

Recommandation de politique générale n° 15 de l'ECRI sur la lutte contre le discours de haine



Adoptée le 8 décembre 2015

European Commission
against Racism and Intolerance

ECRI
Commission européenne
contre le racisme et l'intolérance

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

**RECOMMANDATION
DE POLITIQUE GENERALE N° 15
DE L'ECRI**

**SUR LA LUTTE
CONTRE LE DISCOURS DE HAINE**

ADOPTÉE LE 8 DECEMBRE 2015

Strasbourg, le 21 mars 2016

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Publication de la
Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI)
Conseil de l'Europe - 2016
Strasbourg

La Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI) :

Réaffirmant l'importance fondamentale de la liberté d'expression et d'opinion, de la tolérance et du respect de l'égalité de dignité de tous les êtres humains pour une société démocratique et pluraliste ;

Rappelant cependant que la liberté d'expression et d'opinion n'est pas un droit absolu et ne doit pas s'exercer d'une manière incompatible avec les droits d'autrui ;

Rappelant en outre que l'histoire de l'Europe lui confère un devoir de mémoire, de vigilance et de résistance face à la montée des phénomènes de racisme, de discrimination raciale, de discrimination fondée sur le genre, de sexisme, d'homophobie, de transphobie, de xénophobie, d'antisémitisme, d'islamophobie, d'antitsiganisme et d'intolérance, ainsi qu'en cas de crime de génocide, de crime contre l'humanité ou de crime de guerre et du déni, de la banalisation, de la justification ou de la légitimation publics de ces crimes ;

Rappelant que ce devoir de mémoire, de vigilance et de résistance fait partie intégrante de la protection et de la promotion des droits de l'homme, universels et indivisibles, qui sont les droits de chaque être humain ;

Notant les différentes manières dont la notion de discours de haine est définie et comprise aux niveaux national et international et les différentes formes que ce discours peut prendre ;

Considérant qu'aux fins de la présente Recommandation de politique générale, par discours de haine, on entend le fait de prôner, de promouvoir ou d'encourager sous quelque forme que ce soit, le dénigrement, la haine ou la diffamation d'une personne ou d'un groupe de personnes ainsi que le

harcèlement, l'injure, les stéréotypes négatifs, la stigmatisation ou la menace envers une personne ou un groupe de personnes et la justification de tous les types précédents d'expression au motif de la « race »¹, de la couleur, de l'origine familiale, nationale ou ethnique, de l'âge, du handicap, de la langue, de la religion ou des convictions, du sexe, du genre, de l'identité de genre, de l'orientation sexuelle, d'autres caractéristiques personnelles ou de statut ;

Reconnaissant que les actes précités peuvent revêtir la forme d'un déni, d'une banalisation, d'une justification ou d'une légitimation en public de crimes de génocide, de crimes contre l'humanité ou de crimes de guerre confirmés par la justice, ainsi que d'un éloge des personnes condamnées pour avoir commis de tels crimes ;

Reconnaissant aussi que les formes d'expression qui sont offensantes, choquantes ou troublantes ne peuvent être assimilées, pour ce seul motif, au discours de haine et que les mesures prises pour lutter contre l'utilisation de ce discours devraient servir à protéger les personnes et les groupes de personnes et non pas des convictions, des idéologies ou des religions particulières ;

Reconnaissant que le recours au discours de haine tend à refléter ou à promouvoir l'hypothèse injustifiée que l'auteur est de quelque manière que ce soit supérieur à la personne ou au groupe de personnes visées ;

¹ Tous les êtres humains appartenant à la même espèce, l'ECRI rejette les théories fondées sur l'existence de « races » différentes. Cependant, afin d'éviter de priver de la protection prévue par la recommandation les personnes qui sont généralement et de manière erronée perçues comme appartenant à une « autre race », elle utilise ce terme dans la présente recommandation.

Reconnaissant que le recours au discours de haine peut avoir pour but d'inciter autrui à commettre des actes de violence, d'intimidation, d'hostilité ou de discrimination à l'encontre des personnes visées, ou des actes dont on peut raisonnablement s'attendre à ce qu'ils aient cet effet, et que cette forme de discours est particulièrement grave ;

Consciente des graves dangers que présente le discours de haine pour la cohésion d'une société démocratique, la protection des droits de l'homme et la prééminence du droit, mais sensible à la nécessité de garantir que les restrictions concernant le discours de haine ne soient pas détournées pour réduire les minorités au silence et pour réprimer les critiques contre les politiques officielles, l'opposition politique ou les croyances religieuses ;

Conscient du problème particulier que pose le discours de haine et de sa gravité lorsqu'il vise les femmes au motif de leur sexe, genre et/ou de leur identité de genre associé à une ou à plusieurs autres caractéristiques ;

Reconnaissant que l'usage du discours de haine semble être en augmentation, notamment grâce aux communications électroniques qui amplifient son impact, mais que son ampleur exacte reste difficile à déterminer faute de signalement systématique des faits et de collecte de données à cet égard, tendance qu'il y a lieu de combattre en apportant un soutien approprié aux personnes visées ou touchées ;

Sachant que l'ignorance et l'insuffisance d'éducation aux médias, ainsi que l'isolement, la discrimination, l'endoctrinement et la marginalisation peuvent être exploités pour encourager le recours au discours de haine sans que l'on en mesure pleinement la nature réelle et les conséquences ;

Soulignant que l'éducation est indispensable pour remettre en cause les idées fausses et la désinformation sous-jacentes au discours de haine et qu'elle doit en particulier s'adresser aux jeunes ;

Reconnaissant qu'un moyen important de faire face au discours de haine est de le contrer et de le condamner directement par des contre-discours, qui en soulignent clairement le caractère destructeur et inacceptable ;

Reconnaissant que les responsables politiques, religieux et communautaires ainsi que les autres personnalités de la vie publique ont une responsabilité particulièrement importante à cet égard, car leur statut leur permet d'influencer un large auditoire ;

Consciente du rôle particulier que peuvent jouer toutes les formes de médias, en ligne et hors ligne, aussi bien pour diffuser le discours de haine que pour le combattre ;

Consciente des effets nuisibles du discours de haine sur les personnes visées et du risque d'exclusion et de radicalisation qui en découle, ainsi que de ses conséquences dommageables pour la cohésion sociale si l'on s'abstient de le combattre ;

Reconnaissant que l'autorégulation et l'adoption volontaire de codes de conduite constituent souvent un moyen efficace de prévenir et de condamner l'usage du discours de haine et doivent être encouragées ;

Soulignant qu'il est capital pour les personnes visées par le discours de haine de pouvoir opposer un contre-discours et le condamner ainsi que demander réparation devant les juridictions et autorités compétentes ;

Reconnaissant que les interdictions pénales ne suffisent pas en soi à éliminer totalement l'usage du discours de haine et ne sont pas toujours appropriées, mais néanmoins convaincue de la nécessité d'ériger en infraction pénale cet usage dans certaines circonstances ;

Gardant à l'esprit le seuil fondé sur les six critères du Plan d'action de Rabat sur l'interdiction de l'appel à la haine nationale, raciale ou religieuse qui constitue une incitation à la discrimination, à l'hostilité ou à la violence, et convaincue que cette interdiction pénale est nécessaire lorsque le discours de haine a pour but d'inciter à commettre des actes de violence, d'intimidation, d'hostilité ou de discrimination à l'encontre des personnes visées, ou que l'on peut raisonnablement s'attendre à ce qu'il ait cet effet ;

Soulignant l'importance de ne pas soutenir les organisations qui favorisent l'usage d'un discours de haine et la nécessité d'interdire celles qui le font dans le but d'inciter à commettre des actes de violence, d'intimidation ou de discrimination contre les personnes visées, ou pour lesquelles on peut raisonnablement s'attendre à ce qu'il ait cet effet ;

Soulignant la nécessité d'ouvrir rapidement des enquêtes effectives à la suite des plaintes pour discours de haine et d'éviter les interprétations trop restrictives des dispositions relatives à l'usage d'un tel discours ;

Rappelant que l'obligation, prévue par le droit international, d'incriminer certaines formes de discours de haine, bien qu'applicable à tous, a été instaurée pour protéger les membres de groupes vulnérables, et constatant avec préoccupation que ceux-ci ont parfois fait l'objet de poursuites dans une mesure disproportionnée, ou que les infractions créées ont été utilisées contre eux à mauvais escient ;

Rappelant que le travail de l'ECRI est axé sur le discours de haine pour des motifs de « race », de couleur, de langue, de religion, de nationalité, d'origine nationale ou ethnique, d'identité de genre ou d'orientation sexuelle, mais reconnaissant que le discours de haine peut aussi se fonder sur toutes les autres considérations déjà mentionnées, et que les recommandations contenues dans le présent texte devraient *mutatis mutandis* leur être appliquées ;

Recommande aux gouvernements des Etats membres :

1. **de ratifier, s'ils ne l'ont pas encore fait, le Protocole additionnel à la Convention sur la cybercriminalité, relatif à l'incrimination d'actes de nature raciste et xénophobe commis par le biais de systèmes informatiques, la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales et le Protocole n° 12 à la Convention européenne des droits de l'homme ;**
2. **de retirer toute réserve à l'article 4 de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale et à l'article 20 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, et de reconnaître la compétence du Comité pour l'élimination de la discrimination raciale de recevoir et d'examiner les communications émanant de personnes ou de groupes de personnes en vertu de l'article 14 de la Convention ;**
3. **de s'employer à discerner les conditions propices au recours à la pratique du discours de haine et les différentes formes que cette pratique prend et de mesurer son ampleur et les dommages qu'elle provoque, en vue de décourager et de prévenir son usage ainsi que de réduire ces dommages et d'y remédier, en menant les actions suivantes :**
 - a. mettre au point des outils fiables à cette fin ;
 - b. veiller à ce que des organes publics soient chargés d'utiliser ces outils et qu'ils le fassent correctement ;
 - c. veiller à ce que la collecte de données sur le discours de haine ne se limite pas aux cas relevant de la justice pénale ;
 - d. veiller à ce que les données collectées soient correctement ventilées ;
 - e. soutenir le suivi du discours de haine par la société civile, les organes chargés des questions d'égalité et les institutions nationales des droits de l'homme, et promouvoir la coopération entre ceux-ci et les pouvoirs publics pour mener à bien cette tâche ;
 - f. soutenir la recherche visant à analyser les causes qui conduisent à utiliser le discours de haine et ses formes ;
 - g. diffuser régulièrement auprès des pouvoirs publics compétents et du public des informations sur la fréquence du discours de haine ainsi que sur ses formes et les causes profondes qui conduisent à l'utiliser ; et
 - h. s'appuyer sur les résultats du suivi et de la recherche pour mettre au point des stratégies de lutte contre le recours au discours de haine ;

4. d'adopter une démarche dynamique non seulement de sensibilisation du grand public à la nécessité de respecter le pluralisme et aux dangers que présente le discours de haine, mais aussi de démonstration de la nature mensongère de ses fondements et de son caractère inacceptable, de façon à en décourager et à en prévenir l'utilisation, en menant les actions suivantes :

- a. mieux faire comprendre la nécessité de la diversité et du dialogue dans le cadre de la démocratie, des droits de l'homme et de la prééminence du droit ;
- b. promouvoir et illustrer le respect et la compréhension mutuels au sein de la société ;
- c. faciliter et illustrer le dialogue interculturel ; et
- d. lutter contre la désinformation, les stéréotypes négatifs et la stigmatisation ;
- e. mettre au point des programmes pédagogiques spécifiques pour les enfants, les jeunes, les agents publics et le grand public, et renforcer les compétences des enseignants et des éducateurs qui les appliquent ;
- f. soutenir les organisations non gouvernementales, les organes chargés des questions d'égalité et les institutions nationales des droits de l'homme qui luttent contre le discours de haine ; et
- g. encourager, face au discours de haine, une réaction rapide des personnalités publiques, et en particulier des responsables politiques, religieux et communautaires, afin que non seulement ils le condamnent, mais aussi qu'ils cherchent à consolider les valeurs que ce discours de haine menace ;
- h. encourager les auteurs à renoncer à utiliser et à dénoncer l'utilisation du discours de haine et les aider à quitter les groupes qui y ont recours ;
- i. coordonner tous ces efforts, à chaque fois que nécessaire, avec ceux qu'accomplissent d'autres Etats et les organisations internationales ;

5. d'apporter un soutien individuel et collectif aux personnes visées par le discours de haine en menant les actions suivantes :

- a. s'efforcer de les aider, en les conseillant et en les orientant, à surmonter leur traumatisme et leur sentiment de honte ;
- b. s'assurer qu'elles connaissent leur droit à réparation par l'intermédiaire de procédures administratives, civiles et pénales et que la peur, l'ignorance, les obstacles physiques ou émotionnels, ou encore le manque de moyens ne les empêchent pas de l'exercer ;
- c. favoriser et faciliter le signalement des cas d'utilisation du discours de haine par les personnes visées et par les témoins ;

- d. sanctionner le traitement préjudiciable ou le harcèlement de toute personne se plaignant d'une utilisation du discours de haine ou la signalant ; et
 - e. faire preuve de solidarité vis-à-vis des personnes visées par le discours de haine et leur apporter un soutien à long terme ;
- 6. de favoriser l'autorégulation des institutions publiques et privées (dont les organes élus, les partis politiques, les institutions éducatives et les organisations culturelles et sportives) comme moyen de lutte contre le recours au discours de haine, en menant les actions suivantes :**
- a. encourager l'adoption de codes de conduite adaptés prévoyant la suspension et d'autres sanctions en cas d'atteinte à leurs dispositions, ainsi que de voies de signalement efficaces ;
 - b. encourager les partis politiques à signer la Charte des partis politiques européens pour une société non-raciste ;
 - c. promouvoir le suivi des désinformations, des stéréotypes négatifs et des stigmatisations ;
 - d. encourager la condamnation claire des cas de violation de ces codes ;
 - e. favoriser une formation appropriée sur le sens et les effets négatifs du discours de haine, ainsi que sur les manières dont son usage peut être contesté ; et
 - f. promouvoir et faciliter la mise en place de mécanismes de recours ;
- 7. d'utiliser les pouvoirs réglementaires à l'égard des médias (y compris les fournisseurs d'accès à internet, les intermédiaires en ligne et les médias sociaux) pour promouvoir des mesures visant à lutter contre l'usage du discours de haine et à en souligner le caractère inacceptable, tout en s'assurant que ces mesures ne portent pas atteinte à la liberté d'expression et d'opinion, en menant les actions suivantes :**
- a. veiller à l'utilisation effective des pouvoirs existants adaptés à cette fin, sans négliger les mécanismes d'autorégulation ;
 - b. encourager l'adoption et l'utilisation de codes de conduite et/ou de conditions d'utilisation concernant le discours de haine, ainsi que de voies de signalement efficaces ;
 - c. encourager la surveillance et la condamnation de l'usage et de la diffusion du discours de haine ;
 - d. encourager le recours, si nécessaire, à des restrictions relatives au contenu, à des logiciels de filtrage des mots et à d'autres techniques de ce type ;

