *Motivation raciste et xénophobe*

Pour les infractions autres que celles visées aux articles 1er et 2, les États membres prennent les mesures nécessaires pour faire en sorte que la motivation raciste et xénophobe soit considérée comme une circonstance aggravante ou, à défaut, que cette motivation puisse être prise en considération par la justice pour la détermination des peines.

### *Article 5*

#### *Responsabilité des personnes morales*

1. Chaque État membre prend les mesures nécessaires pour faire en sorte que les personnes morales puissent être tenues pour responsables des actes visés aux articles 1er et 2, commis pour leur compte par toute personne agissant soit individuellement, soit en tant que membre d'un organe de la personne morale, qui exerce un pouvoir de direction en son sein, sur les bases suivantes:

- a) un pouvoir de représentation de la personne morale, ou
  - b) une autorité pour prendre des décisions au nom de la personne morale, ou
  - c) une autorité pour exercer un contrôle au sein de la personne morale.
2. Indépendamment des cas déjà prévus au paragraphe 1, chaque État membre prend les mesures nécessaires pour faire en sorte qu'une personne morale puisse être tenue pour responsable lorsqu'un défaut de surveillance ou de contrôle de la part d'une personne visée au paragraphe 1 a rendu possible la commission des actes visés aux articles 1er et 2 pour le compte de ladite personne morale par une personne soumise à son autorité.
  3. La responsabilité de la personne morale en vertu des paragraphes 1 et 2 n'exclut pas les poursuites pénales contre les personnes physiques auteurs ou complices d'un acte visé aux articles 1er et 2.
  4. On entend par "personne morale" toute entité ayant ce statut en vertu du droit national applicable, exception faite des États ou des autres entités publiques dans l'exercice de prérogatives de puissance publique et des organisations internationales publiques.

#### *Article 6*

#### *Sanctions à l'encontre des personnes morales*

1. Chaque État membre prend les mesures nécessaires pour faire en sorte qu'une personne morale tenue pour responsable en vertu de l'article 5, paragraphe 1, soit passible de sanctions effectives, proportionnées et dissuasives, incluant des amendes pénales ou non pénales et éventuellement d'autres sanctions telles que:

- a) des mesures d'exclusion du bénéfice de prestations ou d'aides publiques;
  - b) des mesures d'interdiction temporaire ou permanente d'exercer une activité commerciale;
  - c) un placement sous surveillance judiciaire;
  - d) une mesure judiciaire de dissolution.
2. Les États membres prennent les mesures nécessaires pour faire en sorte qu'une personne morale tenue pour responsable en vertu de l'article 5, paragraphe 2, soit passible de sanctions ou de mesures effectives, proportionnées et dissuasives.

#### *Article 7*

##### *Règles constitutionnelles et principes fondamentaux*

1. La présente décision-cadre ne saurait 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 traité sur l'Union européenne.
2. La présente décision-cadre n'a pas pour effet d'obliger les États membres à prendre des mesures contraires à leurs règles constitutionnelles et aux principes fondamentaux relatifs à la liberté d'association, à la liberté de la presse et à la liberté d'expression dans d'autres médias ou à des règles régissant les droits et responsabilités de la presse ou d'autres médias, ainsi que les garanties de procédure y afférentes, lorsque ces règles portent sur la détermination ou la limitation de la responsabilité.

#### *Article 8*

##### *Champ d'application de la responsabilité pénale*

1. Un État membre peut exclure de la responsabilité pénale les actes visés:

- a) à l'article 1er, lorsque le comportement est dirigé contre un groupe de personnes ou un membre d'un tel groupe défini par référence à sa religion sans que cela soit 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. **Un État membre ne peut toutefois exclure de la responsabilité pénale les menaces qu'une personne exerce de par ses paroles ou son comportement dans le but d'attiser la haine religieuse.**
- b) [...]
- c) à l'article 1er, points c) et d), lorsque le comportement se manifeste d'une manière qui n'est pas de nature à inciter à la violence ou à la haine à l'égard d'un groupe ou d'un membre d'un tel groupe, visé à l'article 1er;
- d) à l'article 1er, lorsque le comportement n'est pas menaçant, injurieux ou insultant **ou n'est pas susceptible de troubler l'ordre public.**
2. Lorsque, en vertu d'instruments juridiques applicables relatifs à l'entraide judiciaire en matière pénale, un État membre a la possibilité de refuser l'entraide judiciaire sur la base du principe de la double incrimination, il ne peut, pour les actes qu'il a exclus de la responsabilité pénale en vertu du paragraphe 1, faire usage de cette possibilité que lorsque:

