



**CONSEIL DE  
L'UNION EUROPÉENNE**

**Bruxelles, le 26 novembre 2008  
(OR. en, fr)**

---

---

**Dossier interinstitutionnel:  
2001/0270(CNS)**

---

---

**16351/1/08  
REV 1**

**DROIPEN 94**

**NOTE POINT "A"**

---

du: Comité des représentants permanents  
au Conseil

---

n° prop. Cion : 14904/01 DROIPEN 105 COM(2001) 664 final

---

Objet : Proposition de décision-cadre du Conseil sur la lutte contre certaines formes de manifestations de racisme et de xénophobie au moyen du droit pénal

---

**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<sup>1</sup>.

Le Conseil "Justice et affaires intérieures" a dégagé, le 19 avril 2007, une orientation générale sur le texte de la proposition de décision-cadre du Conseil visée en objet<sup>2</sup>, moyennant les réserves d'examen parlementaire qui ont été émises et l'examen ultérieur du préambule.

---

<sup>1</sup> JO C 75 E du 26.3.2002, p. 269.

<sup>2</sup> Doc. 8544/07 DROIPEN 34.

Le préambule de la proposition de décision-cadre a été examiné le 25 juin 2007.

Le Parlement européen a rendu son avis sur le projet initial de la proposition le 4 juillet 2002<sup>1</sup>; il a rendu un nouvel avis le 29 novembre 2007, dans le cadre d'une nouvelle consultation<sup>2</sup>.

Lors de la réunion du Coreper du 26 novembre 2008, les délégations ont été mesurées de lever leurs réserves.

On trouvera dans les documents 16771/07 DROIPEN 127 + CORRIGENDA et 16771/1/07 REV 1 DROIPEN 127 (LV) (à paraître) le texte de la décision-cadre, mis au point par les juristes-linguistes.

Les déclarations à inscrire au procès-verbal du Conseil figurent à l'annexe de la présente note.

## **II. CONCLUSION**

Le Conseil est invité à:

- adopter la décision-cadre, dont le texte figure dans les documents 16771/07 DROIPEN 127 + CORRIGENDA. et 16771/1/07 REV 1 DROIPEN 127 (LV) (à paraître).
- ordonner la publication de ladite décision-cadre au Journal officiel de l'Union européenne.
- prendre note des déclarations figurant en annexe.

---

<sup>1</sup> JO C 271 E du 12.11. 2003 p. 558.

<sup>2</sup> Avis non encore paru au JO.

Déclarations à inscrire au procès-verbal du Conseil

**Déclaration du Conseil**

"Le 28 novembre 2008, le Conseil des ministres de l'Union européenne a adopté une décision-cadre sur la lutte contre certaines formes et manifestations de racisme et de xénophobie au moyen du droit pénal. Cette décision-cadre vise à rapprocher les dispositions de droit pénal et à lutter plus efficacement contre les infractions racistes et xénophobes en encourageant une coopération judiciaire complète et effective entre les États membres.

La décision-cadre porte sur des infractions telles que l'incitation à la haine ou à la violence et l'apologie publique, la négation ou la banalisation grossière des crimes de génocide, des crimes contre l'humanité et des crimes de guerre. Son champ d'application est limité aux infractions commises pour des motifs liés à la race, à la couleur, à la religion, à l'ascendance ou à l'origine nationale ou ethnique. Elle ne concerne pas les infractions commises pour d'autres motifs, par exemple celles commises par des régimes totalitaires. Le Conseil déplore toutefois l'ensemble de ces infractions.

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, des crimes contre l'humanité et des 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 politiques, 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, et 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."

## **Déclaration de la Commission**

"La Commission félicite le Conseil de tous les efforts déployés pour parvenir à un accord sur un sujet si important. Il était temps que l'Union européenne prenne une position ferme contre les phénomènes racistes et xénophobes.

Cependant, la Commission est d'avis que l'article 7, paragraphe 2, pourrait être interprété comme autorisant à faire prévaloir le droit national sur le droit de l'Union. La Commission rappelle à ce propos la primauté du droit de l'Union."

## **Déclaration de l'Allemagne**

L'Allemagne, qui a eu la possibilité de procéder à un échange de vues sur la question avec le Service juridique du Conseil, souhaite faire la déclaration suivante en ce qui concerne l'interprétation des termes "ordre public" qui figurent à l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 2, de la décision-cadre du Conseil sur la lutte contre certaines formes et manifestations de racisme et de xénophobie au moyen du droit pénal:

"Conformément au considérant 6 de la décision-cadre, celle-ci vise uniquement à lutter contre des formes particulièrement graves de racisme et de xénophobie au moyen du droit pénal.