- e. encourager une formation appropriée des rédacteurs, des journalistes et des autres personnes travaillant dans le secteur des médias sur la nature du discours de haine et sur les manières dont son usage peut être découragé ;
- f. promouvoir et faciliter la mise en place de mécanismes de recours ; et
- g. encourager les professionnels des médias à favoriser un journalisme éthique ;

8. clarifier l'étendue et l'applicabilité de la responsabilité en droit civil et administratif en cas de recours au discours de haine dans le but d'inciter à commettre des actes de violence, d'intimidation, d'hostilité ou de discrimination à l'encontre des personnes visées, ou dont on peut raisonnablement s'attendre à ce qu'il ait cet effet, tout en respectant le droit à la liberté d'expression et d'opinion, en menant les actions suivantes :

- a. déterminer les responsabilités particulières des auteurs de discours de haine, des prestataires de services internet, des forums en ligne et des hébergeurs de sites, des intermédiaires en ligne, des plateformes de médias sociaux, des modérateurs de blogs et d'autres intervenants jouant des rôles analogues ;
- b. veiller à ce qu'il soit possible, sous réserve de l'autorisation ou de l'approbation d'un tribunal, d'ordonner la suppression du discours de haine dans les informations accessibles en ligne et de bloquer les sites y ayant recours ;
- c. veiller à ce qu'il soit possible, sous réserve de l'autorisation ou de l'approbation d'un tribunal, d'ordonner aux éditeurs de médias (dont les fournisseurs d'accès à internet, les intermédiaires en ligne et les plateformes de médias sociaux) de publier un avis reconnaissant qu'un message publié par eux constituait un discours de haine ;
- d. veiller à ce qu'il soit possible, sous réserve de l'autorisation ou de l'approbation d'un tribunal, d'interdire la diffusion de discours de haine ainsi que d'ordonner la divulgation de l'identité de ceux qui l'utilisent ;
- e. assurer aux personnes ciblées par le discours de haine, aux organes chargés des questions d'égalité, aux institutions nationales des droits de l'homme et aux organisations non gouvernementales intéressées le droit d'agir en justice pour supprimer le discours de haine, pour demander la publication d'un avis reconnaissant qu'un tel discours a été publié ou pour interdire sa diffusion et ordonner la divulgation de l'identité de ceux qui l'utilisent ; et
- f. garantir une formation adaptée des juges, des avocats et des fonctionnaires confrontés à des cas de discours de haine, pour faciliter les échanges de bonnes pratiques entre eux ;

9. **de supprimer tout soutien financier et autres des organismes publics aux partis politiques et aux organisations qui ont recours au discours de haine ou ne sanctionnent pas ceux de leurs membres qui le pratiquent, tout en respectant le droit à la liberté d'association, et de prévoir la possibilité d'interdire ou de dissoudre ces organisations, qu'elles reçoivent ou non un soutien quelconque de la part d'organismes publics lorsque leur recours au discours de haine a pour but d'inciter à commettre des actes de violence, d'intimidation, d'hostilité ou de discrimination à l'encontre des personnes visées, ou que l'on peut raisonnablement s'attendre à ce qu'il ait cet effet ;**
10. **de prendre des mesures appropriées et efficaces en droit pénal contre le recours, dans un cadre public, au discours de haine lorsque celui-ci a pour but d'inciter à commettre des actes de violence, d'intimidation, d'hostilité ou de discrimination à l'encontre des personnes visées, ou lorsque l'on peut raisonnablement s'attendre à ce qu'il ait cet effet, pourvu qu'aucune autre mesure moins restrictive ne soit efficace et que le droit à la liberté d'expression et d'opinion soit respecté, en menant les actions suivantes :**
- a. veiller à ce que les infractions soient clairement définies et tiennent dûment compte de la nécessité d'une sanction pénale ;
 - b. veiller à ce que le cadre de ces infractions soit défini de manière à pouvoir s'adapter aux évolutions technologiques ;
 - c. veiller à ce que les poursuites pour ces infractions soient menées de façon non discriminatoire et ne servent pas à réprimer toute critique visant des politiques officielles, l'opposition politique ou des croyances religieuses ;
 - d. garantir la participation effective des personnes visées par le discours de haine dans le cadre des procédures concernées ;
 - e. prévoir des sanctions qui tiennent compte à la fois des conséquences graves du discours de haine et de la nécessité d'une réponse proportionnée ;
 - f. contrôler l'efficacité des enquêtes ouvertes à la suite des plaintes et des poursuites engagées contre les auteurs, en vue de renforcer ces enquêtes et ces poursuites ;
 - g. garantir une coopération/coordination effective entre la police et les autorités de poursuite ;
 - h. faciliter l'échange de bonnes pratiques entre les agents de la force publique, les procureurs et les juges confrontés à des cas de discours de haine et leur dispenser une formation appropriée ; et
 - i. coopérer avec d'autres Etats pour faire face à la diffusion transfrontière du discours de haine, que ce soit sur support physique ou électronique.

Exposé des motifs

Table des matières

A. Introduction.....	13
B. Définitions	14
Terminologie	14
Définition du discours de haine	16
C. Contexte	19
Statistiques	20
Conclusions du monitoring par pays de l'ECRI.....	20
Enseignements du passé	21
Traité des Nations Unies	22
Convention européenne des droits de l'homme	24
Autres traités européens.....	26
Autres normes européennes et internationales	26
Normes de l'ECRI	31
Préoccupations en matière d'application	32
Conclusion	32
D. Ratifications, réserves et recours	33
Recommandation 1	33
Recommandation 2.....	33
E. Causes et ampleur du discours de haine	34
Recommandation 3.....	34
F. Sensibilisation et contre-discours	37
Recommandation 4.....	37
G. Soutien aux personnes visées par le discours de haine	41
Recommandation 5.....	41
H. Autorégulation	43
Recommandation 6.....	43
I. Médias et internet	47
Recommandation 7	47
J. Responsabilité administrative et civile.....	52
Recommandation 8.....	52
K. Sanctions administratives et autres à l'encontre d'organisations.....	55
Recommandation 9.....	55
L. Responsabilité et sanctions pénales	60
Recommandation 10.....	60
Annexe	69

A. Introduction

1. La Recommandation de politique générale (ci-après la Recommandation) porte sur le phénomène du discours de haine et ses conséquences dommageables pour les personnes, certains groupes de personnes et la société tout entière. Ces conséquences, qui ont été observées en particulier dans le cadre du monitoring par pays de l'ECRI, sont aussi communément reconnues. La Recommandation énonce la conception de l'ECRI en matière de discours de haine et présente les mesures qui peuvent et doivent être prises pour combattre ce phénomène. Ce faisant, elle développe et renforce certains aspects des recommandations de politique générale (RPG) n° 5, 6, 9, 10 et 13 de l'ECRI, mais en particulier la RPG n° 7.
2. La Recommandation commence par réaffirmer l'importance fondamentale de la liberté d'expression, de la tolérance et du respect de l'égalité de dignité de tous les êtres humains, principes consacrés par de nombreux instruments internationaux reconnus par les Etats membres du Conseil de l'Europe. L'ECRI est notamment consciente que toute mesure visant à combattre le discours de haine ne devrait jamais dépasser les limites auxquelles la liberté d'expression, un droit non absolu, peut légitimement être soumise. Elle est également sensible au fait que dans certains cas, le discours de haine peut être efficacement sanctionné sans toutefois restreindre la liberté d'expression. C'est pourquoi la Recommandation adopte une approche progressive des mesures à prendre. En particulier, la vision selon laquelle le recours aux sanctions pénales ne doit pas être le principal moyen d'action face au discours de haine illustre non seulement l'importance du respect des droits à la liberté d'expression et d'association, mais aussi une reconnaissance du fait que, pour éliminer totalement le phénomène, il est probablement beaucoup plus utile de s'attaquer aux conditions qui favorisent le discours de haine et de prendre des mesures dynamiques pour le contrer.
3. Une définition du discours de haine aux fins de la Recommandation est proposée en préambule. Dans son dispositif, la Recommandation aborde en premier lieu la nécessité, si cela n'est pas déjà fait, de ratifier certains traités et de retirer un certain nombre de réserves formulées à l'égard de deux autres traités. Dans les deux cas, il s'agit de renforcer l'engagement en faveur de mesures appropriées pour lutter contre le discours de haine et de veiller à ce qu'aucune disposition juridique n'empêche de prendre de telles mesures. La Recommandation souligne ensuite la nécessité d'adopter diverses mesures de sensibilisation aux conditions qui favorisent le discours de haine et aux différentes formes qu'il peut prendre, car il est admis qu'une telle sensibilisation est nécessaire pour que les mesures de lutte contre ce phénomène soient efficaces.
4. Les mesures spécifiques contre l'usage du discours de haine que l'ECRI juge nécessaires englobent les initiatives visant à : sensibiliser le grand public ; lutter contre tout usage du discours de haine ; apporter assistance aux personnes visées par de tels discours ; promouvoir l'autorégulation et adopter des mesures réglementaires ; imposer une responsabilité administrative et civile ; supprimer toute aide à certaines organisations et en interdire d'autres et, enfin, imposer des sanctions pénales dans des cas très précis et restreints.
5. La Recommandation s'adresse aux gouvernements des Etats membres du Conseil de l'Europe. Néanmoins, de toute évidence, sa mise en œuvre concrète nécessitera la participation et l'engagement de tout un éventail d'acteurs privés et non gouvernementaux, outre les parties prenantes publiques. Il sera donc essentiel de veiller à prendre les mesures nécessaires pour s'assurer que ces acteurs participent activement au processus de mise en œuvre.

6. Si la Recommandation porte tout particulièrement sur l'usage du discours de haine pour des motifs relevant du champ d'intervention de l'ECRI, ses dispositions sont envisagées de sorte à être applicables à toutes les formes de discours de haine, y compris celles fondées sur des motifs autres que la « race », la couleur de peau, la langue, la religion, la nationalité, l'origine nationale ou ethnique, l'identité de genre ou l'orientation sexuelle.

B. Définitions

Terminologie

7. Aux fins de la présente Recommandation, on entend par :
- a. « **appel** », en relation avec le dénigrement, la haine ou la diffamation, le soutien explicite, intentionnel et actif à une telle conduite et de telles attitudes à l'égard d'un groupe particulier de personnes ;
 - b. « **isolement** », le repli sur soi d'une personne par rapport à la société dans laquelle il ou elle vit et son désaveu des valeurs de cette société ;
 - c. « **antitsiganisme** »², le racisme envers les Roms/Tsiganes ;
 - d. « **antisémitisme** », tout préjugé, haine, ou discrimination à l'égard des Juifs en tant que groupe ethnique ou religieux ;
 - e. « **légitimation** », le fait d'excuser, de pardonner ou de fermer les yeux sur un comportement donné ;
 - f. « **crimes contre l'humanité** », l'un quelconque des actes énoncés à l'article 7 du Statut de Rome de la Cour pénale internationale lorsqu'il est commis dans le cadre d'une attaque généralisée ou systématique lancée contre toute population civile et en connaissance de cette attaque ;
 - g. « **dénigrement** », toute attaque contre les capacités, le caractère ou la réputation d'une ou de plusieurs personnes en relation avec son/leur appartenance à un groupe particulier de personnes ;
 - h. « **discrimination** », toute différence de traitement fondée sur un motif tel que la « race », la couleur, la langue, la religion, la nationalité ou l'origine nationale ou ethnique ainsi que l'ascendance, les convictions, le sexe, le genre, l'identité de genre, l'orientation sexuelle ou d'autres caractéristiques ou situations personnelles, qui manque de justification objective et raisonnable³ ;
 - i. « **genre** », les rôles, les comportements, les activités et les attributions socialement construits, qu'une société donnée considère comme appropriés pour les femmes et les hommes⁴ ;
 - j. « **identité de genre** », l'expérience intime et personnelle de son genre profondément vécue par chacun, qu'elle corresponde ou non au sexe assigné à la naissance, y compris la conscience personnelle du corps (qui peut impliquer, si consentie librement, une modification de l'apparence ou des fonctions corporelles par des moyens médicaux, chirurgicaux ou autres) et d'autres expressions du genre, y compris l'habillement, le discours et les manières de se conduire⁵ ;

² La RPG n° 13 de l'ECRI définit l'antitsiganisme comme une forme spécifique de racisme, une idéologie fondée sur la supériorité raciale, une forme de déshumanisation et de racisme institutionnel nourrie par une discrimination historique, qui se manifeste, entre autres, par la violence, le discours de haine, l'exploitation, la stigmatisation et la discrimination dans sa forme la plus flagrante.

³ RPG n° 7. Elle ne porte pas expressément sur la discrimination fondée sur l'ascendance, les convictions, le sexe, le genre, l'identité de genre et l'orientation sexuelle, mais la liste des motifs qu'elle énumère n'est exhaustive et ses dispositions peuvent s'appliquer *mutatis mutandis* à la discrimination fondée sur d'autres caractéristiques ou situations personnelles.

⁴ Article 3 de la Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique.

⁵ Principes de Jogjakarta sur l'application de la législation internationale des droits humains en matière d'orientation sexuelle et d'identité de genre, p.6.

