



Bruxelles, le 9 février 2022
(OR. fr)

6029/22

LIMITE

FREMP 27
JAI 147

NOTE

Origine:	la présidence
Destinataire:	délégations
Objet:	Projet de décision concernant l'ajout des discours de haine et des crimes de haine aux domaines de criminalité visés à l'article 83, paragraphe 1, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne - Examen de la note de la présidence

Suite à la discussion au sein du groupe FREMP le 10 janvier 2022, et en prenant notamment compte des contributions écrites des délégations¹ et les positions exprimées par les ministres de la justice lors de la réunion informelle du 4 février 2022, la présidence propose quelques modifications dans le texte du projet de décision inclus dans l'annexe. Les modifications proposées apparaissent en caractères **gras/souligné** pour les ajouts et en ~~biffé~~ pour les suppressions.

Les délégations seront invitées à s'exprimer sur ce texte dans la réunion du groupe FREMP le 16 février 2022. L'intention de la présidence est de soumettre ensuite le texte au Conseil, en vue de dégager une orientation générale.

¹ WK 1374/2022 REV 1.

Projet de DÉCISION DU CONSEIL**concernant des discours de haine et des crimes de haine aux domaines de criminalité visés à l'article 83, paragraphe 1, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne**

LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,

vu le traité sur l'Union européenne, et notamment son article 17, paragraphe 1,

vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, et notamment son article 83, paragraphe 1, troisième alinéa,

vu l'approbation du Parlement européen²,

considérant ce qui suit:

- (1) Toutes les formes et manifestations de haine et d'intolérance, y compris les discours de haine et les crimes de haine, sont incompatibles avec les valeurs de l'Union que sont la dignité humaine, la liberté, la démocratie, l'égalité, l'État de droit et le respect des droits de l'homme, y compris les droits des personnes appartenant à des minorités consacrés à l'article 2 du traité sur l'Union européenne (ci-après le «TUE»). Ces valeurs sont communes aux États membres dans une société caractérisée par le pluralisme, la non-discrimination, la tolérance, la justice, la solidarité et l'égalité entre les femmes et les hommes.
- (2) L'Union constitue un espace de liberté, de sécurité et de justice dans le respect des droits fondamentaux et des différents systèmes et traditions juridiques des États membres. Elle a pour objectif d'assurer un niveau élevé de sécurité, grâce à des mesures qui visent notamment à prévenir et à combattre la criminalité, le racisme et la xénophobie.

² JO C [...] du [...], p. [...].

~~En vertu de l'article 83, paragraphe 1, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (ci après le «TFUE»), le Parlement européen et le Conseil peuvent établir des règles minimales relatives à la définition des infractions pénales et des sanctions dans des domaines de criminalité particulièrement grave revêtant une dimension transfrontière résultant du caractère ou des incidences de ces infractions ou d'un besoin particulier de les combattre sur des bases communes. Ces domaines de criminalité sont énumérés dans ledit article. En l'état, cette liste de domaines de criminalité ne permet pas d'établir des règles minimales concernant la définition et la répression des discours et crimes de haine.~~

- (3) La décision-cadre 2008/913/JAI du Conseil³, **adoptée sur le fondement juridique de l'ex-article 29 du traité sur l'Union européenne, repris à l'article 67, paragraphe 3, du TFUE**, prévoit des sanctions pénales effectives, proportionnées et dissuasives, applicables dans toute l'Union, pour les discours et crimes de haine à caractère raciste et xénophobe. Elle exige des États membres qu'ils érigent en infraction pénale les discours de haine, à savoir l'incitation publique à la violence ou à la haine fondée sur la race, la couleur, la religion, l'ascendance ou l'origine nationale ou ethnique. La même exigence s'applique pour toutes les infractions, autres que les discours de haine, **mais commises, là aussi uniquement**, avec une motivation raciste ou xénophobe.
- (4) La nécessité de lutter efficacement contre les discours et crimes de haine fondés sur des motifs autres que ceux qui sont couverts par la décision-cadre 2008/913/JAI, et en particulier sur le sexe, l'orientation sexuelle, l'âge et le handicap, a été mise en lumière dans les stratégies pour une Union de l'égalité, à savoir la stratégie en faveur de l'égalité entre les hommes et les femmes 2020-2025⁴, la stratégie en faveur de l'égalité de traitement à l'égard des personnes LGBTIQ pour la période 2020-2025⁵ et la stratégie en faveur des droits des personnes handicapées 2021-2030⁶, **voire résulte des engagements internationaux de l'Union et de ses États membres à commencer par les articles 16 et 17 de la convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées.**

