

N° 8032

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2021-2022

PROJET DE LOI

complétant le Code pénal par l'introduction d'une circonstance aggravante générale pour les crimes et délits commis en raison d'un mobile fondé sur une ou plusieurs des caractéristiques visées à l'article 454 du Code pénal

* * *

(Dépôt: le 20.6.2022)

SOMMAIRE:

	<i>page</i>
1) Arrêté Grand-Ducal de dépôt (16.6.2022).....	1
2) Texte du projet de loi.....	2
3) Exposé des motifs.....	2
4) Commentaire de l'article unique.....	4
5) Fiche financière.....	4
6) Fiche d'évaluation d'impact.....	5

*

ARRETE GRAND-DUCAL DE DEPOT

Nous HENRI, Grand-Duc de Luxembourg, Duc de Nassau,

Sur le rapport de Notre Ministre de la Justice et après délibération du Gouvernement en Conseil ;

Arrêtons :

Article unique.— Notre Ministre de la Justice est autorisée à déposer en Notre nom à la Chambre des Députés le Projet de loi complétant le Code pénal par l'introduction d'une circonstance aggravante générale pour les crimes et délits commis en raison d'un mobile fondé sur une ou plusieurs des caractéristiques visées à l'article 454 du Code pénal.

Palais de Luxembourg, le 16 juin 2022

La Ministre de la Justice,
Sam TANSON

HENRI

*

TEXTE DU PROJET DE LOI

Article unique : Le Code pénal est modifié comme suit :

« Il est inséré un nouveau Chapitre IX bis – Des circonstances aggravantes

Art. 80. Quiconque aura commis, en raison d'une ou plusieurs des caractéristiques visées à l'article 454, un fait qualifié de crime ou délit pourra être condamné au double du maximum de la peine privative de liberté et de l'amende portées par la loi contre ce crime ou ce délit, dans les limites des articles 7 et 14 »

*

EXPOSE DES MOTIFS

Le présent projet de loi a pour objet d'introduire dans le Code pénal une circonstance aggravante pour un fait qualifié de crime ou de délit commis en raison d'une des caractéristiques visées à l'article 454 du Code pénal, à savoir en raison d'une distinction opérée entre les personnes physiques à raison de leur origine, de leur couleur de peau, de leur sexe, de leur orientation sexuelle, de leur changement de sexe, de leur identité de genre, de leur situation de famille, de leur âge, de leur état de santé, de leur handicap, de leurs mœurs, de leurs opinions politiques ou philosophiques, de leurs activités syndicales, de leur appartenance ou de leur non-appartenance, vraie ou supposée, à une ethnie, une nation, une race ou une religion déterminée.

Le législateur est intervenu dans la lutte contre le racisme et l'intolérance en introduisant par une loi du 19 juillet 1997 complétant le Code pénal en modifiant l'incrimination du racisme et en portant incrimination du révisionnisme et d'autres agissements fondés sur des discriminations illégales, (« la loi du 19 juillet 1997 »), les articles 454 à 457-4 Code pénal visant, d'une part, à élargir les incriminations permettant de réprimer les manifestations du racisme et de la xénophobie et, d'autre part, à assimiler aux discriminations raciales, celles qui sont fondées sur le sexe, l'état de santé, le handicap, les mœurs, la situation de famille, les opinions politiques, les activités syndicales. L'exposé des motifs indique, à cet égard, « *qu'il n'existe aucune raison qui justifie une différenciation entre le racisme et les autres discriminations, et comme toutes ces discriminations sont partant à mettre sur un pied d'égalité, il a semblé plus logique de les régler par les mêmes dispositions* ».

Par la suite, l'adoption de la décision-cadre 2008/913/JAI du Conseil de l'Union européenne du 28 novembre 2008 sur la lutte contre certaines formes et manifestations de racisme et de xénophobie au moyen du droit pénal (« la décision-cadre 2008/913/JAI ») ayant pour objectif d'harmoniser les dispositions législatives et réglementaires des Etats membres en vue d'une meilleure coopération judiciaire dans le domaine de la lutte contre le racisme et la xénophobie qui 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'Etat de droit, principes fondateurs et communs de l'Union, a nécessité l'introduction de quelques adaptations au régime instauré par la loi du 19 juillet 1997.