- k. « **génocide** », l'un quelconque des actes énoncés à l'article 6 du Statut de Rome de la Cour pénale internationale commis dans l'intention de détruire, en tout ou en partie, un groupe national, ethnique, racial ou religieux ;
- l. « **éloge** », le fait de glorifier ou de faire l'éloge de quelqu'un pour ses actes ;
- m. « **haine** », un état d'esprit caractérisé par des manifestations intenses et irrationnelles d'opprobre, d'hostilité et de détestation envers le groupe visé⁶ ;
- n. « **négarion de l'Holocauste** », l'acte de nier ou de mettre en cause, en tout ou en partie, le fait historique du génocide des Juifs perpétré pendant la Deuxième Guerre mondiale, ou d'admettre des doutes en la matière ;
- o. « **homophobie** », tout préjugé, haine ou peur de l'homosexualité, concernant des personnes identifiées ou perçues comme étant bisexuelles, homosexuelles, lesbiennes ou transgenres ;
- p. « **hostilité** », toute manifestation de haine qui va au-delà du simple état d'esprit⁷ ;
- q. « **incitation** », toute déclaration sur des groupes de personnes qui crée un risque imminent de discrimination, d'hostilité ou de violence envers des personnes appartenant à ces groupes ;
- r. « **islamophobie** », tout préjugé, haine ou peur, concernant l'islam ou les musulmans ;
- s. « **marginalisation** », le fait d'isoler ou de n'accorder aucune importance à un groupe de personnes, ou de leur donner un tel sentiment, et, partant, de limiter leur participation à la société ;
- t. « **éducation aux médias** », la connaissance, les compétences et les comportements nécessaires pour utiliser toutes les formes de médias, en particulier la compréhension de leur rôle et de leurs fonctions dans les sociétés démocratiques et la capacité d'évaluer de façon critique les contenus médiatiques et d'utiliser les médias pour s'exprimer et participer à la démocratie ;
- u. « **stéréotypes négatifs** », le fait d'appliquer à un ou des membres d'un groupe de personnes une conception généralisée de caractéristiques présumées, notamment en considérant le groupe tout entier de manière négative, quelles que soient les caractéristiques individuelles de ses membres ;
- v. « **radicalisation** », le processus par lequel une personne adopte des valeurs politiques, religieuses ou sociales extrêmes incompatibles avec celles d'une société démocratique ;
- w. « **racisme** », la croyance qu'un motif tel que la « race », la couleur de peau, la langue, la religion, la nationalité ou l'origine nationale ou ethnique justifie le mépris envers une personne ou un groupe de personnes ou l'idée de supériorité d'une personne ou d'un groupe de personnes⁸ ;
- x. « **Roms** », non seulement les Roms, mais également les Sintés, les Kalés, les Ashkalis, les « Egyptiens », les Manouches et les groupes de population apparentés en Europe, ainsi que les Gens du voyage⁹ ;
- y. « **sexe** », le statut biologique d'une personne ;

⁶ Principe 12.1 des Principes de Camden sur la liberté d'expression et l'égalité.

⁷ Rapport du Rapporteur spécial des Nations Unies sur la promotion et la protection du droit à la liberté d'opinion et d'expression, A/67/357, 7 septembre 2012, paragraphe 44.

⁸ RPG n° 7. Bien que la religion ne soit pas incluse dans la définition de la discrimination raciale à l'article 1 de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale a reconnu, à la lumière du principe de l'intersectionnalité, que le discours de haine raciste « s'étend aux discours proférés contre des personnes appartenant à certains groupes ethniques qui professent ou pratiquent une religion différente de celle de la majorité, tels que les manifestations d'islamophobie, d'antisémitisme et autres manifestations de haine dirigées contre des groupes ethnoreligieux, ainsi que les manifestations extrêmes de haine telles que l'incitation au génocide et au terrorisme. » *Recommandation générale n° 35 sur la lutte contre le discours de haine raciale*. CERD/C/GC/35, 26 septembre 2013, § 6.

⁹ RPG n° 13.

- z. « **orientation sexuelle** », la capacité de chacun de ressentir une profonde attirance émotionnelle, affective et sexuelle envers des individus du sexe opposé, de même sexe ou de plus d'un sexe, et d'entretenir des relations intimes et sexuelles avec ces individus¹⁰;
- aa. « **statut** », la situation juridique ou factuelle d'une personne englobant non seulement la situation familiale, la situation professionnelle et le statut de migrant, mais aussi des facteurs tels que la naissance hors mariage, le handicap, la situation financière, l'état de santé, le fait d'être en détention, l'affiliation à un syndicat ou à un autre organisme et le lieu de résidence ;
- bb. « **stigmatisation** », le fait de cataloguer de manière négative un groupe de personnes ;
- cc. « **transphobie** », tout préjugé, haine ou peur de la transsexualité, concernant les personnes transsexuelles ou transgenres, fondé(e) sur l'expression de leur identité de genre intime ;
- dd. « **banalisation** », le fait de faire apparaître quelque chose comme mineur ou sans importance ;
- ee. « **diffamation** », tout critique abusive d'une ou de plusieurs personnes en relation avec son/leur appartenance à un groupe particulier de personnes ;
- ff. « **violence** », l'usage de la force physique ou du pouvoir contre une autre personne ou contre un groupe ou une communauté qui entraîne ou risque fortement d'entraîner des blessures, la mort, des dommages psychologiques, des problèmes de développement ou des carences¹¹ ;
- gg. « **groupes vulnérables** », les groupes particulièrement visés par les discours de haine, qui diffèrent selon le contexte national mais risquent fort d'inclure les demandeurs d'asile et les réfugiés, d'autres immigrants et migrants, les communautés noires et juives, les musulmans, les Roms/Tsiganes, ainsi que d'autres minorités religieuses, historiques, ethniques et linguistiques, et les personnes LGBT; cela inclura en particulier les enfants et les jeunes personnes appartenant à ces groupes.
- hh. « **crimes de guerre** », l'un quelconque des actes énumérés à l'article 8 du statut de Rome de la Cour pénale internationale et
- ii. « **xénophobie** », tout préjugé, haine ou peur, concernant des personnes issues d'autres pays ou cultures.

Définition du discours de haine

8. Comme indiqué précédemment, la conception du discours de haine adoptée aux fins de la Recommandation est exposée en préambule. Elle reflète la diversité des contextes, des buts et des conséquences de l'usage du discours de haine, à laquelle répond toute une **palette de réponses** adaptées. Cela implique que **les Etats membres peuvent concevoir ces réponses en combinant des mesures existantes et nouvelles.**
9. Aux fins de la Recommandation, le discours de haine désigne l'usage d'une ou de plusieurs formes particulières d'expression – à savoir, l'appel à, la promotion de ou l'incitation au dénigrement, à la haine ou à la diffamation à l'encontre d'une personne ou d'un groupe de personnes, ainsi que le harcèlement, les injures, les stéréotypes négatifs, la stigmatisation ou les menaces à l'encontre de cette ou ces personne(s) et toute justification de ces diverses formes d'expression – fondée(s) sur une liste non exhaustive de caractéristiques ou de situations personnelles englobant la « race », la couleur de peau, la langue, la religion ou les convictions, la nationalité ou l'origine nationale ou ethnique ainsi que l'ascendance, l'âge, un handicap, le sexe, le genre, l'identité de genre et l'orientation sexuelle.

¹⁰ Principes de Jogjakarta.

¹¹ Rapport du Rapporteur spécial des Nations Unies sur la promotion et la protection du droit à la liberté d'opinion et d'expression, A/67/357, 7 septembre 2012, paragraphe 44.

10. La conception du discours de haine énoncée dans la Recommandation diffère de celle de nombreux autres documents en ce qu'elle s'applique :
- à l'appel et l'incitation, sous toute forme que ce soit, au dénigrement, à la haine ou à la diffamation, et l'encouragement de telles manifestations, ainsi qu'au harcèlement, aux injures, aux stéréotypes négatifs, à la stigmatisation ou aux menaces ;
 - aux usages qui ne visent pas seulement à inciter à la commission d'actes de violence, d'intimidation, d'hostilité ou de discrimination mais dont on peut raisonnablement attendre qu'ils aient cet effet et
 - aux motifs autres que la « race », la couleur de peau, la langue, la religion ou les convictions, la nationalité ou l'origine nationale ou ethnique ainsi que l'ascendance.
11. Dans la Recommandation, le terme « **expression** » s'entend comme englobant les discours et les publications de toute forme, notamment par le biais des médias électroniques, ainsi que leur diffusion et leur conservation. Le discours de haine peut prendre la forme de propos écrits ou exprimés de vive voix ou d'autres formes telles que des images, des signes, des symboles, des peintures, de la musique, des pièces de théâtre ou des vidéos. Il recouvre également l'adoption d'un comportement particulier (des gestes par exemple) pour communiquer une idée, un message ou une opinion.
12. En outre, les formes d'expression entrant dans le champ d'application de la Recommandation peuvent également englober la négation, la banalisation, la justification ou l'apologie publiques de crimes de génocide, de crimes contre l'humanité ou de crimes de guerre confirmés par la justice et l'éloge des personnes ayant commis ces crimes. Le fait que l'existence de ces crimes doive être confirmée par la justice vise à éviter que des accusations vagues concernant un comportement particulier ne servent de fondement pour affirmer que certains propos équivalent à un discours de haine. Par ailleurs, l'éloge des personnes ayant commis ces crimes constitue un discours de haine quand il concerne ces actes précis et non quand il s'agit d'une appréciation positive de toute autre activité de ces personnes n'ayant aucun lien avec ces actes.
13. Parallèlement, la Recommandation exclut expressément de la définition du discours de haine toute forme d'expression – telle que **la satire ou les reportages et analyses fondés sur des faits objectifs** – qui, même si elle peut offenser blesser ou peiner autrui, doit être protégée selon les conclusions de la Cour européenne des droits de l'homme, au titre de l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme¹². Néanmoins, il est rappelé que la Cour européenne a également reconnu que le fait d'insulter, de ridiculiser ou de diffamer certains groupes de la population était constitutif d'une incitation à la haine quand ces formes d'expression étaient exercées de manière irresponsable (par exemple, en étant gratuitement injurieux, en prônant la discrimination ou en employant des termes vexants ou humiliants, ou alors en imposant inévitablement au public de telles formes d'expression¹³) ; dans de tels cas, ces formes d'expression entrent également dans le champ de la définition de la Recommandation.

¹² Voir par exemple les affaires *Jersild c. Danemark* [GC], n° 15890/89, 23 septembre 1994, *Sürek et Özdemir c. Turquie* [GC], n° 23927/94, 8 juillet 1999, *Giniewski c. France*, n° 64016/00, 31 janvier 2006, *Alves da Silva c. Portugal*, n° 41665/07, 20 octobre 2009, et *Fáber c. Hongrie*, n° 40721/06, 24 juillet 2012.

¹³ Voir par exemple les affaires *Féret c. Belgique*, n° 15615/07, 16 juillet 2007, et *Vejdeland et autres c. Suède*, n° 1813/07, 9 février 2012.

14. La Recommandation reconnaît en outre que, dans certains cas, le discours de haine a ceci de caractéristique qu'il peut avoir pour but, ou dont on peut raisonnablement attendre qu'il ait pour effet, d'inciter autrui à commettre des actes de violence, d'intimidation, d'hostilité ou de discrimination à l'encontre des personnes visées. **L'élément incitatif** suppose, et cela ressort clairement de la définition ci-dessus, qu'il existe soit une intention manifeste à commettre des actes de violence, d'intimidation, d'hostilité ou de discrimination, soit un risque imminent de survenue de tels actes en conséquence de l'usage du discours en question.
15. L'intention d'inciter à commettre de tels actes peut être établie dès lors que l'auteur du discours de haine invite sans équivoque autrui à le faire ; elle peut aussi être présumée au regard de la virulence des termes employés et d'autres circonstances pertinentes, telle la conduite antérieure de l'auteur du discours. Toutefois, il n'est pas toujours facile de prouver l'existence de cette intention, notamment quand les propos portent officiellement sur des faits supposés ou quand du langage codé est employé.
16. En revanche, l'appréciation du risque de survenue des actes considérés exige de prendre en compte les circonstances particulières dans lesquelles les propos haineux sont exprimés. En particulier, doivent être considérés a) le contexte dans lequel le discours de haine est tenu (notamment, s'il existe ou non des tensions déjà vives au sein de la société où est exprimé le discours de haine) ; b) la capacité de l'auteur du discours à exercer une influence sur autrui (de par son statut de chef politique, religieux ou local par exemple) ; c) la teneur et la virulence des termes employés (s'ils sont provocateurs et directs, s'ils recourent à la désinformation, aux stéréotypes négatifs et à la stigmatisation ou sont à même d'inciter d'une autre manière que ce soit à commettre des actes de violence, d'intimidation, d'hostilité ou de discrimination) ; d) le contexte des propos mêmes (s'il s'agit d'un cas isolé ou de propos réaffirmés à plusieurs reprises, et s'ils peuvent être considérés comme contrebalancés par d'autres propos tenus par la même personne ou par autrui, en particulier dans le cadre d'un débat) ; e) le moyen de communication utilisé (s'il permet une réaction instantanée du public, par exemple lors d'un événement « en direct ») et f) la nature de l'audience (si elle a les moyens et une tendance ou une prédisposition à se livrer à des actes de violence, d'intimidation, d'hostilité ou de discrimination).
17. Les diverses circonstances pertinentes pour une telle évaluation reflètent nombre des aspects du texte du Plan d'action de Rabat invitant à ériger ce type d'expression en infraction pénale¹⁴, tout en allant plus loin – que la portée de la recommandation concernant le droit pénal, au paragraphe 18 de la RPG n° 7, en reconnaissant que ¹⁵ l'intention d'inciter à la commission d'actes de violence, d'intimidation, d'hostilité ou de discrimination n'est pas une condition essentielle dans cette forme particulièrement grave de discours de haine. Au contraire, l'incitation est également considérée comme possible quand il peut raisonnablement être attendu que les propos en question conduiront à la commission de tels actes. Si un tel effet est effectivement raisonnablement attendu, l'usage du discours de haine constitue donc un acte irresponsable.

¹⁴ Pour le contenu du Plan d'action de Rabat, voir paragraphe 59 ci-après.

¹⁵ « La loi doit ériger en infractions pénales les comportements suivants, s'ils sont intentionnels : a) l'incitation publique à la violence, à la haine ou à la discrimination, b) les injures ou la diffamation publiques ou c) les menaces à l'égard d'une personne ou d'un ensemble de personnes, en raison de leur race, leur couleur, leur langue, leur religion, leur nationalité ou leur origine nationale ou ethnique ».

