

N° 6126²**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2010-2011

PROJET DE LOI**portant modification de l'article 457-3 du Code pénal**

* * *

RAPPORT DE LA COMMISSION JURIDIQUE

(1.12.2010)

La Commission se compose de: Mme Christine DOERNER, Président; M. Gilles ROTH, Rapporteur; MM. Xavier BETTEL, Alex BODRY, Félix BRAZ, Mme Lydie ERR, MM. Jacques-Yves HENCKES, Jean-Pierre KLEIN, Paul-Henri MEYERS, Mme Lydie POLFER, MM. Jean-Louis SCHILTZ et Lucien WEILER, Membres.

*

I. ANTECEDENTS

Le projet de loi élargé a été déposé à la Chambre des Députés le 16 avril 2010 par le Ministre de la Justice.

Le texte du projet de loi est accompagné d'un exposé des motifs et d'un commentaire des articles, ainsi que de la 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.

Le Conseil d'Etat a rendu son avis le 26 octobre 2010.

La Commission juridique a, lors de sa réunion du 17 novembre 2010, désigné Monsieur Gilles Roth comme rapporteur du projet de loi. Elle a encore examiné lors de cette même réunion le projet de loi et l'avis du Conseil d'Etat.

La Commission a adopté le présent rapport lors de sa réunion du 1er décembre 2010.

*

II. CONSIDERATIONS GENERALES**1. L'objet du projet de loi**

L'article unique du projet de loi modifie l'article 457-3 du Code pénal qui érige en infraction pénale la contestation, la minimisation, la justification ou encore la négation, en public, des crimes contre l'humanité ou des crimes de guerre.

La modification envisagée adapte ainsi l'article en question aux exigences de la 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 (ci-après la décision-cadre).

2. La décision-cadre

La décision-cadre vise le rapprochement des dispositions législatives et réglementaires des Etats membres en ce qui concerne les infractions racistes et xénophobes. Les comportements racistes et xénophobes doivent constituer une infraction dans tous les Etats membres et être passibles de sanctions

pénales effectives, proportionnées et dissuasives d'au moins un à trois ans d'emprisonnement au maximum¹.

La décision-cadre exige que notamment les actes racistes, xénophobes et de négationnisme suivants soient punis par les Etats membres (article 1er):

- l'incitation publique à la violence ou à la haine contre un groupe de personnes ou un membre de ce groupe défini par référence à la race, à la couleur, à l'ascendance ou à l'origine nationale ou ethnique;
- la diffusion ou distribution publique d'écrits, d'images ou d'autres supports contenant des manifestations de racisme et de xénophobie;
- l'apologie, la négation ou la banalisation grossière publiques des crimes de génocide, des crimes contre l'humanité ou des crimes de guerre tels que définis dans le Statut de la Cour pénale internationale (articles 6, 7 et 8) et des crimes définis à l'article 6 de la charte du tribunal militaire international, lorsque le comportement est exercé de manière à inciter à la violence ou à la haine à l'égard d'un groupe de personnes ou d'un membre d'un tel groupe.

L'incitation, la complicité ou la tentative de commettre les actes susmentionnés sont également passibles de sanctions (article 2).

La décision-cadre exige des Etats membres de prévoir dans leur législation des sanctions effectives, proportionnées et dissuasives et une peine maximale d'au moins un à trois ans d'emprisonnement (article 3).

La motivation raciste ou xénophobe doit en plus être considérée comme une circonstance aggravante ou, à défaut, cette motivation doit pouvoir être prise en considération pour la détermination des peines (article 4).

En ce qui concerne les personnes morales, les sanctions doivent être effectives, proportionnées et dissuasives et se traduire par des amendes pénales et non pénales.

En outre, les personnes morales (article 6) doivent être passibles de sanctions telles que:

- des mesures d'exclusion du bénéfice de prestations ou d'aides publiques;
- des mesures d'interdiction temporaire ou permanente d'exercer une activité commerciale;
- un placement sous surveillance judiciaire;
- une mesure judiciaire de dissolution.