- a) une partie significative au moins de l'infraction concernée a été commise sur le territoire de cet État ou à un endroit considéré comme tel; ou
  - b) l'infraction concernée a été commise en dehors du territoire de l'État requérant et que le droit de l'État requis ne permet pas de poursuivre les mêmes infractions lorsqu'elles ont été commises en dehors de son territoire.
3. En temps utile avant l'expiration de la période de trois ans suivant l'échéance visée à l'article 11, paragraphe 1, pour la mise en œuvre de la présente décision-cadre, le Conseil procède au réexamen du présent article [...].

#### *Article 9*

#### *Engagement de poursuites*

Chaque État membre prend les mesures nécessaires pour faire en sorte que les enquêtes sur les actes visés aux articles 1er et 2 ou la poursuite de leurs auteurs ne dépendent pas d'une déclaration ou d'une accusation émanant de la victime de l'acte, du moins dans les cas les plus graves où l'acte a été commis sur son territoire.

#### *Article 10*

#### *Compétence*

1. Chaque État membre prend les mesures nécessaires pour établir sa compétence à l'égard des actes visés aux articles 1er et 2 lorsque l'acte a été commis:
  - a) en tout ou en partie sur son territoire, ou
  - b) par un de ses ressortissants, ou

- c) pour le compte d'une personne morale ayant son siège social sur le territoire de cet État membre.
2. Lorsqu'il établit sa compétence conformément au paragraphe 1, point a), chaque État membre prend les mesures nécessaires pour faire en sorte qu'elle s'étende aux cas dans lesquels l'acte est commis au moyen d'un système d'information et où:
- a) son auteur le commet alors qu'il est physiquement présent sur son territoire, que l'acte fasse ou non intervenir du matériel hébergé sur un système d'information situé sur son territoire;
- b) il fait intervenir du matériel hébergé sur un système d'information situé sur son territoire, que son auteur le commette ou non alors qu'il est physiquement présent sur son territoire.
3. Un État membre qui, en vertu de sa législation, n'extrade ou ne remet pas encore ses ressortissants prend les mesures nécessaires pour établir sa compétence à l'égard des actes visés aux articles 1er et 2 et en poursuivre les auteurs, le cas échéant, lorsqu'ils sont le fait de ressortissants se trouvant sur le territoire d'un autre État membre.
4. Un État membre peut décider de ne pas appliquer, ou de n'appliquer que dans des cas ou circonstances spécifiques, la règle de compétence énoncée au paragraphe 1, points b) et c).
5. Les États membres informent le Secrétariat général du Conseil et la Commission de leur décision d'appliquer le paragraphe 3, en indiquant au besoin les cas ou circonstances spécifiques dans lesquels elle s'applique.



*Article 11*

*Mise en œuvre*

1. Les États membres adoptent les mesures nécessaires pour se conformer à la présente décision-cadre au plus tard [...]<sup>9</sup>.
2. Avant cette même date, les États membres communiquent au Secrétariat général du Conseil et à la Commission le texte des dispositions transposant dans leur droit national les obligations découlant de la présente décision-cadre. Sur la base d'un rapport établi à partir de ces informations et d'un rapport écrit de la Commission, le Conseil vérifie, au plus tard [...]<sup>10</sup>, si les États membres ont pris les mesures nécessaires pour se conformer à la présente décision-cadre.

*Article 12*

*Abrogation de l'action commune 96/443/JAI*

L'action commune 96/443/JAI est abrogée.

*Article 13*

*Application territoriale*

La présente décision-cadre s'applique à Gibraltar.

---

<sup>9</sup> Deux ans après l'adoption de la décision-cadre.

<sup>10</sup> Cinq ans après l'adoption de la décision-cadre.

*Article 14*  
*Entrée en vigueur*

La présente décision-cadre entre en vigueur le jour de sa publication au *Journal officiel de l'Union européenne*.

Fait à Bruxelles, le

*Par le Conseil*  
*Le président*

---