18. Cette approche concorde avec les décisions de la Cour européenne des droits de l'homme confirmant la compatibilité avec l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme de l'imposition de sanctions pénales pour des remarques formulées alors que l'auteur aurait dû comprendre qu'elles étaient de nature à aggraver une situation déjà explosive¹⁶.
19. Cela étant, l'imposition de restrictions autres que des sanctions pénales, lorsqu'il est raisonnablement attendu qu'un usage particulier du discours de haine aura pour effet d'inciter autrui à commettre des actes de violence, d'intimidation, d'hostilité ou de discrimination à l'encontre des personnes visées, pourrait, en l'espèce, constituer une réponse plus proportionnée au besoin social impérieux découlant d'un tel usage.
20. La définition du discours de haine ne se limite pas à l'**expression publique** de tels propos. Cependant, la qualification de discours de haine dans ce contexte est particulièrement pertinente pour certaines formes d'expression, telles la négation, la banalisation, la justification ou l'apologie de crimes de génocide, de crimes contre l'humanité ou de crimes de guerre. Il peut aussi avoir son importance pour déterminer s'il peut raisonnablement être attendu que l'usage particulier du discours de haine aura pour effet d'inciter autrui à commettre des actes de violence, d'intimidation, d'hostilité ou de discrimination à l'encontre des personnes visées. Par ailleurs, le caractère public est un critère essentiel dans les recommandations visant à imposer des sanctions pénales pour certains usages du discours de haine car il limite l'étendue des restrictions au droit à la liberté d'expression. Doit être considéré comme exprimé en public tout propos tenu dans un lieu auquel le grand public a accès ou par le biais d'un moyen électronique de communication disponible au grand public.
21. Pour résumer donc, le discours de haine concerne diverses formes d'expression dirigées contre une personne ou un groupe de personnes en raison de ses/leurs caractéristiques ou situations personnelles et les mesures à opposer à ce type de discours n'incluent pas nécessairement l'imposition de sanctions pénales. En revanche, dès lors que le discours de haine revêt la forme d'un comportement qui constitue en soi une infraction pénale – tel qu'un comportement d'abus, de harcèlement ou d'injure, il peut également être qualifié de crime de haine¹⁷.

C. Contexte

22. La Recommandation a été adoptée alors que les Etats membres, le Conseil de l'Europe et d'autres organisations sont de plus en plus préoccupés par l'usage du discours de haine dans les sociétés plurielles européennes ainsi que par le rôle qu'il joue dans l'atteinte à l'estime de soi des membres de groupes vulnérables, la destruction de la cohésion et l'incitation à commettre des actes de violence, d'intimidation, d'hostilité ou de discrimination. Les nombreux incidents d'attaque ou d'agression violente réelle à l'égard de personnes, d'institutions, de lieux de mémoire et de biens, motivés par une hostilité fondée sur un ou plusieurs des motifs énumérés ci-dessus, n'ont fait qu'accroître cette préoccupation. Il faut donc réagir rapidement face au discours de haine, en mettant à profit le large éventail de mesures suggérées dans la Recommandation, de sorte à prévenir le développement d'attitudes négatives, notamment à l'égard de groupes minoritaires, qui sapent l'estime de soi de ces groupes et compromettent leur intégration dans la société.

¹⁶ Voir par exemple les affaires *Zana c. Turquie* [GC], n° 18954/91, 25 novembre 1997, et *Sürek c. Turquie* (n° 1) [GC], n° 26682/95, 8 juillet 1999.

¹⁷ Les crimes de haine sont des actes criminels motivés par le parti pris et les préjugés à l'égard d'un groupe particulier de personnes (<http://hatecrime.osce.org/what-hate-crime>).

Statistiques

23. L'ampleur réelle de l'usage du discours de haine demeure incertaine, même s'il semble, comme le relève la Recommandation, que ce type de discours soit de plus en plus courant. Cette incertitude s'explique par **l'absence de données exhaustives et comparables** sur les plaintes relatives au discours de haine, une situation qui découle soit du fait que ces dernières ne sont pas enregistrées, soit du fait que les Etats membres utilisent des critères différents pour établir un tel fait. Du reste, il est manifeste que les personnes visées par le discours de haine ne signalent pas toujours de tels faits, souvent parce qu'elles manquent de confiance dans le système de justice ou craignent des mesures de rétorsion. En outre, il ne semble pas que toutes les plaintes reçues en la matière soient instruites. Par ailleurs, il n'existe aucun contrôle systématique des différents espaces dans lesquels ce type de discours peut être tenu. Il est néanmoins incontestable que la généralisation des formes électroniques de communication accroît la visibilité de l'usage du discours de haine mais aussi sa diffusion rapide. L'usage du discours de haine est une caractéristique marquante de nombreux contextes nationaux, comme l'a observé l'ECRI dans le cadre de ses quatrième et cinquième cycles de monitoring.

Conclusions du monitoring par pays de l'ECRI

24. Ainsi, au cours de ces deux cycles de monitoring par pays, l'ECRI a notamment constaté des cas de publication explicite de contenus ouvertement racistes dans certains médias, d'apologie du nazisme et de négation de l'Holocauste, d'emploi de termes insultants et de stéréotypes en relation avec certaines minorités et de formulation de commentaires désobligeants sur les membres de ces minorités dans la rue, à l'école et dans les commerces, ainsi que de véritables appels à la violence à l'égard de ces personnes et certaines campagnes contre l'utilisation des langues minoritaires. Si des cas de partis politiques ou d'autres groupes et organisations cultivant et diffusant des idées racistes, xénophobes et néonazies ont assurément été relevés, l'usage du discours de haine ne se limite pas aux groupes extrémistes et concerne également le reste de la population. Ainsi, d'après les observations, **l'emploi de propos grossiers par de nombreux députés et représentants de l'Etat** contribuerait à un discours public de plus en plus choquant et intolérant. Certains hauts responsables politiques ont exacerbé ce discours en utilisant, sans y être empêchés, des propos haineux dans leurs déclarations. Par ailleurs, des tentatives, par des figures publiques, de justification de l'existence de préjugés et de l'intolérance à l'égard de certains groupes, qui ne fait que perpétuer et accroître l'hostilité à leur encontre, ont également été constatées.
25. Cela étant, tous les discours de haine ne sont pas aussi explicites ; en effet, certaines publications recourent à du **langage « codé »** pour diffuser des préjugés et la haine. Ainsi, on évoque l'inactivité et l'assistanat des personnes dès lors qu'il s'agit de membres d'une certaine minorité, tandis qu'on qualifie de « bons citoyens » les membres d'un groupe néonazi ayant manifesté contre cette minorité. Par ailleurs, il a été observé que les reportages à sensation ou partiels sur certains événements peuvent favoriser la désinformation et susciter la peur, ce qui crée des préjugés à l'égard des membres des minorités ayant éventuellement pris part à ces événements.
26. Il a également été constaté que l'usage du discours de haine est une caractéristique particulière de certaines formes électroniques de communication, certains forums, réseaux sociaux et pages web faisant du discours de haine leur

but principal, d'autres versant dans ce type de discours même quand ils sont hébergés par des administrations locales¹⁸.

27. Ont été recensés de nombreux exemples d'inaction face au discours de haine, parfois en raison d'une portée restreinte de la législation nationale, mais aussi en raison d'une interprétation étroite de cette législation, d'une réticence à agir en l'absence de plainte expresse, de l'absence d'enquête approfondie et de décision expéditive de ne pas poursuivre les auteurs présumés. Quand des poursuites sont effectivement engagées, les sanctions imposées ont tendance à ne pas avoir d'effet dissuasif suffisant pour prévenir les récidives ou les imitations. Les mécanismes d'autorégulation ne se sont pas non plus toujours révélés efficaces.
28. Par ailleurs, l'usage du discours de haine et l'absence de réaction face à ce phénomène ont des **conséquences négatives** certes pour les personnes visées par ces discours, mais aussi pour la société tout entière.
29. Comme l'a révélé le monitoring par pays de l'ECRI, non seulement l'usage du discours de haine cause des souffrances et un préjudice moral aux victimes, et porte atteinte à leur dignité et leur sentiment d'appartenance, mais il contribue également à les exposer à des discriminations, des actes de harcèlement, des menaces et des violences en raison de l'antipathie, de l'hostilité et du ressentiment à leur égard que ce type de discours peut engendrer ou renforcer. Ces attitudes et ces comportements peuvent provoquer un sentiment de peur, d'insécurité et d'intimidation. Au bout du compte, l'usage du discours de haine peut provoquer chez les personnes visées un repli par rapport à la société dans laquelle elles vivent, voire un désaveu de ses valeurs. L'ECRI s'est notamment inquiétée des conséquences du discours de haine sur les élèves, qui risquent d'abandonner précocement leurs études, ce qui, plus tard, accroîtra leur difficulté à intégrer le marché du travail et, partant, renforcera leur rupture avec la société.
30. L'usage du discours de haine est également néfaste pour le reste de la société, car il a non seulement des conséquences négatives sur la nature du discours public, mais, et c'est encore plus important, il favorise un climat d'hostilité et d'intolérance, ainsi que la disposition à accepter ou à excuser la discrimination et la violence ; or, un tel phénomène est par essence clivant, nuit au respect mutuel et menace la coexistence pacifique. Au final, c'est le pluralisme, une exigence essentielle dans une société démocratique, qui s'en trouve compromis.
31. L'ECRI a constaté au cours de son monitoring par pays que les immigrés, les Juifs, les musulmans et les Roms étaient particulièrement touchés par le discours de haine, sans être toutefois les seuls. De plus, l'ECRI a également observé des cas où le discours de haine était dirigé contre des personnes pour des motifs liés à leur sexe, leur identité de genre ou leur orientation sexuelle. Par ailleurs, les femmes sont exposées à une forme aggravée de discours de haine dans le sens où ce discours peut être dirigé contre elles non seulement en raison de leur « race », de leur religion ou d'autres caractéristiques ou situations personnelles, mais aussi en raison de leur sexe et/ou de leur identité de genre.

Enseignements du passé

32. L'usage du discours de haine est loin d'être un problème récent. Il a participé de la commission des crimes de génocide, des crimes contre l'humanité et des crimes de guerre qui ont caractérisé l'Histoire européenne récente. Les

¹⁸ Voir, par exemple, C. Bakalis, *Cyberhate: An issue of continued concern for the Council of Europe's Anti-Racism Commission* [Cyberhaine : un sujet de préoccupation constante pour la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance] (en anglais), Conseil de l'Europe, 2015.

événements du passé mettent solennellement en garde contre les dangers qui peuvent surgir quand on laisse le champ libre au fanatisme, à la haine et aux préjugés. S'ils font l'objet de diverses commémorations, à l'image de la **Journée internationale dédiée à la mémoire des victimes de l'Holocauste**, proclamée par l'Assemblée générale des Nations Unies par sa résolution 60/7 du 1^{er} novembre 2005, ils sont également source d'enseignement pour le présent ; aussi ces commémorations visent-elles à transcender le simple souvenir pour mettre à profit ces enseignements. Par ailleurs, à l'instar de la résolution 60/7, la Recommandation reconnaît que le danger réside non pas dans telle ou telle forme d'intolérance mais dans toutes les formes qui remettent en cause le fait que chacun d'entre nous, sans distinction aucune, a le droit de jouir des droits humains et des libertés fondamentales.

Traités des Nations Unies

33. Si ce devoir de mémoire appelle à l'adoption de mesures pour lutter contre le discours de haine, des exigences plus précises figurent à l'article 20(2) du **Pacte international relatif aux droits civils et politiques**(« Tout appel à la haine nationale, raciale ou religieuse qui constitue une incitation à la discrimination, à l'hostilité ou à la violence est interdit par la loi »), ainsi qu'à l'article 4 de la **Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale**(« Les Etats parties [...] s'engagent [...] : a) A déclarer délits punissables par la loi toute diffusion d'idées fondées sur la supériorité ou la haine raciale, toute incitation à la discrimination raciale, ainsi que tous actes de violence, ou provocation à de tels actes, dirigés contre toute race ou tout groupe de personnes d'une autre couleur ou d'une autre origine ethnique, de même que toute assistance apportée à des activités racistes, y compris leur financement ; b) A déclarer illégales et à interdire les organisations ainsi que les activités de propagande organisée et tout autre type d'activité de propagande qui incitent à la discrimination raciale et qui l'encouragent et à déclarer délit punissable par la loi la participation à ces organisations ou à ces activités ; c) A ne pas permettre aux autorités publiques ni aux institutions publiques, nationales ou locales, d'inciter à la discrimination raciale ou de l'encourager »).
34. Dans leurs observations finales respectives sur les rapports périodiques soumis par certains Etats parties en application des traités concernés, le Comité des droits de l'homme des Nations Unies et le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale ont dénoncé l'absence de mise en œuvre ou la mise en œuvre inefficace de ces exigences.
35. Cela étant, s'il est exigé d'interdire par une loi les formes d'expression spécifiques indiquées à l'article 20 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, le Comité des droits de l'homme a souligné que ces interdictions doivent demeurer compatibles avec les restrictions à la liberté d'expression autorisées par l'article 19(3) (*Observation générale n° 34 « Article 19 : Liberté d'opinion et liberté d'expression »*, CCPR/C/GC/34, 12 septembre 2011, paragraphes 50-52).
36. Parallèlement, le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale, tout en considérant que « [à] tout le moins et sans préjudice des autres mesures qui peuvent être prises, une législation complète (civile, administrative et pénale) contre la discrimination raciale est absolument indispensable pour combattre efficacement les discours de haine raciale », a souligné qu'il « conviendrait de considérer que la relation entre l'interdiction des discours de haine raciale et le développement de la liberté d'expression est faite de complémentarité et qu'il ne s'agit pas d'un jeu à somme nulle dans lequel si l'un des éléments gagne en poids, c'est nécessairement au détriment de l'autre. Les textes législatifs, les politiques et les pratiques devraient faire pleinement apparaître les droits à

l'égalité et à la non-discrimination et le droit à la liberté d'expression comme des droits qui se complètent » (*Recommandation générale n° 35, « Lutte contre les discours de haine raciale »*, CERD/C/GC/35, 26 septembre 2013, paragraphes 9 et 45). Cela reflète le point de vue précédemment exprimé par le Comité selon lequel « l'interdiction de la diffusion de toute idée fondée sur la supériorité ou la haine raciale est compatible avec le droit à la liberté d'opinion et d'expression » et selon lequel l'exercice de ce droit « comporte pour tout citoyen les devoirs et les responsabilités spéciales précisés au paragraphe 2 de l'article 29 de la Déclaration universelle, notamment l'interdiction de diffuser des idées racistes, qui revêt une importance particulière » (*Recommandation générale XV concernant l'article 4 de la Convention*, paragraphe 4).

