PARLEMENT EUROPÉEN

2004 *2009*

Commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures

2001/0270(CNS)

19.9.2007

*

PROJET DE RAPPORT

sur la proposition de décision-cadre du Conseil sur la lutte contre certaines formes et manifestations de racisme et de xénophobie au moyen du droit pénal (11522/2007– C6-0246/2007 – 2001/0270(CNS))

Consultation repetée

Commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures

Rapporteur: Martine Roure

Légende des signes utilisés

*	Procédure de consultation *majorité des suffrages exprimés*
**I	Procédure de coopération (première lecture) *majorité des suffrages exprimés*
**II	Procédure de coopération (deuxième lecture) *majorité des suffrages exprimés pour approuver la position commune* *majorité des membres qui composent le Parlement pour rejeter ou amender la position commune*
***	Avis conforme *majorité des membres qui composent le Parlement sauf dans les cas visés aux art. 105, 107, 161 et 300 du traité CE et à l'art. 7 du traité UE*
***I	Procédure de codécision (première lecture) *majorité des suffrages exprimés*
***II	Procédure de codécision (deuxième lecture) *majorité des suffrages exprimés pour approuver la position commune* *majorité des membres qui composent le Parlement pour rejeter ou amender la position commune*
***III	Procédure de codécision (troisième lecture) *majorité des suffrages exprimés pour approuver le projet commun*

(La procédure indiquée est fondée sur la base juridique proposée par la Commission.)

Amendements à un texte législatif

Dans les amendements du Parlement, le marquage est indiqué en ***gras et italique***. Le marquage en *italique maigre* est une indication à l'intention des services techniques qui concerne des éléments du texte législatif pour lesquels une correction est proposée en vue de l'élaboration du texte final (par exemple éléments manifestement erronés ou manquants dans une version linguistique). Ces suggestions de correction sont subordonnées à l'accord des services techniques concernés.

SOMMAIRE

Page

PROJET DE RÉSOLUTION LÉGISLATIVE DU PARLEMENT EUROPÉEN.....5

EXPOSE DES MOTIFS.....10

PROJET DE RÉSOLUTION LÉGISLATIVE DU PARLEMENT EUROPÉEN

sur la proposition de décision-cadre du Conseil sur la lutte contre certaines formes et manifestations de racisme et de xénophobie au moyen du droit pénal (11522/2007 – C6-0246/2007/ – 2001/0270(CNS))

(Procédure de consultation - consultation repetée)

Le Parlement européen,

– vu la proposition du Conseil (11522/2007),

– vu la proposition de la Commission au Conseil (COM(2001)0664)[1],

– vu sa position du 4 juillet 2002[2],

– vu l'article 34, paragraphe 2, point b) du traité UE,

– vu l'article 39, paragraphe 1 du traité UE conformément auquel il a été de nouveau consulté par le Conseil (C6-0246/2007),

– vu l'article 93, l'article 51 et l'article 55, paragraphe 3 de son règlement,

– vu le rapport de la commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures et l'avis de la commission des affaires juridiques (A6 0000/2007),

1. approuve la proposition du Conseil telle qu'amendée;

2. invite le Conseil à modifier en conséquence le texte;

3. invite le Conseil, s'il entend s'écarter du texte approuvé par le Parlement, à en informer celui-ci;

4. demande au Conseil de le consulter à nouveau, s'il entend modifier de manière substantielle sa proposition ou la remplacer par un autre texte,

5. charge son Président de transmettre la position du Parlement au Conseil et à la Commission.

Texte du Conseil	Amendements du Parlement
	Amendement 1 Considérant 9 bis (nouveau)
	(9 bis) La commission d'une infraction relevant du racisme ou de la xénophobie dans l'exercice d'une activité

[1] JO C 75 E, 26.3.2002, p. 269.
[2] JO C 271 E, 12.11.2003, p. 558.

	professionnelle doit être considérée comme une circonstance aggravante puisqu'elle constitue un abus et est particulièrement répréhensible.