³ Décision-cadre 2008/913/JAI du Conseil du 28 novembre 2008 sur la lutte contre certaines formes et manifestations de racisme et de xénophobie au moyen du droit pénal (JO L 328 du 6.12.2008, p. 55).

⁴ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, «Une Union de l'égalité: stratégie en faveur de l'égalité entre les hommes et les femmes 2020-2025», 5.3.2020, [COM\(2020\) 152](#).

⁵ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, «Union de l'égalité: stratégie en faveur de l'égalité de traitement à l'égard des personnes LGBTIQ pour la période 2020-2025», 12.11.2020, [COM\(2020\) 698](#).

⁶ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, «Union de l'égalité: Stratégie en faveur des droits des personnes handicapées 2021-2030», 3.3.2021, [COM\(2021\) 101](#).

- (5) L'UE et tous ses États membres sont parties à la convention des Nations unies relative aux droits des personnes handicapées. L'article 16 de cette convention, qui concerne le droit de ne pas être soumis à l'exploitation, à la violence et à la maltraitance, dispose que les parties sont censées prendre toutes mesures législatives, administratives, sociales, éducatives et autres mesures appropriées pour protéger les personnes handicapées. Il convient de protéger les personnes handicapées à leur domicile comme à l'extérieur, contre toutes formes d'exploitation, de violence et de maltraitance. Il convient que les parties prennent également toutes mesures appropriées pour prévenir toutes les formes d'exploitation, de violence et de maltraitance. L'article 17, relatif à la protection de l'intégrité de la personne, dispose que toutes les personnes handicapées ont droit au respect de leur intégrité physique et mentale sur la base de l'égalité avec les autres.
- (6) En vertu de l'article 83, paragraphe 1, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (ci-après le «TFUE»), le Parlement européen et le Conseil peuvent établir des règles minimales relatives à la définition des infractions pénales et des sanctions dans des domaines de criminalité particulièrement grave revêtant une dimension transfrontière résultant du caractère ou des incidences de ces infractions ou d'un besoin particulier de les combattre sur des bases communes. Ces domaines de criminalité, **qui sont limitativement énumérés dans ledit article, sont les suivants : le terrorisme, la traite des êtres humains et l'exploitation sexuelle des femmes et des enfants, le trafic illicite de drogues, le trafic illicite d'armes, le blanchiment d'argent, la corruption, la contrefaçon de moyens de paiement, la criminalité informatique et la criminalité organisée.** En l'état, cette liste de domaines de criminalité ne permet pas d'établir des règles minimales concernant la définition et la répression des discours et crimes de haine.
- (7) **L'article 83 paragraphe 1 prévoit une procédure spécifique permettant au Conseil, d'étendre cette liste. S'agissant de la faculté de créer des infractions pénales, cette possibilité ne devrait être utilisée qu'à titre exceptionnel.**
- (8) Comme cela est également reconnu à l'échelon international⁷, les discours et crimes de haine **constituent un ensemble d'infractions présentant des caractéristiques communes. Ces infractions** ont la particularité d'être motivées par des préjugés, qui poussent leurs auteurs à s'attaquer à des personnes ou des groupes qui présentent les mêmes caractéristiques protégées, ou sont perçus comme tels. La haine est inhérente aux deux phénomènes et constitue le mobile commun de toutes les infractions connexes.