37. Dans sa jurisprudence, le Comité des droits de l'homme des Nations unies a déclaré compatible avec le principe de la liberté d'expression une condamnation prononcée pour avoir contesté les conclusions et le verdict du Tribunal militaire international de Nuremberg, compte tenu du fait que les déclarations concernées, replacées dans leur contexte intégral, étaient de nature à faire naître ou à attiser des sentiments antisémites¹⁹. Il a de même estimé que le licenciement d'un enseignant pour des déclarations dénigrant la religion et les convictions des juifs et engageant les chrétiens à afficher leur mépris à l'égard des personnes de religion et d'ascendance juives pouvait être considéré comme une restriction nécessaire à la liberté d'expression aux fins notamment de la protection du droit de bénéficier d'un système scolaire à l'abri des partis pris, des préjugés et de l'intolérance²⁰. En revanche, le Comité a jugé irrecevable un recours contre l'absence présumée de mesures efficaces pour réagir à des propos haineux à l'égard des musulmans, l'auteur n'ayant pas démontré que lesdits propos avaient eu des effets concrets sur lui ou que les effets concrets de ces propos étaient imminents et ne pouvant donc pas être considéré comme victime d'une violation aux fins de l'article 20(2) du Pacte international relatif aux droits civils et politiques²¹.
38. Le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale a conclu que le fait de ne s'être pas assuré que des déclarations faites dans le cadre d'un discours public diffusant des idées de supériorité ou de haine raciales et incitant, tout du moins, à la discrimination raciale ne bénéficiaient pas de la protection accordée par la clause de sauvegarde eu égard à la liberté d'expression emportait violation de l'article 4 de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale²². Le Comité a également conclu à une violation de l'article 4 dans une affaire où l'Etat n'avait pas respecté l'obligation d'ouvrir une enquête pour déterminer si certains propos tenus lors d'une émission radiodiffusée – pouvant être compris comme une généralisation

¹⁹ *Faurisson c. France*, Communication n° 550/1993, constatations du 8 novembre 1996. Faisant référence à cette affaire, le Comité des droits de l'homme des Nations Unies a toutefois fait observer que « Les lois qui criminalisent l'expression d'opinions concernant des faits historiques sont incompatibles avec les obligations que le Pacte impose aux Etats parties en ce qui concerne le respect de la liberté d'opinion et de la liberté d'expression (...). Le Pacte ne permet pas les interdictions générales de l'expression d'une opinion erronée ou d'une interprétation incorrecte d'événements du passé. Des restrictions ne devraient jamais être imposées à la liberté d'opinion et, en ce qui concerne la liberté d'expression, les restrictions ne devraient pas aller au-delà de ce qui est permis par le paragraphe 3 ou exigé par l'article 20. » – avec les restrictions à la liberté d'expression que permet l'article 19(3) (*Observation générale n° 34 - Article 19 : Libertés d'opinion et d'expression*, paragraphe 49).

²⁰ *Ross c. Canada*, Communication n° 736/1997, constatations du 18 octobre 2000.

²¹ *A. W. P. c. Danemark*, Communication n° 1879/2009, décision du 1^{er} novembre 2013. Le Comité a également estimé que les faits relatifs à une violation présumée de l'article 20(2) dans l'affaire *Vassilari c. Grèce* n'avaient pas été suffisamment étayés, Communication n° 1570/2007, constatations du 19 mars 2009 ; une opinion dissidente a néanmoins été exprimée à cet égard par Abdelfattah Amor, Ahmad Amin Fathalla et Bouzid Lazhari.

²² *Communauté juive d'Oslo et al. c. Norvège*, Communication n° 30/2003, opinion du 15 août 2005.

négative touchant un groupe de personnes tout entier, fondée uniquement sur leur origine ethnique ou nationale, sans rapport avec leurs vues, opinions ou actes particuliers concernant la question des mutilations génitales féminines – représentaient un acte de discrimination raciale²³. Par ailleurs, dans une affaire relative à des déclarations décrivant des caractéristiques négatives généralisées de la population turque d'Allemagne et invitant à refuser à cette population l'accès à la protection sociale et à interdire l'immigration en général, le Comité, considérant que ces propos étaient porteurs d'idées de supériorité raciale et contenaient des éléments d'incitation à la discrimination raciale, a estimé que la non-conduite d'une enquête effective en la matière emportait violation de l'article 4²⁴.

Convention européenne des droits de l'homme

39. La **Convention européenne des droits de l'homme** garantit la liberté d'expression au titre de l'article 10 et interdit toute discrimination – en relation avec d'autres droits et libertés protégés par l'article 14 et, plus généralement, conformément à l'article 1^{er} du Protocole n° 12 – mais ne contient aucune disposition spécifique sur l'usage du discours de haine. Néanmoins, la Cour européenne des droits de l'homme (et l'ancienne Commission européenne des droits de l'homme) a dû se pencher sur un tel usage dans le cadre de l'examen de recours introduits en relation avec l'imposition de sanctions pénales et d'autres restrictions à certaines déclarations. Ce faisant, soit elle a considéré que les propos en question étaient totalement exclus de la protection offerte par le droit à la liberté d'expression au titre de l'article 10 (en s'appuyant sur l'interdiction visée à l'article 17 concernant les actes et activités visant à la destruction des droits ou libertés reconnus dans la Convention européenne), soit elle s'est employée à déterminer si les mesures concernées constituaient une restriction de l'exercice de cette liberté pouvant être considérée comme poursuivant un objectif légitime, tel la protection des droits d'autrui, nécessaire dans une société démocratique.
40. La première approche a été appliquée dans les cas d'attaques violentes visant un groupe ethnique ou religieux particulier²⁵, de déclarations antisémites²⁶, de diffusion de déclarations discriminatoires à caractère racial²⁷ et de négation de l'Holocauste²⁸. La deuxième approche a été suivie dans le cas de propos supposés attiser ou justifier la violence, la haine ou l'intolérance, où la Cour européenne a tout particulièrement tenu compte de facteurs tels qu'un contexte politique ou social tendu, un appel direct ou indirect à la violence ou en

²³ *Adan c. Danemark*, Communication n° 43/2008, opinion du 13 août 2010. Un même défaut d'enquête a été jugé contraire à l'article 4 dans l'affaire *Gelle c. Danemark*, Communication n° 34/2004, opinion du 6 mars 2006.

²⁴ *Union turque de Berlin-Brandebourg (TBB) c. Allemagne*, Communication n° 48/2010, opinion du 26 février 2013.

²⁵ Voir, par exemple, les affaires *Pavel Ivanov c. Russie* (déc.), n° 35222/04, 20 février 2007, et *Norwood c. Royaume-Uni* (déc.), n° 23131/03, 16 novembre 2004.

²⁶ Voir, par exemple, les affaires *W P c. Pologne* (déc.), n° 42264/98, 2 septembre 2004, et *M'Bala M'Bala c. France* (déc.), n° 25239/13, 20 octobre 2015.

²⁷ Voir, par exemple, l'affaire *Glimmerveen et Hagenbeek c. Pays-Bas* (déc.), n° 8438/78, 11 octobre 1979. Voir également *Jersild c. Danemark* [GC], n° 15890/89, 23 septembre 1994, paragraphe 35.

²⁸ Voir, par exemple, les affaires *Honsik C. Autriche* (déc.), n° 25062/94, 18 octobre 1995, *Marais c. France* (déc.), n° 31159/96, 24 juin 1996, *Lehideux et Isorni c. France* [GC], n° 24662/94, 23 septembre 1998, paragraphe 47, *Garaudy c. France* (déc.), n° 65831/01, 24 juin 2003, *Witzsch c. Allemagne* (déc.), n° 7485/03, 13 décembre 2005, et *M'Bala M'Bala c. France* (déc.), n° 25239/13, 20 octobre 2015.

Cf. Arrêt *Perinçek c. Suisse* [GC], no. 27510/08 du 15 octobre 2015, dans lequel la Cour européenne des droits de l'homme a estimé qu'il n'y avait pas d'obligation internationale d'interdire la négation du génocide en tant que telle et qu'une condamnation pénale pour une telle négation ne se justifiait pas en l'absence d'un appel à la haine ou à l'intolérance, un contexte de tensions accrues ou des circonstances historiques particulières ou encore un impact significatif sur la dignité de la communauté concernée (§. 280).

justification de la violence, de la haine ou de l'intolérance (en particulier en cas de déclaration générale contre des groupes ethniques, religieux ou autres, pris dans leur ensemble, ou les présentant sous un angle négatif), la manière dont ces déclarations ont été faites et leur capacité – directe ou indirecte – à entraîner des conséquences dommageables. Dans toutes ces affaires, la Cour s'est souciée de l'interaction entre les différents facteurs plutôt que de chacun de ces facteurs pris isolément. Le caractère disproportionné ou non des mesures prises à la suite des déclarations en question et l'existence ou non de recours civils ou autres susceptibles d'être introduits en la matière sont deux autres considérations essentielles sur lesquelles la Cour s'est appuyée pour statuer²⁹.

41. Par ailleurs, la Cour européenne a reconnu que les Etats membres sont tenus à l'obligation positive de protéger les personnes visées par le discours de haine contre toute violence ou autre atteinte à leurs droits par des personnes inspirées par un tel discours³⁰. De plus, un comportement discriminatoire peut équivaloir à une violation de l'interdiction de tout traitement inhumain ou dégradant visée à l'article 3 et la passivité (notamment le fait de ne pas faire appliquer les dispositions pénales) face aux atteintes aux droits et libertés protégés par la Convention européenne peut être considérée comme un tel comportement³¹. Qui plus est, la Cour européenne a également admis que l'absence de mise à disposition de voies de réparation en cas de propos injurieux, notamment sous la forme de stéréotypes négatifs, à l'égard d'un groupe particulier de personnes emportait violation de l'obligation positive de veiller au respect effectif de la vie privée d'un membre de ce groupe, les propos en question équivalant à une atteinte à son identité³².

²⁹ Voir les affaires citées aux notes de bas de page 11-13 ainsi que les affaires *Hennicke c. Allemagne* (déc.), n° 34889/97, 21 mai 1997, *Incal c. Turquie* [GC], n° 22678/93, 9 juin 1998, *Lehideux et Isorni c. France* [GC], n° 24662/94, 23 septembre 1998, *Witzsch c. Allemagne* (déc.), n° 41448/98, 20 avril 1999, *Karataş c. Turquie* [GC], n° 23168/94, 8 juillet 1999, *Erdoğan et İnce c. Turquie* [GC], n° 25067/94, 8 juillet 1999, *Özgür Gündem c. Turquie*, n° 23144/93, 16 mars 2000, *Şener c. Turquie*, n° 26680/95, 18 juillet 2000, *Le Pen c. France* (déc.), n° 55173/00, 10 mai 2001, *Osmani c. « l'ex-République yougoslave de Macédoine »*, n° 50841/99, 11 octobre 2001, *Gunduz c. Turquie* (déc.), n° 59745/97, 13 novembre 2003, *Gunduz c. Turquie*, n° 35071/97, 4 décembre 2003, *Seurot c. France* (déc.), n° 57383/00, 18 mai 2004, *Maraşlı c. Turquie*, n° 40077/98, 9 novembre 2004, *Dicle c. Turquie*, n° 34685/97, 10 novembre 2004, *Gumus et autres c. Turquie*, n° 40303/98, 15 mars 2005, *Alinak c. Turquie*, n° 40287/98, 29 mars 2005, *İ A c. Turquie*, n° 42571/98, 13 septembre 2005, *Han c. Turquie*, n° 50997/99, 13 septembre 2005, *Koç et Tambaş c. Turquie*, n° 50934/99, 21 mars 2006, *Aydın Tatlav c. Turquie*, n° 50692/99, 2 mai 2006, *Erbakan c. Turquie*, n° 59405/00, 6 juillet 2006, *Güzel c. Turquie (n° 2)*, n° 65849/01, 27 juillet 2006, *Düzgören c. Turquie*, n° 56827/00, 9 novembre 2006, *Yarar c. Turquie*, n° 57258/00, 19 décembre 2006, *Üstün c. Turquie*, n° 37685/02, 10 mai 2007, *Birdal c. Turquie*, n° 53047/99, 2 octobre 2007, *NurRadyo Ve TelevizyonYayıncılığı A Ş c. Turquie* (déc.), n° 6587/03, 27 novembre 2007, *Demirel et Ateş c. Turquie*, n° 10037/03, 29 novembre 2007, *ÖzgürRadyo-Ses RadyoTelevizyonYayınYapım Ve Tanıtım A.Ş. c. Turquie*, n° 11369/03, 14 décembre 2007, *Soulas et autres c. France*, n° 15958/03, 10 juillet 2008, *Balsytė-Lideikienė c. Lituanie*, n° 72596/01, 4 novembre 2008, *Leroy c. France*, n° 36109/03, 2 octobre 2008, *Özer c. Turquie*, n° 871/08, 26 janvier 2010, *Willem c. France*, n° 10883/05, 16 juillet 2009, *Dink c. Turquie*, n° 2668/07, 14 septembre 2010, et *Perinçek c. Suisse* [GC], n° 27510/08, 15 octobre 2015.

³⁰ Voir, par exemple, les affaires *Ouranio Toxo et autres c. Grèce*, n° 74989/01, 20 octobre 2005, *Begheluri et autres c. Géorgie*, n° 28490/02, 7 octobre 2014, *Karahmed c. Bulgarie*, n° 30587/13, 24 février 2015 et *Identoba et autres c. Géorgie*, n° 73235/12, 12 mai 2015.

³¹ Voir, par exemple, l'affaire *Opuz c. Turquie*, n° 33401/02, 9 juin 2009.

³² *Aksu c. Turquie* [GC], n° 4149/04, 15 mars 2012. Voir également *Eglise de scientologie c. Suède* (déc.), n° 8282/78, 14 juillet 1980.

Autres traités européens

42. L'usage du discours de haine fait l'objet de trois autres **traités du Conseil de l'Europe**.
43. Ainsi, le **Protocole additionnel à la Convention sur la cybercriminalité**, relatif à l'incrimination d'actes de nature raciste et xénophobe commis par le biais de systèmes informatiques, exige des Etats membres qu'ils adoptent les mesures législatives et autres qui se révèlent nécessaires pour ériger en infractions pénales la diffusion, par le biais d'un système informatique, de matériel raciste et xénophobe et l'utilisation de systèmes informatiques pour proférer des menaces et des insultes avec une motivation raciste et xénophobe et pour nier, minimiser de manière grossière, approuver ou justifier des actes constitutifs de génocide ou de crimes contre l'humanité.
44. De son côté, la **Convention européenne sur la télévision transfrontière** dispose que les services de programmes ne doivent pas être susceptibles d'inciter à la haine raciale. Par ailleurs, la **Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique** mentionne des formes de violence envers les femmes qui peuvent aussi être des manifestations de discours de haine sexiste en ligne/hors ligne, à savoir le harcèlement sexuel (article 40) et le harcèlement (article 34), et exige des Etats qu'ils prennent les mesures législatives ou autres nécessaires.