Enfin, l'engagement d'enquêtes ou de poursuites sur des actes racistes et xénophobes ne doit pas dépendre d'une déclaration ou d'une accusation émanant de la victime de l'acte (article 8).

3. Conformité du droit pénal aux autres dispositions de la décision-cadre

La décision-cadre clarifie le sens à donner à la référence à la religion visée parmi les moyens discriminatoires pouvant fonder un agissement raciste (article 1er paragraphe 3). Cette exigence n'est pas reprise par le présent projet de loi étant donné que l'article 454² du Code pénal y fait référence.

La décision-cadre prévoit également en son article 1er paragraphe (4) la possibilité pour un Etat membre de „[...] faire une déclaration aux termes de laquelle il ne rendra punissables la négation ou la banalisation grossière des crimes visés [par la décision-cadre] ..., que si ces crimes ont été établis par une décision définitive rendue par une juridiction nationale de cet Etat membre et/ou une juridic-

¹ Voir, le site Internet „Europa“, Synthèses de la législation de l'UE;

http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/combating_discrimination/l33178_fr.htm.

² L'article 454 du Code pénal prévoit que „*Constitue une discrimination toute 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 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.*

Constitue également une discrimination toute distinction opérée entre les personnes morales, les groupes ou communautés de personnes, à raison de l'origine, de la couleur de peau, du sexe, de l'orientation sexuelle, de la situation de famille, de leur âge, de l'état de santé, du handicap, des mœurs, des opinions politiques ou philosophiques, des activités syndicales, de l'appartenance ou de la non-appartenance, vraie ou supposée, à une ethnie, une nation, une race, ou une religion déterminée, des membres ou de certains membres de ces personnes morales, groupes ou communautés.“

tion internationale ou par une décision définitive rendue par une juridiction internationale seulement“.

Comme nous l’avons indiqué ci-dessus, l’article 4 de la décision-cadre prévoit que la motivation raciste ou xénophobe devrait constituer, pour toute infraction, une circonstance aggravante. Les auteurs du projet de loi estiment qu’une telle circonstance aggravante généralisée n’existe pas en droit luxembourgeois. Le juge reste toutefois libre d’en tenir compte dans la détermination de la peine de sorte que l’article 4 de la décision-cadre est respecté.

L’article 9 de la décision-cadre et en particulier le paragraphe (2) de cet article prévoit des règles de compétence spécifiques à mettre en œuvre par les Etats membres. Selon les auteurs du projet de loi, les cas de figure envisagés par la décision-cadre sont couverts à suffisance par le Code d’instruction criminelle et notamment l’article 7-2³.

Les modifications proposées par le projet de loi visent ainsi uniquement le taux des peines des infractions prévues à l’article 457-3 du Code pénal dans la mesure où le taux des peines prévues pour les autres infractions de racisme, de xénophobie et de négationnisme prévues aux articles 457-1 et 457-2 du Code pénal sont actuellement conformes aux exigences de l’article 3 paragraphe (2) de la décision-cadre.

4. La modification de l’article 457-3 du Code pénal

L’article 457-3 du Code pénal, dans sa teneur actuelle, incrimine la contestation, la minimisation, la justification ou la négation en public de l’existence d’un ou de plusieurs crimes contre l’humanité ou crimes de guerre tels qu’ils sont définis par l’article 6 du statut du tribunal militaire international annexé à l’accord de Londres du 8 août 1945 et qui ont été commis soit par les membres d’une organisation déclarée criminelle en application de l’article 9 dudit statut, soit par une personne reconnue coupable de tels crimes par une juridiction luxembourgeoise, étrangère ou internationale.

Contester, minimiser, justifier ou nier l’existence d’un ou de plusieurs génocides, tels qu’ils sont définis par la loi du 8 août 1985 portant répression du génocide et reconnus par une juridiction ou autorité luxembourgeoise ou internationale, constituent également des infractions au sens de l’article 457-3 du Code pénal luxembourgeois.