Cette décision-cadre impose l'obligation de criminaliser deux types d'infractions, à savoir, d'une part, le *discours de haine*, prévu à l'article 1^{er} et, d'autre part, le *crime de haine*, prévu à l'article 4.

Le *discours de haine* étant visé à l'article 457-3 du Code pénal, il s'est agi lors de la transposition de la directive-cadre 2008/913/JAI, d'augmenter le maximum de la peine y prévue qui se trouvait en dessous du minimum de la peine maximale imposée par la décision-cadre, d'ajouter une référence aux articles 6, 7 et 8 du Statut de la Cour pénale internationale et d'étendre la condition d'une reconnaissance du crime visé par une décision définitive rendue par une juridiction nationale, étrangère ou internationale aux crimes au sens du Statut de la Cour pénale internationale.

En revanche, le législateur avait décidé, à l'époque de la transposition, de ne pas introduire l'infraction de *crime de haine*, ancrée à l'article 4 de la décision-cadre 2008/913/JAI qui prévoit que la motivation raciste et xénophobe soit, pour toute infraction, considérée comme une circonstance aggravante ou, à défaut, que cette motivation puisse être prise en considération par la justice pour la détermination des peines.

Il s'expliquait en ces termes : « *Il ne semble pas, à l'heure actuelle, opportun d'introduire dans notre Code pénal une circonstance aggravante généralisée, fondée sur la motivation raciste et xénophobe. Notre code ne connaît pas de telles circonstances aggravantes ou atténuantes généralisées.*

Dans la détermination de la peine, le juge reste néanmoins libre d'y rendre compte dans son jugement, de sorte que l'article 4 de la décision-cadre est respecté »¹

Cependant la situation sociétale actuelle exige d'assurer la pleine efficacité et la pertinence des réponses en matière de justice pénale au vu de la progression des incitations à la haine et à la violence². Dans ce contexte, le choix opéré par le législateur lors de la mise en œuvre de la décision-cadre 2008/913/JAI est devenu obsolète. La reconnaissance des caractéristiques protégées par l'article 454 du Code pénal au titre d'une circonstance aggravante générale s'impose pour sensibiliser le grand public et le conduire à la conscience nécessaire que les *crimes de haine* sont des crimes identitaires ou des crimes « *de message* ». En effet, un délinquant qui prend pour victime une personne sur base de ce qu'elle est ou semble être, envoie un message particulièrement humiliant : à savoir, que la victime n'est pas un individu avec une personnalité, des capacités et une expérience qui lui sont propres, mais simplement un membre sans visage au sein d'un groupe à caractère unique. Le délinquant sous-entend donc que les droits des personnes à ce groupe peuvent ou doivent être ignorés, ce qui constitue une violation flagrante des principes fondamentaux de démocratie et d'égalité. Cette reconnaissance s'inscrit encore dans le cadre des recommandations émises par la Commission européenne dans la Stratégie européenne de lutte contre l'antisémitisme et de soutien à la vie juive (2021-2030)³ afin de pouvoir poursuivre, notamment, les crimes de haine antisémites. Le Conseil de l'UE s'est exprimé dans le même sens le 2 mars 2022 en adoptant les « *Conclusions on Combating Racism and Antisemitism* »⁴.

Il appartient, par ailleurs, au Luxembourg de se conformer à la recommandation de l'ECRI n°1 (§6) formulée dans son rapport de 2016 qui avait conclu ce qui suit : « *L'ECRI recommande vivement aux autorités luxembourgeoises de mettre leur droit pénal en conformité avec sa Recommandation de politique générale n° 7, et en particulier (i) de prévoir expressément que la motivation raciste et homo/transphobe constitue une circonstance aggravante pour toute infraction de droit commun* » et à laquelle aucune réponse n'a été donnée jusqu'à ce jour.

Le présent projet de loi présente encore l'avantage de s'inscrire dans le cadre du projet de décision du Conseil de l'Union européenne visant à inclure les discours de haine et les crimes de haine sur la liste des infractions européennes de l'article 83§1 du TFUE en vue de promouvoir les valeurs fondamentales de l'UE et de faire respecter la charte des droits fondamentaux de l'UE. La généralité de la disposition a pour objet d'indiquer que toutes les formes et manifestations de haine et d'intolérance sont incompatibles avec les valeurs sur lesquelles l'UE est fondée, à savoir le respect de 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, de sorte qu'elles ont vocation à être incriminées quel que soit leur vecteur infractionnel.