⁷ Voir par exemple la recommandation n° R (97) 20 du Comité des ministres du Conseil de l'Europe aux États membres sur le «discours de haine» et la décision n° 9/09 du Conseil ministériel de l'OSCE du 2 décembre 2009, intitulée «Lutte contre les crimes de haine».

- (9) Les discours et crimes de haine portent atteinte aux valeurs et droits fondamentaux sur lesquels repose l'Union, en particulier la dignité humaine et l'égalité. En outre, ils portent atteinte non seulement aux personnes qui en sont victimes, mais aussi aux ~~communautés~~ **groupes concernés** et à la société tout entière, notamment parce qu'ils brident la liberté d'expression. Ils compromettent le pluralisme et la tolérance en créant une polarisation et en nuisant au débat public et à la vie démocratique.
- (10) La liberté d'expression et d'information est consacrée à l'article 11 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et constitue l'un des fondements essentiels d'une société démocratique. Pour protéger les droits et les libertés d'autrui et répondre véritablement aux objectifs d'intérêt général reconnus par l'Union, il est nécessaire d'ériger les discours de haine en infraction. ~~Il convient que toute législation de l'Union qui impose aux États membres d'incriminer les discours de haine et qui porte ainsi atteinte au droit à la liberté d'expression soit proportionnée et respecte l'essence de ce droit.~~
- (11) ~~Les discours et les crimes de haine se propagent par ailleurs au-delà des frontières nationales. Les discours de haine peuvent causer non seulement des conflits, mais aussi des crimes de haine. Tous deux se propagent au-delà des frontières nationales. Il~~ **Leur caractère transfrontalier résulte de la valeur protégée, à savoir l'identité partagée d'un groupe le plus souvent présent dans chaque État membre, et du fait qu'il** est facile de reproduire des discours de haine et de les diffuser largement en ligne par l'internet, notamment dans les médias sociaux, et hors ligne, dans des émissions télévisées, des événements publics, la presse écrite et des allocutions politiques. **Les discours de haine peuvent également causer, non seulement des conflits, mais aussi des crimes de haine. Plus généralement, les crimes de haine ont un effet d'entraînement et une incidence dans tous les États membres, ce qui contribue à créer un climat de peur et risque de mettre à mal la concorde civile. Enfin,** ~~Les crimes de haine~~ peuvent être commis ou facilités par des réseaux comptant des membres dans plusieurs pays, qui inspirent, organisent ou perpètrent **différents types** d'agressions, **notamment** physiques. **Il en résulte une nécessité de les combattre sur des bases communes. Plus généralement, les crimes de haine ont un effet d'entraînement dans tous les États membres, ce qui contribue à créer un climat de peur et risque de générer des conflits sociaux.**
- (12) Les discours et crimes de haine sont très courants dans toute l'Union, et ils se sont multipliés ces dernières années ; **le développement des nouvelles technologies de l'information a permis une expression plus virale de tels appels à la haine, et plus généralement de contenus illicites. Par ailleurs,** la pandémie de COVID-19 a exacerbé les sentiments d'insécurité, d'isolement et de peur. Dans ce climat, les discours de haine ont prospéré et ont aussi ciblé des populations **spécifiques et, en particulier, des groupes minoritaires** déjà marginalisés, ce qui a **également souvent** donné lieu à des crimes de haine.