Justification

Il convient de réintroduire ce considérant qui figurait dans la proposition originale de la Commission. En effet, il est souvent très difficile pour les victimes de racisme et de xénophobie de faire valoir leurs droits. Le caractère aggravant dans le domaine de l'emploi est souvent le moyen le plus utilisé pour ce faire.

Amendement 2
Article 1, paragraphe 1, point c)

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 ou l'origine nationale ou ethnique lorsque le comportement est exercé d'une manière qui risque d'inciter à la violence ou à la haine à l'égard d'un groupe de personnes ou d'un membre d'un tel groupe;	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 ou l'origine nationale ou ethnique ***ou*** lorsque le comportement est exercé d'une manière qui risque d'inciter à la violence ou à la haine à l'égard d'un groupe de personnes ou d'un membre d'un tel groupe;

Justification

Les actes intentionnels définis dans ce point doivent pouvoir également être poursuivis lorsqu'ils n'incitent pas à la haine ou à la violence car la négation ou la banalisation grossière des crimes de génocide constituent une forme de racisme.

Amendement 3
Article 1, paragraphe 1, point d)

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	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, lorsque le comportement est exercé d'une manière qui risque d'inciter à la violence ou à la haine à l'égard d'un groupe de personnes ou d'un membre d'un tel groupe;	religion, l'ascendance, l'origine nationale ou ethnique, ***ou*** lorsque le comportement est exercé d'une manière qui risque d'inciter à la violence ou à la haine à l'égard d'un groupe de personnes ou d'un membre d'un tel groupe;

Justification

Voir justification précédente.

Amendement 4
Article 1, paragraphe 1, point e)

e) Aux fins du paragraphe 1, les États membres peuvent choisir de ne punir que le comportement qui est ***soit*** exercé d'une manière ***qui risque de troubler l'ordre public, soit menaçant, injurieux ou insultant***.	e) Aux fins du paragraphe 1, les États membres peuvent choisir de ne punir que le comportement qui est exercé d'une manière ***menaçante, injurieuse ou insultante***.

Justification

La notion de "menace à l'ordre public" est trop vague, il convient de la supprimer.

Amendement 5
Article 1, paragraphe 1, point f)

f) Aux fins du paragraphe 1, 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.	f) Aux fins du paragraphe 1, 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. ***Un État membre ne peut toutefois exclure de la responsabilité pénale aucune parole ou aucun comportement d'une personne visant à attiser la haine raciale.***

Justification

Ce paragraphe constitue une restriction importante des mesures prises pour combattre le racisme fondé sur la croyance religieuse. Il convient de s'assurer au minimum que toute parole ou comportement visant à attiser la haine raciale soit passible de sanctions pénales.

Amendement 6
Article 1, paragraphe 2

2. Tout État membre peut, lors de l'adoption de la présente 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.	2. Tout État membre peut, lors de l'adoption de la présente décision-cadre par le Conseil, faire une déclaration aux termes de laquelle il ne rendra ***pas*** punissables la négation ou la banalisation grossière des crimes visés au paragraphe 1, points c) et/ou d), si ces crimes ont ***été qualifiés comme tels par une législation nationale ou ont été*** établis par une décision définitive rendue par une juridiction nationale de cet État membre ou par une décision définitive rendue exclusivement par une juridiction internationale. ***L'État membre en informe la Commission.***

Justification

Il convient d'aligner les articles opératifs avec le considérant 10 qui stipule qu'un Etat membre peut adopter des mesures de droit interne, comme une législation nationale, pour combattre les actes intentionnels décrits aux paragraphes 1 point c et d.

Amendement 7
Article 7 bis (nouveau)

	Article 7 bis ***Prescriptions minimales*** ***1. Les États membres peuvent adopter ou maintenir un niveau de protection plus élevé dans la lutte contre le racisme et la xénophobie que celui résultant des dispositions de la présente décision-cadre.*** ***2. La mise en oeuvre de la présente décision-cadre ne peut en aucun cas constituer un motif d'abaissement du niveau de protection déjà accordé par les États membres dans les domaines régis par la présente décision-cadre.*** ***3. Rien dans la présente décision-cadre ne peut être interprété comme affectant une obligation susceptible d'incomber aux États membres en vertu de la Convention internationale sur l'élimination de toutes***

	les formes de discrimination raciale du 7 mars 1966. Les États membres mettent en oeuvre la présente décision-cadre en conformité avec ces obligations.