Lorsque le juge prononce une peine à l'égard de l'auteur d'un crime ou d'un délit, celle-ci doit être proportionnée à la gravité de l'infraction commise, mais aussi à la responsabilité de son auteur.

Le droit pénal prévoit plusieurs mécanismes permettant au juge d'adapter la peine aux circonstances de l'infraction commise. Ainsi, la peine fixée par le Code pénal est une peine maximale, que le juge peut ajuster s'il est en présence de causes d'atténuation.

Le mécanisme des circonstances aggravantes permet également d'adapter la peine, en l'élevant au-delà des maxima prévus par la loi.

Les circonstances aggravantes sont des faits limitativement énumérés par la loi qui permettent au juge d'augmenter la peine au-delà du maximum prévu pour l'infraction.

¹ *Projet de loi n°6126 portant modification de l'article 457-3 du Code Pénal, Chambre des Députés, Session ordinaire 2009-2010*

² Dans le Rapport d'Activités 2020 du ministère de la Justice, le Parquet du tribunal d'arrondissement de Luxembourg indique ce qui suit en page 233 « *En 2020, 183 affaires d'incitation à la haine, sujet donnant lieu à un contentieux croissant notamment par la propagation de propos incriminés sur les réseaux dits sociaux, ont été enregistrées, ayant donné lieu dans 77 cas à une enquête préliminaire, les autres affaires ayant été classées sans suites pénales soit pour des raisons d'opportunité, soit en l'absence de qualification pénale des faits, soit par le fait que l'auteur des faits n'a pas pu être identifié. 15 affaires ont été traitées à l'audience publique et ont donné lieu à un jugement* »

³ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions du 5 octobre 2021

⁴ <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6406-2022-REV-1/en/pdf>

La circonstance aggravante n'est pas un élément constitutif de l'infraction (qui nécessite de rassembler les éléments moral, matériel et légal). Elle joue non sur la caractérisation de l'infraction mais sur le niveau de la peine. En présence de ces faits, on parle d'infraction aggravée.

Ces faits sont de nature à aggraver l'infraction pour différentes raisons :

- ces circonstances créent un danger supplémentaire pour la société ;
- l'auteur de l'infraction fait preuve de perversité ;
- l'auteur de l'infraction a déjà des antécédents judiciaires ;
- la qualité, le statut de l'auteur ajoutent à la gravité de l'infraction ;
- dans le cas d'espèce, une nouvelle catégorie serait créée, à savoir la qualité de la victime.

Pour être retenues, les circonstances aggravantes doivent être prévues par la loi. Elles ne sont pas laissées à l'appréciation du juge : si l'existence de la circonstance aggravante est démontrée, elle doit obligatoirement s'appliquer à la peine.

Les circonstances aggravantes générales s'appliquent à toutes les infractions, sauf précision contraire du législateur. Les circonstances aggravantes sont spéciales lorsqu'elles s'appliquent uniquement à telle ou telle infraction. Elles sont alors précisées par le Code pénal au cas par cas.

En l'espèce, la circonstance suivant laquelle le fait qualifié crime ou délit a été commis en raison d'une ou plusieurs caractéristiques visées à l'article 454 du Code pénal portant ainsi une atteinte plus grande à la cohésion sociale, est de nature à justifier une élévation de la pénalité encourue par l'introduction d'une circonstance aggravante.

Par la généralisation des circonstances aggravantes, le législateur signifie que l'ensemble des crimes et délits visés tant dans le Code pénal que dans les lois spéciales peuvent faire l'objet d'une répression aggravée (par exemple, un accident de la circulation suivi d'un délit de fuite en raison d'une des caractéristiques visées à l'article 454 du Code pénal).