Autres normes européennes et internationales

45. Outre ces obligations conventionnelles particulières qui exigent ou autorisent l'adoption de mesures visant à lutter contre le discours de haine d'une nature particulière ou dans certains contextes, il existe diverses autres **normes européennes et internationales** pertinentes en la matière. Il s'agit des recommandations du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, des recommandations et des résolutions de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, d'un rapport de la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise), de deux mesures de l'Union européenne, de la Déclaration et du Programme d'action de Durban (septembre 2001) et du document final de la Conférence d'examen de Durban (avril 2009), du Plan d'action de Rabat relatif à l'interdiction de l'appel à la haine nationale, raciale ou religieuse qui constitue une incitation à la discrimination, à l'hostilité ou à la violence (5 octobre 2012) et des rapports de l'Assemblée générale des Nations Unies et des rapporteurs spéciaux du Conseil des droits de l'homme des Nations Unies sur les formes contemporaines de racisme, de discrimination raciale, de xénophobie et de l'intolérance qui y est associée, sur les questions relatives aux minorités et sur la promotion et la protection de la liberté d'opinion et d'expression, ainsi que des rapports du Haut-commissaire aux droits de l'homme des Nations Unies.
46. Nombre de **recommandations du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe** et de **recommandations et résolutions de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe** s'intéressent à des formes particulières de discours de haine, par exemple le nationalisme agressif, l'extrémisme, le néonazisme, l'ethnocentrisme et la haine raciale. D'autres se concentrent sur les discours de haine visant des groupes de personnes spécifiques, à l'instar de celles portant sur l'antitsiganisme, l'antisémitisme, la xénophobie, l'islamophobie, l'homo/transphobie, le statut de migrant et l'appartenance religieuse. D'autres encore portent sur ce phénomène dans des contextes particuliers, notamment dans le cyberspace, les médias en ligne, le discours politique et les jeux vidéo.

47. La Recommandation R (97) 20 du Comité des Ministres aux Etats membres sur le « discours de haine » définit celui-ci comme « couvrant toutes formes d'expression qui propagent, incitent à, promeuvent ou justifient la haine raciale, la xénophobie, l'antisémitisme ou d'autres formes de haine fondées sur l'intolérance, y compris l'intolérance qui s'exprime sous forme de nationalisme agressif et d'ethnocentrisme, de discrimination et d'hostilité à l'encontre des minorités, des immigrés et des personnes issues de l'immigration. » Elle recommande aux Etats membres de suivre un certain nombre de principes de lutte contre le discours de haine dans leurs législations et pratiques internes. De même, d'autres recommandations et résolutions plaident en faveur de l'adoption de diverses mesures administratives, civiles et pénales pour lutter contre ce discours de haine, tout en respectant le droit à la liberté d'expression. En outre, elles s'efforcent de promouvoir une culture de tolérance, insistant à cet égard sur le rôle des différentes formes de médias³³.
48. Le **rapport de la Commission de Venise** s'intéresse particulièrement à l'incitation à la haine religieuse³⁴. Ayant examiné la législation européenne sur le blasphème, l'injure à caractère religieux et l'incitation à la haine religieuse, le rapport conclut que l'incitation à la haine, y compris la haine religieuse, devrait être punissable de sanctions pénales et qu'il serait utile d'instaurer une exigence explicite d'intention ou de négligence. Le rapport conclut également qu'il n'est pas nécessaire ni souhaitable de créer une infraction d'injure religieuse (c'est-à-dire d'insulte au sentiment religieux) en tant que telle, en l'absence de l'élément essentiel de l'incitation à la haine. Enfin, le rapport considère que l'infraction de blasphème devrait être abolie et ne devrait pas être rétablie.
49. Les deux **mesures de l'Union européenne** relatives au discours de haine sont 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 (« la Décision-cadre ») et la Directive 2010/13/UE du Parlement européen et du Conseil du 10 mars 2010 visant à la coordination de certaines dispositions législatives, réglementaires et administratives des Etats membres relatives à la fourniture de services de médias audiovisuels (« la directive Services de médias audiovisuels »).
50. D'après la **Décision-cadre**, « [l]e racisme et la xénophobie sont des violations directes des principes de liberté, de démocratie, de respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales, ainsi que de l'État de droit, principes sur lesquels l'Union européenne est fondée et qui sont communs aux Etats membres ». Tout en reconnaissant que la lutte contre le racisme et la xénophobie nécessite différents types de mesures qui doivent s'inscrire dans un cadre global et qu'elle ne peut se limiter à la matière pénale, les mesures exigées par la Décision-cadre se limitent à la lutte contre des formes particulièrement graves de racisme et de xénophobie au moyen du droit pénal. Ainsi, elle exige que soient punissables, lorsqu'il s'agit d'actes intentionnels, l'incitation publique à la violence ou à la haine 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. De même, la loi devrait sanctionner l'apologie, la négation ou la banalisation grossière intentionnelles et publiques des crimes de génocide, crimes contre l'humanité et crimes de guerre visant un tel groupe de personnes ou ses membres lorsque le comportement est exercé d'une manière qui risque d'inciter à la violence ou à la haine à l'égard de

³³ Voir en annexe la liste des différentes recommandations et résolutions.

³⁴ *Rapport sur les relations entre liberté d'expression et liberté de religion : réglementation et répression du blasphème, de l'injure à caractère religieux et de l'incitation à la haine religieuse*, CDL-AD(2008)026, 23 octobre 2008.

ce groupe de personnes ou d'un membre de ce groupe. Parallèlement, la Décision-cadre indique clairement qu'elle n'oblige pas les Etats membres à prendre des mesures contraires aux principes fondamentaux relatifs à la liberté d'association et à la liberté d'expression.

51. Quant à la **directive Services de médias audiovisuels**, elle exige des Etats membres qu'ils veillent à ce que de tels services fournis par les fournisseurs ne contiennent aucune incitation à la haine fondée sur la race, le sexe, la religion ou la nationalité. Par ailleurs, les Etats membres doivent veiller à ce que les communications commerciales audiovisuelles fournies par les fournisseurs de services de médias ne portent pas atteinte à la dignité humaine, ne comportent pas de discrimination fondée sur le sexe, l'origine raciale ou ethnique, la nationalité, la religion ou les convictions, un handicap, l'âge ou l'orientation sexuelle, ni ne promeuvent une telle discrimination.
52. La Conférence mondiale contre le racisme, la discrimination raciale, la xénophobie et l'intolérance qui y est associée, convoquée par l'Assemblée générale des Nations Unies³⁵, a adopté la **Déclaration et le Programme d'action de Durban** en 2001. Ces textes affirment que le racisme, la discrimination raciale, la xénophobie et l'intolérance qui y est associée constituent la négation des buts et principes de la Charte des Nations Unies et constatent que si ces phénomènes ne sont pas combattus par tous, en particulier les autorités publiques et hommes politiques à tous les échelons, leur perpétuation s'en trouve encouragée. Ils exhortent à adopter tout un éventail de mesures législatives, judiciaires, réglementaires et administratives mais aussi d'autorégulation pour prévenir le racisme, la discrimination raciale, la xénophobie et l'intolérance qui y est associée et protéger les Hommes contre ces phénomènes, et promouvoir le respect et la tolérance. En particulier, ils engagent vivement les Etats à « appliquer des sanctions judiciaires, conformément au droit international relatif aux droits de l'homme applicable, s'agissant de l'incitation à la haine raciale au moyen des nouvelles techniques d'information et de communication, notamment l'Internet »³⁶, et encouragent à dénoncer et à prévenir activement la transmission de messages racistes et xénophobes par tous les moyens de communication³⁷.
53. La **Conférence d'examen de Durban** a été convoquée par l'Assemblée générale des Nations Unies³⁸ pour évaluer les progrès accomplis dans la réalisation des objectifs fixés par la Conférence mondiale. Son **document final** exprime son inquiétude face à l'augmentation des incitations à la haine, dirigées contre des communautés raciales et religieuses et des personnes appartenant à des minorités raciales ou religieuses, dans les médias écrits, audiovisuels ou électroniques, ou par tout autre moyen, provenant de diverses sources et qui ont gravement touché ces communautés et personnes. Les signataires du document se déclarent déterminés à prendre, « conformément à l'article 20 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, toutes les mesures législatives, politiques et judiciaires nécessaires pour interdire, de manière complète et effective, tout appel à la haine nationale, raciale ou religieuse qui constitue une incitation à la discrimination, à l'hostilité ou à la violence. »³⁹ En outre, ils invitent instamment les Etats à prendre des mesures pour combattre la persistance des attitudes xénophobes à l'égard des étrangers et des

³⁵ Conformément à la Résolution 52/111 du 18 février 1998.

³⁶ Paragraphe 145.

³⁷ Paragraphe 147(d).

³⁸ Conformément à la Résolution 61/149 du 19 décembre 2006.

³⁹ 24 avril 2009, paragraphe 69.

stéréotypes négatifs les concernant, notamment de la part des politiciens, des agents chargés de l'application des lois, du personnel des services d'immigration et des médias⁴⁰. Qui plus est, ils exhortent les Etats à punir les activités violentes, racistes et xénophobes menées par des groupes et fondées sur des idéologies néonazies, des idéologies néofascistes ou d'autres idéologies nationales violentes, à déclarer illégales et à interdire toutes les organisations qui s'inspirent d'idées ou de théories fondées sur la supériorité d'une race ou d'un groupe de personnes d'une certaine couleur ou d'une origine ethnique, ou qui prétendent justifier ou encourager toute forme de haine et de discrimination nationales, raciales et religieuses, et à adopter immédiatement des mesures positives visant à éliminer toute incitation à une telle discrimination ou tous actes de discrimination⁴¹.

54. Le **Rapporteur spécial sur les formes contemporaines de racisme, de discrimination raciale, de xénophobie et de l'intolérance qui y est associée** a souligné le rôle central des mesures législatives dans toute stratégie visant à combattre et prévenir le racisme, la haine ethnique et la xénophobie sur internet et dans les médias sociaux et a donc encouragé les Etats ne l'ayant pas encore fait à envisager d'adopter une telle législation. Parallèlement, le Rapporteur spécial a insisté sur le rôle important du secteur privé et de l'éducation pour combattre le racisme et l'incitation à la haine raciale. En outre, il a souligné la nécessité de contrecarrer les partis politiques, mouvements et groupes extrémistes et de renforcer les mesures tendant à prévenir les incidents racistes et xénophobes à des manifestations sportives⁴².
55. Par ailleurs, la **Rapporteuse spéciale sur les questions relatives aux minorités** a publié un rapport axé sur le discours de haine et l'incitation à la haine à l'égard des minorités dans les médias. Ce rapport reconnaît que les causes profondes de la haine doivent être mieux appréhendées, tout en soulignant l'importance de mobiliser les communautés majoritaires pour qu'elles appellent avec les minorités marginalisées et défavorisées au respect des droits de l'homme, à l'égalité et à la dignité pour tous. La Rapporteuse spéciale exhorte les Etats à adopter une législation interne qui interdise tout appel à la haine nationale, raciale ou religieuse qui constitue une incitation à la discrimination, à l'hostilité ou à la violence, tout en respectant pleinement le droit à la liberté de parole et d'expression. En outre, elle demande aux Etats d'adopter le Plan d'action de Rabat⁴³ dans le cadre de la mise en œuvre ou de la révision de leur dispositif juridique de lutte contre les discours de haine. Le rapport souligne la nécessité, pour les partis politiques démocratiques, de trouver des outils et stratégies de sensibilisation qui leur permettent de faire efficacement contrepoids aux messages de haine diffusés par les forces et partis extrémistes.
56. La Rapporteuse spéciale met l'accent sur l'importance, pour les médias, d'appliquer les normes les plus élevées en matière de journalisme respectueux de la déontologie, s'abstenir de réduire des personnes ou groupes de personnes à des stéréotypes et rapporter les faits en toute objectivité et impartialité. Le rapport encourage la mise en place au niveau national d'organismes de réglementation indépendants, notamment de représentants des minorités, habilités à exercer une veille sur les discours de haine dans les médias, à recevoir du public des informations concernant ce genre de discours,

⁴⁰ *Ibid*, paragraphe 75.

⁴¹ *Ibid*, paragraphes 60 et 99.

⁴² Voir, par exemple, les rapports suivants : A/HRC/26/50 (10 avril 2014), A/HRC/26/49 (6 mai 2014) et A/HRC/29/47 (13 avril 2015).

⁴³ Voir le paragraphe 57 ci-après.

à recevoir et à appuyer des plaintes et à formuler des recommandations. D'après le rapport, les fournisseurs d'accès à Internet devraient fixer en matière de discours de haine et d'incitation à la haine des conditions d'utilisation détaillées, des règles et des procédures de notification et de retrait conformes aux législations nationales et aux normes internationales, et veiller à l'application en toute transparence de ces dispositifs. Par ailleurs, le rapport souligne l'importance de l'éducation et de la formation, en recommandant notamment d'incorporer les composantes clés de l'éducation aux médias dans les programmes scolaires à tous les stades, en mettant tout particulièrement l'accent sur l'environnement virtuel, un aspect jugé essentiel pour doter les jeunes et les adultes des outils et ressources nécessaires pour acquérir une capacité de réflexion critique qui leur permette de jauger l'exactitude, l'objectivité et l'incidence des informations obtenues des médias⁴⁴.

57. Le discours de haine fait également l'objet d'un rapport spécifique du **Rapporteur spécial sur la promotion et la protection du droit à la liberté d'opinion et d'expression**⁴⁵. Ce rapport reconnaît que si le droit à la liberté d'expression peut et doit être soumis à des restrictions dans des cas extrêmes tels que l'incitation au génocide ou à la haine, conformément aux règles et principes internationaux, ce droit constitue aussi un moyen de dénoncer les torts causés par les préjugés, de lutter contre les stéréotypes négatifs, de proposer des opinions et des points de vue différents et d'instaurer un climat de respect et de compréhension entre les peuples et les communautés du monde entier. En conséquence, souligne le Rapporteur spécial, les lois visant à lutter contre l'incitation à la haine doivent être interprétées et appliquées avec prudence par les autorités judiciaires de façon à ne pas restreindre abusivement la liberté d'expression⁴⁶. Parallèlement, ces lois pourraient être complétées par une large série de mesures destinées à apporter un réel changement dans les modes de pensée, les perceptions et le discours. Afin de prévenir le recours abusif aux lois sur l'incitation à la haine, le Rapporteur spécial préconise que seuls les cas d'incitation à la haine d'une gravité extrême soient considérés comme des infractions pénales – en prenant en compte les éléments ci-après : gravité, intention, teneur, portée, probabilité de nuire, imminence et contexte⁴⁷.
58. Dans un rapport sur la discrimination et la violence à l'encontre de personnes en raison de leur orientation sexuelle ou de leur identité de genre, le **Haut-Commissariat aux droits de l'homme des Nations Unies** recommande plusieurs mesures à prendre par les Etats pour lutter contre ce type de violation, notamment l'interdiction de l'incitation à la haine et à la violence motivée par l'orientation sexuelle ou l'identité de genre et la garantie que ceux qui tiennent des propos haineux à ce sujet aient à répondre de leurs actes⁴⁸.
59. L'adoption du **Plan d'action de Rabat** signe l'aboutissement d'un processus engagé par le Haut-Commissariat aux droits de l'homme des Nations Unies pour évaluer de manière exhaustive la mise en œuvre des législations, jurisprudences et politiques relatives à l'appel à la haine nationale, raciale ou religieuse qui constitue une incitation à la discrimination, à l'hostilité ou à la violence, tout en encourageant au plein respect de la liberté d'expression, telle

⁴⁴ Voir A/HRC/28/64, 5 janvier 2015.