Ces délits sont punis, à l’heure actuelle, d’un emprisonnement de huit jours à six mois et d’une amende de 251 euros à 25.000 euros.

*

III. AVIS DU CONSEIL D’ETAT

Dans son avis du 26 octobre 2010 le Conseil d’Etat marque son accord avec le projet de loi.

*

IV. COMMENTAIRE DES ARTICLES

Article 1er

Paragraphe (1) de l’article 457-3 du Code pénal – augmentation du seuil de la peine d’emprisonnement maximale

Il est proposé d’augmenter la peine d’emprisonnement maximale, actuellement fixée à un emprisonnement de huit jours à six mois, à deux ans. Cette modification est conforme à l’article 3 de la décision-cadre qui, en son paragraphe (1), impose de prévoir des sanctions pénales effectives, proportionnées et dissuasives et, en son paragraphe (2), exige une „*peine maximale d’au moins un à trois ans d’emprisonnement.*“.

La référence aux crimes visés est maintenue.

³ L’article 7-2 prévoit que „*Est réputée commise sur le territoire du Grand-Duché de Luxembourg toute infraction dont un acte caractérisant un de ses éléments constitutifs a été accompli au Grand-Duché de Luxembourg.*“

Paragraphe (2) de l'article 457-3 du Code pénal – extension du champ d'application quant aux crimes visés au sens du Statut de la Cour pénale internationale

Il est proposé d'ajouter, en ce qui concerne les crimes visés, une référence aux articles 6, 7 et 8 du Statut de la Cour pénale internationale. Il convient de noter que le Statut de ladite Cour pénale internationale a été approuvé par la loi du 14 août 2000 portant approbation du Statut de Rome de la Cour pénale internationale, fait à Rome, le 17 juillet 1998⁴.

Les auteurs du projet de loi proposent encore de supprimer in fine les termes „ou autorité“.

La condition de la reconnaissance des crimes visés par une juridiction nationale ou internationale

Il échet de noter que l'article 457-3 du Code pénal énonce, dans son principe, la condition d'une reconnaissance du crime visé par une décision définitive rendue par une juridiction nationale, étrangère ou internationale.

Cette condition de reconnaissance est maintenue à l'endroit du paragraphe (1).

Quant au paragraphe (2), il est proposé d'étendre cette condition de reconnaissance aux crimes au sens du Statut de la Cour pénale internationale.

La commission rappelle que le Gouvernement, une fois le projet de loi adopté par la Chambre des Députés, doit partant faire la déclaration facultative „selon laquelle il ne rendra punissable 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 Etat membre et/ou une juridiction internationale ou par une décision définitive rendue par une juridiction internationale seulement.“ telle que prévue à l'article 1er, paragraphe (4) de la décision-cadre.

Articulation entre le respect des droits fondamentaux et la liberté d'expression

L'article 7 de la décision-cadre relatif aux règles constitutionnelles et aux principes fondamentaux prévoit que

- „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 Etats membres à prendre des mesures contraires aux principes fondamentaux relatifs à la liberté d'association et à la liberté d'expression, et en particulier à la liberté de la presse et à la liberté d'expression dans d'autres médias, tels qu'ils résultent des traditions constitutionnelles ou des règles régissant les droits et responsabilités de la presse ou d'autres médias ainsi que les garanties de procédure en la matière, lorsque ces règles portent sur la détermination ou la limitation de la responsabilité.“

La commission, tout en rappelant l'article 118 de la Constitution aux termes duquel „Les dispositions de la Constitution ne font pas obstacle à l'approbation du Statut de la Cour Pénale Internationale, fait à Rome, le 17 juillet 1998, et à l'exécution des obligations en découlant dans les conditions prévues par ledit Statut.“, donne à considérer que la liberté de manifester ses opinions (article 24 de la Constitution) est un droit fondamental absolu dont l'exercice ne peut être limité, eu égard aux dispositions la Convention européenne des Droits de l'Homme et dans la Charte des Droits fondamentaux européenne de l'Union européenne, que par une disposition législative expresse dans le seul intérêt de préserver l'ordre public.