*

COMMENTAIRE DE L'ARTICLE UNIQUE

Cet article vise à introduire dans le livre I du Code pénal, une disposition de portée générale applicable à l'ensemble des crimes et délits qui en aggrave la répression. Son libellé est calqué sur celui de la récidive prévue à l'article 54 du Code pénal (tout en prévoyant, au surplus, une possibilité de doubler le maximum de l'amende). Les éléments de l'aggravation respectent le principe de la prévisibilité et la précision de la loi pénale. Il n'existe, en effet, aucune incertitude ou imprécision dans la répression. Dès lors que les éléments constitutifs de l'aggravation précisément décrits par l'article 454 du Code pénal seront réunis, et uniquement dans ces hypothèses, les peines encourues pour l'infraction commise seront aggravées selon la règle proposée du double du maximum de la peine privative de liberté et de l'amende portées par la loi contre ce crime ou ce délit.

Les éléments de l'aggravation respectent le principe de la nécessité et de la proportionnalité des peines étant donné que la peine encourue est aggravée dans la limite des peines privatives de liberté visées aux articles 7 et 14 du Code pénal. De plus, comme pour n'importe quelle circonstance aggravante, le mobile des caractéristiques visées à l'article 454 du Code pénal ne conduit qu'à élever le maximum de la peine d'emprisonnement encourue et de l'amende, laissant le juge libre d'apprécier, en vertu du principe d'individualisation des peines, la sanction qui sera effectivement prononcée.

*

FICHE FINANCIERE

Le projet de loi sous examen ne comporte pas de dispositions dont l'application est susceptible de grever le budget de l'Etat.

*

FICHE D'EVALUATION D'IMPACT

Coordonnées du projet

Intitulé du projet :	Projet de loi complétant le Code pénal par l'introduction d'une circonstance aggravante générale pour les crimes et délits commis en raison d'un mobile fondé sur une ou plusieurs des caractéristiques visées à l'article 454 du Code pénal
Ministère initiateur :	Ministère de la Justice
Auteur(s) :	Anne GOSSET
Téléphone :	247-88548
Courriel :	anne.gosset@mj.etat.lu
Objectif(s) du projet :	mise en conformité de la législation par rapport aux obligations découlant de la décision-cadre 2008/913/JAI du Conseil de l'Union européenne du 28 novembre 2008 sur la lutte contre certaines formes et manifestations de racisme et de xénophobie au moyen du droit pénal
Autre(s) Ministère(s)/Organisme(s)/Commune(s)impliqué(e)(s) :	
Autorités judiciaires	
Date :	18/05/2022

Mieux légiférer

1. Partie(s) prenante(s) (organismes divers, citoyens, ...) consultée(s) : Oui Non
 Si oui, laquelle/lesquelles :
 – les autorités judiciaires
 – les barreaux d'avocats
 Remarques/Observations :
 /

2. Destinataires du projet :

– Entreprises/Professions libérales :	Oui <input checked="" type="checkbox"/>	Non <input type="checkbox"/>
– Citoyens :	Oui <input checked="" type="checkbox"/>	Non <input type="checkbox"/>
– Administrations :	Oui <input type="checkbox"/>	Non <input checked="" type="checkbox"/>

3. Le principe « Think small first » est-il respecté ? Oui Non N.a.⁵
 (c.-à-d. des exemptions ou dérogations sont-elles prévues suivant la taille de l'entreprise et/ou son secteur d'activité ?)
 Remarques/Observations :

4. Le projet est-il lisible et compréhensible pour le destinataire ? Oui Non
 Existe-t-il un texte coordonné ou un guide pratique, mis à jour et publié d'une façon régulière ? Oui Non
 Remarques/Observations :

5. Le projet a-t-il saisi l'opportunité pour supprimer ou simplifier des régimes d'autorisation et de déclaration existants, ou pour améliorer la qualité des procédures ? Oui Non
 Remarques/Observations :
 Non applicable

⁵ N.a. : non applicable.