⁴⁵ A/67/357, 7 septembre 2012.

⁴⁶ *Ibid.*, paragraphe 76.

⁴⁷ *Ibid.*

⁴⁸ A/HRC/29/23, 4 mai 2015, paragraphe 78.

que protégée par le droit international des droits de l'homme⁴⁹. Ce plan recommande de distinguer clairement a) les formes d'expression qui constituent une infraction pénale, b) celles qui ne sont pas punissables en vertu du droit pénal mais peuvent justifier une action civile ou des sanctions administratives et c) celles qui n'appellent aucune de ces sanctions mais suscitent néanmoins des préoccupations en termes de tolérance, de civilité et de respect des droits d'autrui⁵⁰. A cet égard, il attire l'attention sur six critères permettant d'évaluer si une expression atteint le seuil de l'infraction pénale, à savoir le contexte, l'auteur, l'intention, la teneur et la forme, la portée et la probabilité (y compris l'imminence)⁵¹. Par ailleurs, il recommande de prendre des mesures pour lutter contre les stéréotypes négatifs et la discrimination, promouvoir la compréhension interculturelle, instruire les plaintes relatives à des actes d'incitation à la haine et garantir une collecte de données systématique⁵².

Normes de l'ECRI

60. **Les RPG antérieures de l'ECRI** sur le discours de haine recommandent :

- d'encourager la réflexion au sein des professions du secteur des médias et du secteur de la publicité, sur l'image de l'islam et des communautés musulmanes reflétée par ces derniers et sur la responsabilité qui incombe aux professionnels de ces secteurs de ne pas véhiculer des préjugés et des informations basées sur des partis-pris⁵³ ;
- de prendre des mesures pour lutter contre la diffusion de matériels racistes, xénophobes et antisémites par l'internet⁵⁴ ;
- de prendre toutes les mesures nécessaires pour combattre toutes les manifestations de l'antisémitisme, notamment en veillant à ce que, dans la lutte contre le racisme, le droit pénal prenne en compte l'antisémitisme⁵⁵ ;
- de prendre des mesures pour lutter contre le racisme et la discrimination raciale en milieu scolaire⁵⁶ ;
- de prendre des mesures pour lutter contre l'antitsiganisme et la discrimination à l'égard des Roms⁵⁷ ; et
- d'ériger en infractions pénales certaines formes de discours de haine⁵⁸.

61. La RPG n° 7 recommande d'incriminer les comportements suivants:

- l'incitation publique à la violence, à la haine ou à la discrimination, les injures ou la diffamation publiques, les menaces, à l'égard d'une personne ou d'un ensemble de personnes, en raison de leur « race », leur couleur, leur langue, leur religion, leur nationalité ou leur origine nationale ou ethnique ;
- l'expression publique, dans un but raciste, d'une idéologie qui prône la supériorité d'un ensemble de personnes en raison de leur race, leur couleur, leur langue, leur religion, leur nationalité ou leur origine nationale ou ethnique, ou qui calomnie ou dénigre un tel ensemble de personnes ; et

⁴⁹ Rapport du Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme sur les ateliers d'experts sur l'interdiction de l'incitation à la haine nationale, raciale ou religieuse, A/HRC/22/17/Add.4, 11 janvier 2013, paragraphe 6.

⁵⁰ *Ibid.*, paragraphe 12.

⁵¹ *Ibid.*, annexe, paragraphe 29.

⁵² *Ibid.*, annexe, paragraphes 42 à 47.

⁵³ RPG n° 5, *La lutte contre l'intolérance et les discriminations envers les musulmans*.

⁵⁴ RPG n° 6, *La lutte contre la diffusion de matériels racistes, xénophobes et antisémites par l'internet*.

⁵⁵ RPG n° 9, *La lutte contre l'antisémitisme*.

⁵⁶ RPG n° 10, *Lutter contre le racisme et la discrimination raciale dans et à travers l'éducation scolaire*.

⁵⁷ RPG n° 13, *La lutte contre l'anti-tsiganisme et les discriminations envers les Roms*.

⁵⁸ RPG n° 7, *La législation nationale pour lutter contre le racisme et la discrimination raciale*.

- la négation, la minimisation grossière, la justification ou l'apologie publiques, dans un but raciste, de crimes de génocide, de crimes contre l'humanité ou de crimes de guerre⁵⁹.

Préoccupations en matière d'application

62. Il existe donc une base solide en droit international et régional des droits de l'homme pour imposer des restrictions à l'usage du discours de haine. Néanmoins, les organes chargés du contrôle de la mise en œuvre des obligations des Etats à cet égard craignent que de telles restrictions visent indûment à **réduire au silence les minorités** et à **réprimer la critique, l'opposition politique ou des croyances religieuses**.
63. Ainsi, dans le cadre de l'examen des rapports des Etats parties à la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale a recommandé de modifier les définitions figurant dans les législations visant à lutter contre « l'extrémisme » pour veiller à ce qu'elles soient libellées de manière explicite et précise et englobent uniquement les actes de violence, l'incitation à de tels actes et la participation à des organisations qui incitent à la discrimination raciale et l'encouragent, conformément à l'article 4 de ladite convention. De même, le Comité des droits de l'homme des Nations Unies s'est inquiété du fait que ces législations risquent d'être interprétées et appliquées de manière excessivement large, ce qui ciblerait ou défavoriserait les défenseurs des droits de l'homme qui œuvrent en faveur de l'élimination de la discrimination raciale ou ne protégerait pas les personnes et les associations contre une application arbitraire. En outre, des préoccupations concernant le dévoiement des restrictions au discours de haine pour faire taire les critiques, notamment celles, légitimes, de l'opposition politique, ont aussi été exprimées par l'ECRI et d'autres institutions telles que le Rapporteur spécial sur la promotion et la protection du droit à la liberté d'opinion et d'expression ou le Comité consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales.
64. Une autre préoccupation, liée aux précédentes, concerne le fait que les interdictions relatives au discours de haine risquent d'être **utilisées de manière disproportionnée ou injustifiée** à l'encontre de ceux qu'elles sont justement censées protéger, d'où l'importance d'éviter tout usage abusif en la matière. Certes, cette préoccupation repose-t-elle peut-être sur une base subjective – parce que seules certaines procédures font l'objet de comptes rendus exhaustifs et que les données globales manquent – et non pas sur des preuves. Cela étant, s'il est important de veiller à ce que toute mesure de lutte contre le discours de haine soit fondée et ne résulte jamais d'un choix sélectif ou arbitraire, la Recommandation établit clairement que toute interdiction du discours de haine dans le droit pénal doit s'appliquer de manière générale et ne doit pas viser uniquement certains types d'auteurs.

Conclusion

65. La Recommandation envisage des mesures qui sont requises au titre du droit international ou autorisées par ces mêmes instruments afin de garantir l'universalité des droits de l'homme.

⁵⁹ La RPG n° 9 reprend globalement ces termes, sauf qu'elle mentionne l'« identité » ou l'« origine » juive plutôt que la « race », la « couleur », etc. et inclut également la négation, la minimisation grossière, la justification ou l'apologie publiques de la Shoah et la dégradation ou la profanation, dans un but antisémite, de biens ou de monuments juifs. En outre, les deux RPG recommandent que soient érigés en infractions la diffusion ou la distribution publiques, la production ou le stockage aux fins de diffusion ou de distribution publiques, d'écrits, d'images ou d'autres supports contenant des manifestations visées par les infractions susmentionnées, ainsi que la création ou la direction d'un groupement qui promeut le racisme ou l'antisémitisme, le soutien à ce groupement ou la participation à ses activités, aux fins de contribuer aux infractions susmentionnées.

D. Ratifications, réserves et recours

Recommandation 1

Ratification des traités

66. Les trois traités que la recommandation 1, à l'instar des RPG n° 13 et 14, invite les Etats membres ne l'ayant pas encore fait à ratifier exigent de prendre l'engagement d'adopter diverses mesures essentielles pour atteindre les objectifs de la Recommandation.
67. Les mesures requises au titre du **Protocole additionnel à la Convention sur la cybercriminalité** portent sur l'incrimination des actes à caractère raciste et xénophobe commis par le biais de systèmes informatiques. Elles ont déjà été présentées plus haut⁶⁰ et sont importantes car elles se concentrent tout particulièrement sur le discours de haine. Néanmoins, les mesures requises au titre des deux autres instruments – la **Convention-cadre pour la protection des minorités nationales** (« la Convention-cadre ») et le **Protocole n° 12 à la Convention européenne des droits de l'homme** (« le Protocole n° 12 ») – sont tout aussi importantes.
68. Ainsi, la Convention-cadre exige non seulement de garantir à toute personne appartenant à une minorité nationale le droit à l'égalité devant la loi et à une égale protection de la loi, mais également a) de promouvoir l'esprit de tolérance et le dialogue interculturel, b) de favoriser le respect et la compréhension mutuels et la coopération et c) de protéger les personnes qui pourraient être victimes de menaces ou d'actes de discrimination, d'hostilité ou de violence en raison de leur identité ethnique, culturelle, linguistique ou religieuse. De son côté, le Protocole n° 12 renforce l'interdiction de la discrimination prévue dans la Convention européenne des droits de l'homme en disposant que la jouissance de tout droit prévu par la loi – et pas seulement les droits et libertés expressément garantis par cette dernière – doit être assurée.
69. La recommandation 1 n'inclut toutefois pas la Convention européenne sur la télévision transfrontière dans la liste des traités à ratifier car cette convention a aujourd'hui besoin d'être mise à jour au moyen d'un protocole afin de prendre en compte les divers développements intervenus dans le domaine des médias depuis son adoption. Il serait donc futile de ratifier ce traité en l'état.

Recommandation 2

Levée des réserves

70. Le premier point de cette recommandation, à savoir la nécessité de retirer toute **réserve** à l'article 4 de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale et à l'article 20 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et politiques formulée au nom du droit à la liberté de réunion, d'association et d'expression, repose sur la crainte que le maintien de telles réserves pourrait entraver l'adoption de mesures efficaces visant à interdire les organisations qui incitent au racisme et à la discrimination raciale, à la propagande en faveur de la guerre et à l'appel à la haine nationale, raciale ou religieuse, ou encouragent de tels actes.

Accès à des voies de recours

71. Le second point de la recommandation 2, à savoir la reconnaissance de la **compétence du Comité pour l'élimination de la discrimination raciale** à recevoir et examiner les communications émanant de personnes ou de groupes

⁶⁰ Voir paragraphe 43 ci-dessus.

de personnes affirmant être victimes de violations de droits protégés par la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, se veut une garantie contre toute incapacité à lutter contre le discours de haine à l'échelle nationale, cette reconnaissance permettant à ces personnes ou groupes de personnes de saisir les organes internationaux.

E. Causes et ampleur du discours de haine

Recommandation 3

72. Cette recommandation a spécifiquement pour objet l'adoption de mesures appropriées pour déterminer les diverses circonstances qui peuvent conduire à la pratique du discours de haine et les différentes formes que cette pratique prend, ainsi que pour mesurer l'ampleur de cette pratique et ses conséquences. La nécessité de remédier à l'appréhension, actuellement limitée, de ce phénomène et à l'absence de certitude quant à son ampleur et à ses conséquences est jugée essentielle. A défaut, aucune mesure efficace ne pourra être prise pour dissuader et prévenir l'usage du discours de haine et pour réduire et réparer les dommages qu'il peut causer. Pour améliorer le niveau de compréhension et dissiper l'incertitude, il sera néanmoins nécessaire d'élaborer et d'utiliser une panoplie d'outils.
73. Il est possible que certaines conditions puissent être particulièrement propices au recours au discours de haine et aux formes particulières qu'il prend. Ainsi, l'existence de divers facteurs économiques, politiques et sociaux, ainsi que la transmission non réfléchie de stéréotypes négatifs et de préjugés d'une génération à l'autre créent probablement un climat propice. Cependant, il ne semble pas que la réunion de ces conditions – prises isolément ou en combinaison – favorise systématiquement la pratique du discours de haine.

Travail de recherche

74. Il est nécessaire, pour mieux comprendre les conditions qui entrent en jeu mais aussi la façon particulière dont elles opèrent, de mener des **projets de recherche appropriés** axés spécifiquement sur les conditions actuelles et les facteurs qui conduisent à des niveaux de réaction différents face à des situations individuelles. Ce travail de recherche devrait revêtir la forme d'enquêtes et d'études sur le terrain et, dans la mesure du possible, être également de nature comparative.
75. Les travaux de recherche sur les conditions propices à l'usage du discours de haine et ses différentes formes ne doivent pas nécessairement être menés par les autorités publiques elles-mêmes. Néanmoins, il importe que ces dernières fournissent l'appui nécessaire et, surtout, veillent à ce que de tels travaux soient effectivement entrepris. Par ailleurs, la recherche comparative semble être le plus efficace quand elle est menée conjointement par plusieurs organismes de recherche dans plusieurs Etats membres partenaires. Cette collaboration devrait donc être tout particulièrement encouragée et facilitée.