Justification

La Décision-cadre doit comprendre une clause de non régression afin de veiller à ce que sa mise en oeuvre ne conduise pas à un affaiblissement de la protection existante prévue par l'article 6 de la Directive 2000/43/CE (paragraphes1 et 2). Elle doit également inclure une disposition imposant que sa mise en oeuvre ne portera pas atteinte à aucune obligation imposée en vue de la Convention internationale pour l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (paragraphe 3).

Amendement 8
Article 10, paragraphe 3

3. Avant l'expiration de la période de trois ans suivant l'échéance visée à l'article 10, paragraphe 1, le Conseil procède au réexamen de la présente décision-cadre. En vue de préparer ce réexamen, le Conseil demande aux États membres s'ils ont rencontré des problèmes au niveau de la coopération judiciaire pour ce qui est des infractions visées à l'article 1er, paragraphe 1. En outre, le Conseil peut demander à Eurojust de présenter un rapport indiquant si les différences existant entre les législations nationales ont causé des problèmes en ce qui concerne la coopération judiciaire entre les États membres dans ce domaine.	3. Avant l'expiration de la période de trois ans suivant l'échéance visée à l'article 10, paragraphe 1, le Conseil procède au réexamen de la présente décision-cadre. En vue de préparer ce réexamen, le Conseil demande aux États membres s'ils ont rencontré des problèmes au niveau de la coopération judiciaire pour ce qui est des infractions visées à l'article 1er, paragraphe 1 ***et consulte le Parlement européen. Le Conseil prend en compte lors du réexamen l'avis de l'Agence européenne des droits fondamentaux et les organisation non-gouvernementales qui œuvrent dans ce domaine.*** En outre, le Conseil peut demander à Eurojust de présenter un rapport indiquant si les différences existant entre les législations nationales ont causé des problèmes en ce qui concerne la coopération judiciaire entre les États membres dans ce domaine.

Justification

Il convient que le Parlement européen soit consulté lors du réexamen de la Décision-cadre et que les avis des ONGs et de l'Agence des droits fondamentaux soient également étudiés.

EXPOSE DES MOTIFS

Introduction

Le premier rapport de l'Agence européenne des Droits fondamentaux d'août 2007 montre que les crimes racistes sont en augmentation dans au moins 8 pays européens. Selon les mots du rapport, «la violence et les crimes racistes restent une maladie sociale grave à travers l'Europe». Ceci montre une nouvelle fois l'urgence de lutter activement au niveau européen contre les fléaux que sont le racisme, l'intolérance et la xénophobie.

Tous les Etats membres de l'UE disposent dans une certaine mesure d'une législation pour combattre le racisme et la xénophobie mais il existe des divergences. Cette diversité met en exergue la nécessité d'une harmonisation européenne afin de garantir efficacement la lutte contre le racisme et la xénophobie transfrontière et en Europe en général.

Historique

Le Conseil a adopté en 1996 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.

La Commission a présenté une proposition de Décision-cadre concernant la lutte contre le racisme et la xénophobie en novembre 2001[1]. Cette proposition avait un double objectif : soumettre les mêmes actes racistes et xénophobes aux mêmes sanctions pénales dans l'ensemble des Etats membres, et améliorer la coopération judiciaire dans ce domaine. En outre, la nouveauté par rapport à l'Action commune résidait 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.

Malgré de nombreuses discussions au Conseil aucun accord n'avait jamais été trouvé sur ce texte. La délégation italienne qui avait toujours jusque là marqué son opposition à cette proposition, et qui avait proposé un texte alternatif en mars 2003, a levé ses réserves en 2006. Ceci a permis de relancer le débat sur la base d'un compromis trouvé par la présidence luxembourgeoise en 2005. Le Conseil est parvenu, grâce à la présidence allemande, à un accord politique le 19 avril 2007[2].

Le Parlement européen a adopté un premier avis le 4 juillet 2002 (rapport Ceyhun - T5-363/2002[3]). Cet avis reposait cependant sur la proposition initiale de la Commission datant de 2001. Or le texte émanant du Conseil est le fruit de plusieurs années de négociation et a par conséquent changé de manière substantielle. Il convenait donc que le Parlement européen soit reconsulté.