6. Le projet contient-il une charge administrative⁶ pour le(s) destinataire(s) ? (un coût imposé pour satisfaire à une obligation d'information émanant du projet ?) Oui Non
 Si oui, quel est le coût administratif⁷ approximatif total ? (nombre de destinataires x coût administratif par destinataire) campagne d'information et de sensibilisation évaluée à +/- 50.000 euros
7. a) Le projet prend-il recours à un échange de données inter-administratif (national ou international) plutôt que de demander l'information au destinataire ? Oui Non N.a.
 Si oui, de quelle(s) donnée(s) et/ou administration(s) s'agit-il ?
- b) Le projet en question contient-il des dispositions spécifiques concernant la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel⁸ ? Oui Non N.a.
 Si oui, de quelle(s) donnée(s) et/ou administration(s) s'agit-il ?
8. Le projet prévoit-il :
- une autorisation tacite en cas de non réponse de l'administration ? Oui Non N.a.
 - des délais de réponse à respecter par l'administration ? Oui Non N.a.
 - le principe que l'administration ne pourra demander des informations supplémentaires qu'une seule fois ? Oui Non N.a.
9. Y a-t-il une possibilité de regroupement de formalités et/ou de procédures (p. ex. prévues le cas échéant par un autre texte) ? Oui Non N.a.
 Si oui, laquelle :
10. En cas de transposition de directives communautaires, le principe « la directive, rien que la directive » est-il respecté ? Oui Non N.a.
 Sinon, pourquoi ?
11. Le projet contribue-t-il en général à une :
- a) simplification administrative, et/ou à une Oui Non
 - b) amélioration de la qualité réglementaire ? Oui Non
- Remarques/Observations : non applicable
12. Des heures d'ouverture de guichet, favorables et adaptées aux besoins du/des destinataire(s), seront-elles introduites ? Oui Non N.a.
13. Y a-t-il une nécessité d'adapter un système informatique auprès de l'Etat (e-Government ou application back-office) ? Oui Non
 Si oui, quel est le délai pour disposer du nouveau système ?

6 Il s'agit d'obligations et de formalités administratives imposées aux entreprises et aux citoyens, liées à l'exécution, l'application ou la mise en oeuvre d'une loi, d'un règlement grand-ducal, d'une application administrative, d'un règlement ministériel, d'une circulaire, d'une directive, d'un règlement UE ou d'un accord international prévoyant un droit, une interdiction ou une obligation.

7 Coût auquel un destinataire est confronté lorsqu'il répond à une obligation d'information inscrite dans une loi ou un texte d'application de celle-ci (exemple: taxe, coût de salaire, perte de temps ou de congé, coût de déplacement physique, achat de matériel, etc.).

8 Loi modifiée du 2 août 2002 relative à la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel (www.cnpd.lu)

14. Y a-t-il un besoin en formation du personnel de l'administration concernée ? Oui Non N.a.
 Si oui, lequel ?
 Remarques/Observations :

Egalité des chances

15. Le projet est-il :
- principalement centré sur l'égalité des femmes et des hommes ? Oui Non
 - positif en matière d'égalité des femmes et des hommes ? Oui Non
 Si oui, expliquez de quelle manière :
 - neutre en matière d'égalité des femmes et des hommes ? Oui Non
 Si oui, expliquez pourquoi :
 Il s'agit de dispositions légales qui s'appliquent de la même façon et sans distinctions eu égard au sexe de la personne concernée par la procédure pénale en cause.
 - négatif en matière d'égalité des femmes et des hommes ? Oui Non
 Si oui, expliquez de quelle manière :
16. Y a-t-il un impact financier différent sur les femmes et les hommes ? Oui Non N.a.
 Si oui, expliquez de quelle manière :

Directive « services »

17. Le projet introduit-il une exigence relative à la liberté d'établissement soumise à évaluation⁹ ? Oui Non N.a.
 Si oui, veuillez annexer le formulaire A, disponible au site Internet du Ministère de l'Economie et du Commerce extérieur :
www.eco.public.lu/attributions/dg2/d_consommation/d_march_int_rieur/Services/index.html
18. Le projet introduit-il une exigence relative à la libre prestation de services transfrontaliers¹⁰ ? Oui Non N.a.
 Si oui, veuillez annexer le formulaire B, disponible au site Internet du Ministère de l'Economie et du Commerce extérieur :
www.eco.public.lu/attributions/dg2/d_consommation/d_march_int_rieur/Services/index.html

⁹ Article 15, paragraphe 2 de la directive « services » (cf. Note explicative, p. 10-11)

¹⁰ Article 16, paragraphe 1, troisième alinéa et paragraphe 3, première phrase de la directive « services » (cf. Note explicative, p. 10-11)