Par conséquent, l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 2, permet aux États membres de choisir de ne punir que les comportements qui sont exercés d'une manière qui risque de dépasser un certain seuil d'importance.

Les systèmes juridiques des États membres disposent de notions et d'approches différentes pour définir ce seuil. Ainsi, dans certains États membres, l'élément déterminant consiste à savoir si les intérêts juridiques d'un individu ont été affectés d'une manière particulièrement grave par les actes décrits à l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 1, de la décision-cadre. Dans les États membres en question, ces actes peuvent être punis s'ils sont menaçants, injurieux ou insultants à l'égard d'une personne ou d'un groupe de personnes. Dans d'autres États membres, ces actes peuvent être punis s'il a été porté atteinte à certains intérêts juridiques collectifs. Dans ces États membres, ces actes peuvent être punis si les actes décrits à l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 1, de la décision-cadre sont commis d'une manière qui risque de troubler l'"ordre public" ou, aux termes de certaines législations, la "paix publique".

L'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 2, de la décision-cadre permet une interprétation couvrant les deux notions et ladite décision-cadre doit être comprise comme autorisant les États membres à maintenir leurs traditions et approches nationales à cet égard. Cette interprétation est corroborée par le fait que le considérant 6 indique que les traditions culturelles et juridiques des États membres diffèrent dans une certaine mesure et que, en particulier dans ce domaine, une harmonisation complète des législations pénales n'est pas possible dans l'état actuel des choses. Par conséquent, l'Allemagne part du principe que les termes "ordre public" figurant à l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 2, de la décision-cadre, constituent une expression du seuil d'importance prévu, que les États membres peuvent encore préciser de diverses manières au moment de mettre en œuvre la décision-cadre. L'Allemagne estime notamment que, aux fins de cette mise en œuvre, l'expression "ordre public" utilisée à l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 2, de la décision-cadre recouvre les termes "öffentliche Friede" utilisés dans les dispositions correspondantes du droit pénal allemand."

### **Déclaration des Pays-Bas**

"Les Pays-Bas tiennent à déclarer qu'ils respectent déjà l'obligation de rendre punissables les actes visés aux articles 1er et 2 de la décision-cadre. Les articles 137c, 137d et 137e du code pénal néerlandais rendent punissables entre autres l'incitation à la haine ou à la violence, ainsi que l'insulte ou la discrimination en raison notamment de la race ou de la religion. Le terme "race" se rapporte également à la couleur de la peau, à l'origine, ainsi qu'à l'ascendance nationale ou ethnique. Relèvent également du champ d'application de ces articles l'apologie, la négation ou la banalisation grossière des crimes internationaux visés à l'article 1er, paragraphe 1, points c) et d), dans la mesure où ces comportements constituent une incitation à la haine ou à la violence ou encore une insulte ou une discrimination en raison de la race ou de la religion."

### **Déclaration de la Lettonie relative aux crimes commis par le régime communiste totalitaire, en complément de la déclaration du Conseil**

"La Lettonie se félicite de l'adoption de la décision-cadre qui constitue une étape importante dans la lutte contre le racisme et la xénophobie dans l'UE, ainsi que de la déclaration adoptée par le Conseil, et estime qu'il convient de poursuivre les travaux et de procéder à de nouvelles évaluations dans ce domaine en vue d'apporter une solution complète à cette question.

La décision-cadre prévoit la responsabilité pénale dans toute l'UE notamment en ce qui concerne l'apologie publique, la négation ou la banalisation grossière des crimes commis par le régime nazi. Son champ d'application étant limité uniquement aux crimes commis par le régime nazi, il ne couvre pas les crimes commis par le régime communiste totalitaire, bien que ces crimes, tout en ayant pour cible principale des groupes sociaux particuliers, aient également été commis pour des motifs liés à l'origine ethnique ou nationale, qui font partie intégrante de la *discrimination raciale* telle que définie par la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale adoptée en 1966.

Toute violence ou menace doit être condamnée quels que soient les prétendus objectifs ou l'idéologie au nom desquels ces crimes ont été commis. Les peuples de l'UE ont été victimes de crimes contre l'humanité commis par ces deux régimes totalitaires auxquels ils ont payé un lourd tribut. C'est pourquoi la Lettonie estime que l'UE doit appliquer les mêmes critères aux crimes commis par les deux régimes totalitaires et traiter de la même manière l'apologie publique, la négation ou la banalisation grossière de ces crimes.