- (13) Les discours et crimes de haine portent atteinte aux fondements mêmes d'une société démocratique et pluraliste et aux valeurs communes consacrées à l'article 2 du TUE. Le caractère particulièrement grave de ces comportements, de par leur incidence sur les valeurs et droits fondamentaux, ainsi que leur nature transfrontière appellent une action conjointe à l'échelon de l'Union. L'Union doit mettre au point une solution pénale commune pour traiter efficacement les problèmes que posent les discours et crimes de haine. Cette solution garantirait également une protection cohérente des victimes de crimes de haine ainsi que l'accès aux mesures de protection spéciales accordées aux victimes les plus vulnérables de la criminalité. Une approche commune devrait également renforcer la coopération judiciaire entre les États membres, qui est indispensable en raison de la dimension transfrontière de ces phénomènes.
- (14) **Ainsi, il résulte de ce qui précède, et de l'étude dont les conclusions sont présentées dans la communication de la Commission⁸, que les discours et crimes de haine constituent un « domaine de criminalité » et remplissent donc les critères énoncés à l'article 83, paragraphe 1, du TFUE, et que l'ampleur de ce phénomène et les risques majeurs qu'il fait peser sur les valeurs communes de l'Union et de ses États membres justifient qu'il soit recouru à la procédure spécifique prévue par cet article, et peuvent constituer un nouveau « domaine de criminalité », qui s'ajoutera à ceux déjà énumérés dans cette disposition.**
- (15) **L'objectif de rapprochement des législations des États membres en ce qui concerne la définition et la répression de certaines formes de discours et crimes de haine ne saurait être réalisé de manière suffisante par les États membres agissant individuellement, des règles minimales permettant de les combattre sur des bases communes devraient être envisagées; cet objectif ne peut donc être réalisé de manière efficace qu'au niveau de l'Union européenne, au moyen de mesures adoptées dans le respect du principe de subsidiarité visé à l'article 2 du traité sur l'Union européenne et consacré à l'article 5 du traité sur l'Union européenne. Conformément au principe de proportionnalité, toute mesure ultérieure proposée par la Commission ne devra pas excéder ce qui est nécessaire pour atteindre cet objectif.**
- (16) Il convient donc tout d'abord d'étendre la liste des domaines de criminalité énumérés à l'article 83, paragraphe 1, du TFUE, de manière à permettre ensuite l'adoption des dispositions de droit dérivé qui établiront les règles minimales relatives à la définition et à la sanction des discours et crimes de haine.
- (17) La présente décision **est sans préjudice d** ~~ne devrait pas avoir d'incidence sur~~ les actions qui pourront être entreprises par la suite. En particulier, elle ne **détermine pas, ni ne préjuge, pas** de la portée et du contenu du droit dérivé à proposer ultérieurement.

⁸ Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil «Une Europe plus inclusive et plus protectrice: extension de la liste des infractions de l'UE aux discours de haine et aux crimes de haine», 9.12.2021, COM(2021) 777 final

- (18) **Par ailleurs, les États membres sont conscients que la lutte contre les crimes et les discours de haine nécessite différents types de mesures, notamment préventives, qui doivent s'inscrire dans un cadre global et qu'elle ne peut se limiter à la matière pénale. Ainsi, en adoptant la présente décision, le Conseil encourage aussi le développement de mesures préventives, telles que le recours à la modération des contenus en ligne, l'utilisation de politiques sociales, la justice restaurative et les actions visant à développer et appliquer des alternatives à la détention ;**
- (19) Il convient d'élaborer la proposition de la Commission concernant ce droit dérivé conformément aux exigences en matière d'amélioration de la réglementation, notamment en l'accompagnant d'une analyse d'impact et d'une vaste consultation.
- (20) En particulier, il convient que la Commission consulte les États membres lors de l'élaboration de ce droit dérivé **et tienne dûment compte d**, ~~notamment sur les~~ spécificités des cadres législatifs nationaux relatifs au droit pénal et aux droits fondamentaux, **dans le respect du principe de légalité des délits et des peines, en ce compris les exigences de précision, de clarté et d'intelligibilité de la norme pénale. Plus spécifiquement, il convient que toute législation de l'Union qui impose aux États membres d'incriminer les discours de haine et qui limite ainsi le droit à la liberté d'expression soit proportionnée et respecte l'essence de ce droit, tel qu'il résulte des traditions constitutionnelles, ou des garanties procédurales et des règles particulières concernant la détermination ou la limitation de la responsabilité reconnues dans certains États membres en matière de liberté de la presse et de liberté d'expression dans d'autres médias.**

A ADOPTÉ LA PRÉSENTE DÉCISION:

Article premier

Les discours de haine et crimes de haine constituent un domaine de criminalité au sens de l'article 83, paragraphe 1, du TFUE.

Article 2

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

Fait à Bruxelles, le

Par le Conseil