---

[1] COM(2001)664, JO C 75 E du 26.3.2002, p 269.
[2] Document 5118/07 DROIPEN 1.
[3] JO C 271 E du 12.11.2003, p 379.

Position du rapporteur

La rapporteure est satisfaite que le Conseil soit enfin parvenu à un accord sur une proposition de décision-cadre sur la lutte contre le racisme et la xénophobie. En effet, la protection et la promotion des droits fondamentaux des citoyens européens, et la lutte contre le racisme et la xénophobie en particulier, constituent une priorité importante de l'Union européenne. Il était par conséquent très préoccupant que le Conseil ne parvienne pas à trouver un accord sur cette proposition de décision cadre. Il est nécessaire que l'Union européenne envoi un message politique fort en faveur des droits fondamentaux par l'adoption de ce texte.

La rapporteure déplore cependant que le texte rédigé par le Conseil manque d'ambition et ne soit pas à la mesure du défi politique qu'impose la lutte contre le racisme et la xénophobie. Il ne reste malheureusement que peu d'éléments de la proposition de la Commission de 2001 que le Parlement européen avait souhaité renforcer dans son premier rapport. Consciente de la nécessité et la difficulté de trouver un compromis, la rapporteure regrette que celui ci ait été trouvé au détriment de la qualité juridique de la proposition de décision-cadre. Elle est en particulier préoccupée par le fait que son champ d'application ait considérablement été restreint. Il est ainsi regrettable que les insultes ou la direction d'un groupe raciste ne constituent pas des infractions comme proposé par la Commission.

Par ailleurs, la limite supplémentaire imposée au champ d'application par l'ajout de l'article 1, paragraphe 1(f) qui exclut une partie du racisme fondée sur les croyances religieuses, est excessive de l'avis du rapporteur et doit être modifiées afin de garantir que cette forme de racisme est poursuivie au même titre que les autres. Il en est de même pour l'ajout de la nécessité que le comportement incriminé aux paragraphes 1(c) et 1(d) de l'article 1 "risque d'inciter à la violence ou à la haine". La banalisation de crime de génocide est une forme de racisme et les Etats membres doivent être en mesure de la punir également si elle ne constitue pas un risque d'incitation à la haine ou à la violence.

La rapporteure pense cependant que cette Décision-cadre est un premier pas important en vue d'une meilleure lutte contre le racisme et la xénophobie à l'échelle européenne et une harmonisation minimale dans ce domaine. Son adoption reste essentielle. Elle insiste cependant sur le fait que l'Union européenne devra aller plus loin lors du réexamen de la Décision-cadre prévu après une période de trois ans. Elle propose par ailleurs l'ajout d'un paragraphe (article 7 bis nouveau) qui prévoit à la fois une clause de non régression afin que la Décision-cadre n'affaiblisse pas la protection existante en vertu de l'article 6 de la Directive "Race" 2000/43/CE; et la garantie que la Décision-cadre ne permette pas un niveau de protection inférieur à celui assuré par la Convention internationale pour l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale.

La rapporteure rappelle que pour garantir l'efficacité de la lutte contre le racisme, cette Décision-cadre doit s'inscrire dans un cadre global d'instruments européens pour lutter contre toutes les formes de discrimination. En effet, le dernier rapport de l'Agence des Droits fondamentaux montre que la discrimination raciale persiste en particulier dans les domaines de l'emploi, l'éducation et le logement. C'est pourquoi cette Décision-cadre sur le racisme devrait être complétée par l'adoption d'une Directive générale sur la lutte contre l'ensemble des discriminations inscrites à l'article 13 du traité.

La rapporteure regrette enfin que la portée de la Décision-cadre sur la lutte contre le racisme

et la xénophobie ait été limitée par la règle de l'unanimité au Conseil et la simple consultation du Parlement européen dans ce domaine. Elle souligne l'urgence de permettre le passage au vote à la majorité qualifiée et à la codécision pour l'ensemble du troisième pilier.