Eu égard à l'équilibrage sensible du respect des droits fondamentaux et la liberté d'expression, il est souhaitable que la juridiction saisie d'un fait susceptible d'être incriminé au sens de l'article 457-3 du Code pénal, dans son œuvre d'appréciation souveraine et d'interprétation stricte dudit fait, prenne connaissance de la décision-cadre et des travaux préparatoires tant européens que nationaux y relatifs.

La commission est d'avis qu'il faut assurer une publication adéquate au Luxembourg des jugements et arrêts rendues par les juridictions internationales, dont notamment ceux de la Cour pénale internationale. Ainsi, elle plaide pour une publication par référence à opérer par l'intermédiaire du site internet

⁴ Mémorial A, No 84 du 25 août 2000; rectificatif Mémorial A, No 25 du 28 février 2001.

du Ministère de la Justice, à l'instar de ce qui est prévu dans le cadre de la loi du 27 octobre 2010 relative à la mise en œuvre de résolutions du Conseil de Sécurité des Nations Unies et d'actes adoptés par l'Union européenne comportant des interdictions et mesures restrictives en matière financière à l'encontre de certaines personnes, entités et groupes dans le cadre de la lutte contre le financement du terrorisme⁵.

*

Sous le bénéfice des observations qui précèdent, la Commission juridique recommande à la Chambre des Députés d'adopter le projet de loi portant modification de l'article 457-3 du Code pénal dans la teneur qui suit:

*

V. TEXTE PROPOSE PAR LA COMMISSION

PROJET DE LOI

portant modification de l'article 457-3 du Code pénal

Article unique.– L'article 457-3 du Code pénal est modifié comme suit:

„**Art. 457-3.** (1) Est puni d'un emprisonnement de huit jours à deux ans et d'une amende de 251 euros à 25.000 euros ou de l'une de ces peines seulement celui qui, soit par des discours, cris ou menaces proférés dans des lieux ou réunions publics, soit par des écrits, imprimés, dessins, gravures, peintures, emblèmes, images ou tout autre support de l'écrit, de la parole ou de l'image vendus ou distribués, mis en vente ou exposés dans des lieux ou réunions publics, soit par des placards ou des affiches exposés au regard du public, soit par tout moyen de communication audiovisuelle, a contesté, minimisé, justifié ou nié l'existence d'un ou de plusieurs crimes contre l'humanité ou crimes de guerre tels qu'ils sont définis par l'article 6 du statut du tribunal militaire international annexé à l'accord de Londres du 8 août 1945 et qui ont été commis soit par les membres d'une organisation déclarée criminelle en application de l'article 9 dudit statut, soit par une personne reconnue coupable de tels crimes par une juridiction luxembourgeoise, étrangère ou internationale.

(2) Est puni des mêmes peines ou de l'une de ces peines seulement celui qui, par un des moyens énoncés au paragraphe précédent, a contesté, minimisé, justifié ou nié l'existence d'un ou de plusieurs génocides tels qu'ils sont définis par la loi du 8 août 1985 portant répression du génocide et par l'article 6 du Statut de la Cour pénale internationale, ainsi que des crimes contre l'humanité et crimes de guerres, tels qu'ils sont définis aux articles 7 et 8 du Statut de la Cour pénale internationale et reconnus par une juridiction luxembourgeoise ou internationale.“

Luxembourg, le 1er décembre 2010

Le Rapporteur,
Gilles ROTH

Le Président,
Christine DOERNER

⁵ Adopté dans le cadre de la loi du 27 octobre 2010 sur la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme, Mémorial A, No 193 du 3 novembre 2010.