Dans la société, certaines personnes continuent à justifier ou à nier les crimes commis par les nazis ou les régimes communistes totalitaires, ce qui non seulement met en danger les valeurs fondamentales de la démocratie, mais insulte également à titre personnel les victimes et leurs familles, qui ont souffert de ces deux régimes.

Pour la justice historique et pour empêcher les crimes contre l'humanité à l'avenir, il est très important de préserver la mémoire historique, d'analyser les crimes commis par les régimes totalitaires et leurs idéologies ainsi que de respecter les victimes et les défenseurs de la liberté. En conséquence, il convient d'adopter une approche similaire et de prendre toutes les mesures nécessaires au niveau de l'UE afin de prévenir la résurgence de tout régime totalitaire, y compris un régime communiste totalitaire.

Si ces crimes ne sont pas examinés et reconnus sur le plan international, il ne sera pas possible de parler de leur caractère irréversible ni de réconciliation. L'UE doit aborder ces crimes en s'appuyant sur une compréhension commune et sur des critères similaires. Cette compréhension et ce traitement doivent se fonder sur le critère établissant la vie humaine comme la valeur la plus importante. La motivation ou l'idéologie qui ont poussé à commettre ces crimes ne peuvent pas être mises au premier plan.

À cet égard, la Lettonie se félicite que le Conseil invite la Commission européenne à examiner dans un délai de deux ans à compter de l'entrée en vigueur de la décision-cadre si un autre instrument est nécessaire.

La Lettonie estime que l'adoption d'un tel instrument à l'avenir permettrait d'appliquer des critères similaires à ces crimes, de mettre sur un pied d'égalité les personnes qui en sont victimes dans toute l'UE et d'éliminer la négation et la déformation de la vérité historique. Parallèlement, il est essentiel de promouvoir auprès de l'ensemble des États membres de l'UE une compréhension commune de tous ces questions au niveau de l'UE. Les futures mesures adoptées au niveau de l'UE devraient donc s'inspirer du document qui a été diffusé lors de la première audition européenne sur les "crimes commis par des régimes totalitaires" organisée à Bruxelles le 8 avril 2008 et qui a été approuvé par la majorité des participants."

### **Déclaration de la Hongrie**

La Hongrie souhaite formuler la déclaration suivante concernant son interprétation des termes "*ordre public*" figurant à l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 2, de la décision-cadre sur la lutte contre certaines formes et manifestations de racisme et de xénophobie au moyen du droit pénal.

"Selon la jurisprudence constante de la Cour constitutionnelle de la République de Hongrie, la liberté d'expression est restreinte au moyen du droit pénal uniquement dans le cas où un acte porte atteinte de manière directe et manifeste aux droits de certaines personnes et qu'il risque en même temps de troubler la paix publique.

Afin de corroborer cette interprétation étroite, les termes "*ordre public*" figurant à l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 2, de la décision-cadre sont couverts en Hongrie par les termes "*paix publique*"."

### **Déclaration des autorités françaises au titre de l'article premier, paragraphe 4, de la décision-cadre.**

"La France déclare, conformément à l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 4, qu'elle 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 internationale."

**Déclaration de la Pologne relative à la déformation grossière des crimes de génocide, des crimes contre l'humanité et des crimes de guerre perpétrés pour des motifs racistes et xénophobes**

"La Pologne souligne que la déformation grossière des crimes de génocide, des crimes contre l'humanité et des crimes de guerre perpétrés pour des motifs racistes et xénophobes met gravement en péril les valeurs que la présente décision-cadre vise à protéger, tout autant que le font l'apologie publique, la négation ou la banalisation grossière de ces crimes.

La Pologne conçoit que, en raison de la précision que requiert le droit pénal, les actes consistant à déformer grossièrement et publiquement les crimes susmentionnés ne soient pas couverts par les dispositions de la décision-cadre. Cette question est toutefois prise en compte dans la déclaration du Conseil.

Par conséquent, la Pologne tient à souligner que la déformation grossière des faits qui consiste à ne pas faire peser la responsabilité des crimes perpétrés pour des motifs racistes et xénophobes, visés dans la décision-cadre, sur les véritables auteurs de ces crimes requiert une condamnation et une réaction appropriée de la part des États membres. Citons comme exemple de ce type de déformation l'utilisation d'une expression manifestement erronée: "Camps de concentration polonais".