Insuffisantes dans la collecte de données

76. Si des cas précis de recours au discours de haine ont été observés dans le cadre du monitoring de l'ECRI et dans d'autres études, parfois avec l'impression ou la conclusion que le phénomène s'accroît, la réalité de l'ampleur de cet usage demeure floue, en raison des divers facteurs relevés lors du monitoring, notamment les définitions divergentes du discours de haine (qui recouvrent seulement certaines caractéristiques ou situations personnelles susceptibles de motiver ce phénomène), l'adoption d'approches différentes des autorités concernées en matière de classification, la restriction de la collecte des données aux seuls cas où l'usage du discours de haine peut constituer une infraction pénale, le non-enregistrement par les autorités publiques compétentes ou le non-signalement à ces dernières de cas précis dans lesquels des propos

haineux ont été tenus et, occasionnellement, l'absence totale de toute collecte de données dans ce domaine ou la non-publication des données recueillies, en tout ou en partie.

77. Dans certains cas, la non-collecte de données traduit la crainte, si cette collecte était effectuée, de violer les obligations relatives à la protection des données. Par ailleurs, les données collectées ne sont pas toutes dûment prises en compte, en particulier quand elles émanent d'un processus de suivi par la société civile. En outre, elles ne sont pas toujours analysées de sorte à permettre d'en tirer des conclusions sur les mesures qui se révèlent nécessaires face à la pratique du discours de haine ainsi mise au jour. Enfin, il est nécessaire de veiller à ce que les données collectées ne servent pas uniquement à examiner l'ampleur de l'usage du discours de haine mais aussi les répercussions de ce phénomène sur les personnes ou les groupes visés.

Exigences relatives à la collecte de données

78. Les **données** relatives à l'usage réel du discours de haine doivent par conséquent être **recueillies et analysées** de manière beaucoup plus cohérente, systématique et globale.
79. Cela signifie, tout d'abord, qu'elles devraient être recueillies en se référant invariablement à la définition du discours de haine telle qu'elle est entendue aux fins de la Recommandation.
80. En deuxième lieu, les garanties en matière de protection des données ne devraient pas servir de prétexte pour limiter ou empêcher la collecte de données relatives à l'usage du discours de haine. Assurément, ces garanties n'interdisent pas la collecte ni le traitement de données relatives à des personnes identifiables quand l'objectif visé a un but légitime, les données sont appropriées, pertinentes et non excessives pour atteindre ce but, elles sont exactes et actualisées et ne sont pas conservées plus qu'il n'est nécessaire. De plus, les garanties en matière de protection des données ne s'appliquent pas aux données anonymisées de sorte à rendre impossible l'identification des personnes concernées par l'usage du discours de haine, ce qui devrait être le cas pour toutes les analyses statistiques de ce phénomène.
81. En troisième lieu, les données collectées ne devraient pas être limitées aux seuls cas où les propos concernés constituent, d'après les allégations ou les conclusions des autorités compétentes, une infraction, car cela exclut forcément la majorité des situations où le discours de haine est utilisé et doit être combattu.
82. En quatrième lieu, les autorités publiques compétentes devraient être soumises à l'obligation expresse de rendre compte, sous forme statistique, de toutes les plaintes relatives à des cas présumés de discours de haine contraire au droit administratif, civil ou pénal, ainsi que de l'aboutissement de toutes les actions engagées à la suite de telles plaintes.
83. En cinquième lieu, la collecte de données ne devrait pas se limiter à l'enregistrement des plaintes dénonçant des cas de discours de haine ; elle devrait aussi s'efforcer de cerner l'expérience des personnes qui sont touchées par de tels propos et peuvent hésiter à signaler les faits. Le suivi – qu'il soit effectué en temps réel ou rétrospectivement par l'analyse d'archives ou sous forme d'analyses de discours et de contenus⁶¹ – est optimal quand il est

⁶¹ Voir B. Lucas, *Methods for monitoring and mapping online hate speech*, GSDRC Helpdesk Research Report 1121, 2014.

effectué par la société civile et les organes chargés des questions d'égalité/institutions nationales des droits de l'homme, ces derniers étant autorisés à le faire selon l'axe de leurs activités et de leurs priorités, quand ils ne l'ont pas déjà fait.

84. Il convient néanmoins de veiller à appuyer comme il se doit ce processus de suivi, qui peut exiger des ressources pour financer les analystes ou, à défaut, le matériel et les logiciels nécessaires pour effectuer des analyses automatiques. Les organes chargés des questions d'égalité/institutions nationales des droits de l'homme et les autres organes compétents devraient également pouvoir (faire) réaliser des enquêtes sur les personnes ou les groupes susceptibles d'être visés par le discours de haine afin de déterminer la fréquence du phénomène, en particulier quand il n'est pas facilement surveillé ni signalé. L'Enquête européenne sur la criminalité et la sécurité⁶² ou celle effectuée par l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne auprès de personnes lesbiennes, gays, bisexuelles et transgenres⁶³ en sont de bons exemples. Ces enquêtes peuvent également servir à déterminer les conséquences du discours de haine sur les membres des groupes visés, notamment le sentiment de peur, d'isolement et de honte qu'ils peuvent ressentir, la tendance au repli sur soi et la réticence, ou la dissuasion, à se plaindre⁶⁴.
85. En sixième lieu, il importe que les données recueillies selon ces différentes méthodes soient regroupées et dûment analysées à l'aide des techniques modernes de traitement des données de manière à avoir une idée de l'ampleur globale du phénomène à combattre. En particulier, dès lors que des données sont recueillies auprès d'au moins deux sources, puis combinées ou « agrégées » sous une forme statistique anonymisée afin d'illustrer l'incidence de certains usages du discours de haine (constituant une infraction au droit administratif, civil ou pénal par exemple), il devrait toujours être possible de les ventiler en unités d'informations plus petites de sorte à pouvoir identifier les problèmes spécifiques à certains groupes (handicap, genre, religion ou convictions, etc.) et certains facteurs (par exemple le type d'auteur ou le lieu où les propos ont été tenus), ce qui permettrait de garantir que la formation de certaines tendances ou la vulnérabilité particulière de certaines cibles du discours de haine soient effectivement mises au jour. De telles considérations pourraient ainsi être prises en compte dans l'adoption de mesures visant à lutter contre l'usage du discours de haine en question.
86. En septième lieu, les données collectées et leur analyse devraient être largement diffusées. Elles devraient donc être communiquées non seulement à tous les organismes et personnes officiellement chargés de lutter contre le discours de haine mais aussi aux responsables politiques et religieux, aux chefs de communautés et à d'autres personnalités publiques bien placées pour condamner ouvertement le recours au discours de haine comme un fait inacceptable dans une société démocratique. Par ailleurs, il importe que ces données et leur analyse soient également présentées sous une forme accessible pour pouvoir être relayées par les médias, ce qui permettra à l'opinion publique de comprendre le phénomène et les dommages qu'il cause.

⁶² Voir J. van Dijk, J. van Kesteren et P. Smit, *Criminal Victimisation in International Perspective: Key Findings from the 2004-2005 Icvts and EU ICS*, 2007.

⁶³ Par exemple, l'*Enquête sur les personnes LGBT dans l'UE – Enquête sur les personnes lesbiennes, gays, bisexuelles et transgenres dans l'Union européenne – Les résultats en bref* de l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne (2014) a dressé un tableau des faits de harcèlement subis par cette population.

⁶⁴ RPG n° 4, paragraphe 9 : « Des rapports portant sur une expérience subjective de discrimination sont des indicateurs fiables surtout lorsqu'ils sont confrontés à d'autres types d'informations telles que les statistiques du chômage, les casiers judiciaires, les plaintes devant les tribunaux, etc. ».

87. Enfin, une autorité publique spécifique devrait être expressément chargée de veiller à ce que les exigences relatives à une collecte et une analyse de données plus cohérentes, systématiques et globales soient effectivement respectées par les divers organismes et institutions concernés.

F. Sensibilisation et contre-discours

Recommandation 4

88. Cette recommandation vise à dissuader et à prévenir le discours de haine en établissant sa dangerosité et en adoptant un contre-discours, c'est-à-dire en réaffirmant les valeurs qui se trouvent menacées par son usage et en remettant en cause les hypothèses sur lesquelles il repose. Elle reconnaît qu'il faut pour cela s'appuyer sur un large éventail d'acteurs, en particulier les personnalités et les responsables publics, les éducateurs et les enseignants, les organisations non-gouvernementales, les organes chargés des questions d'égalité et les institutions nationales des droits de l'homme. Toutefois, l'accent mis sur la nécessité de rallier avec force l'opinion publique à cette entreprise montre que le respect et la garantie de la dignité inhérente à tous les membres de la famille humaine et de leurs droits égaux et inaliénables relèvent de la responsabilité de tous dans une société démocratique.
89. Parallèlement, la recommandation 4 invite à se concentrer tout particulièrement sur certaines personnes dans le cadre d'initiatives visant à la fois à affirmer le caractère inacceptable du recours au discours de haine et à consolider les valeurs menacées par cette pratique. Ces initiatives devraient viser non seulement les personnes ou les groupes qui risquent d'être particulièrement sensibles à l'influence de la désinformation, des stéréotypes négatifs et de la stigmatisation, mais aussi ceux qui ont déjà cédé à cette influence ou qui tentent de l'exercer. L'expérience a montré que la démocratie et le pluralisme peuvent être ébranlés et balayés quand les appels à nier le droit à l'égalité et à la dignité de certains sont entendus et suivis d'effet.
90. Aussi, il est entendu que le maintien du pluralisme et de la démocratie exige des concessions de la part des personnes et des groupes de personnes, dont certaines libertés peuvent être restreintes pour renforcer la stabilité de la société tout entière.

Sensibilisation

91. Cependant, ces idéaux ne peuvent pas être protégés ni valorisés par le seul biais de restrictions à la liberté d'expression et d'action. Il est également essentiel de reconnaître **l'importance du respect de la diversité** au sein de la société et d'un engagement commun à protéger cette diversité. Dans le même temps, il convient de prendre des mesures pour lever les obstacles entre les divers groupes de la société qui peuvent entraver le développement du respect et de la compréhension mutuels et être exploités pour attiser les désaccords et l'hostilité. Il existe plusieurs manières d'atteindre ces objectifs.
92. Tout d'abord, il importe d'entretenir la connaissance du passé, par exemple en commémorant l'Holocauste et d'autres atteintes à la démocratie, au pluralisme et aux droits de l'homme perpétrés en Europe et ailleurs dans le cadre de notre histoire commune, en retenant des dates spéciales ou les dates anniversaire ou en érigeant des monuments du souvenir, et en poursuivant les programmes actuels de sensibilisation et de compréhension des faits et de l'intérêt de la réflexion en la matière pour le présent. En particulier, il serait utile d'attirer l'attention sur les similitudes entre les objectifs et les activités des organisations qui s'attachent aujourd'hui à promouvoir la haine et l'intolérance et ceux des

organisations qui ont œuvré dans ce sens par le passé, avec des conséquences dramatiques.

93. En deuxième lieu, des efforts doivent être consentis pour veiller à ce que le grand public ait davantage conscience des implications des normes des droits de l'homme et de la raison pour laquelle le respect de ces normes est fondamental dans une société démocratique. Ces questions – avec un accent particulier sur la nature et les conséquences des pratiques discriminatoires – devraient notamment faire partie de l'enseignement général dispensé à chacun. Les enseignants et les professeurs devraient par conséquent recevoir la formation adéquate et les matériels pédagogiques nécessaires pour pouvoir assurer un tel enseignement. Il importe, dans le contexte scolaire, que cet enseignement s'applique aussi aux relations entre les élèves⁶⁵. A cet égard, dans le cadre de son monitoring par pays, l'ECRI a recommandé l'adoption de mesures visant à promouvoir la tolérance et le respect mutuels en milieu scolaire, quelle que soit l'orientation sexuelle ou l'identité de genre des élèves. Il a néanmoins été relevé que les institutions chargées d'élaborer les programmes d'études correspondants ne se sont pas toujours acquittées de cette responsabilité et que, dans certains cas, les cours n'ont pas été dispensés, car les dispositions de mise en œuvre nécessaires n'avaient pas été adoptées. Il convient donc de veiller à appuyer comme il se doit l'élaboration et la dispense de ce type de cours et de suivre dûment les mesures prises relativement à ces deux aspects. En outre, l'information et la sensibilisation aux droits de l'homme ne devraient pas être le seul apanage des programmes d'éducation formelle, mais un thème de débat récurrent dans les médias et les programmes d'information destinés au grand public en général.
94. En troisième lieu, il convient de lancer des initiatives visant à favoriser le respect de la diversité par la promotion d'une plus grande sensibilisation à l'« autre » ou aux « autres » dans la société, ou de les appuyer si elles existent déjà. Ces initiatives peuvent prendre la forme de festivals d'art et de cinéma, de concerts, de manifestations culinaires, de pièces de théâtre et de jeux de rôle, d'expositions, de conférences, de séminaires et de projets spéciaux associant les établissements scolaires et d'émissions de radio ou de télévision et de publications. Parallèlement, il peut être utile que les personnes issues de l'immigration – notamment, mais pas seulement, les figures de la culture, de l'économie et du sport – prennent part à des programmes montrant qu'ils ont réussi leur intégration tout en préservant leur identité. Toutefois, il y a peu de chances que ces activités portent leurs fruits si l'ensemble des pouvoirs publics ne montre pas l'exemple, dans l'exercice de leurs fonctions, du respect et de la compréhension mutuels.

Élimination des obstacles à la compréhension

95. En quatrième lieu, le dialogue interculturel – soit l'échange de vues ouvert et respectueux entre des personnes et des groupes issus de différentes cultures – devrait être facilité pour mieux comprendre les points de vue de chacun. Ce dialogue pourrait s'appuyer sur les orientations données dans le *Livre blanc sur le dialogue interculturel du Conseil de l'Europe* « *Vivre ensemble dans l'égalité* »⁶⁶. Il pourrait en particulier être favorisé par l'organisation de manifestations culturelles et de projets de recherche communs, l'offre de cours de langue, la mise en place de programmes de bourses et d'échanges d'étudiants et la tenue d'ateliers sur certaines problématiques. Dans le cas de communautés aux relations traditionnellement conflictuelles, il peut être

⁶⁵ Voir les mesures proposées dans la RPG n° 10, parties II et III.

⁶⁶ Lancé par les ministres des Affaires étrangères du Conseil de l'Europe lors de leur 118^e session ministérielle (7 mai 2008).

nécessaire de combiner aide au dialogue et mesures visant à promouvoir la prévention, la médiation et la réconciliation. Là encore, il importe que l'ensemble des pouvoirs publics jouent un rôle actif en l'espèce afin de donner l'exemple à suivre.

96. En cinquième lieu, les liens entre les communautés pourraient être renforcés en « [e]ncourageant la création de réseaux collaboratifs pour favoriser la compréhension mutuelle, promouvoir le dialogue et susciter une action constructive tendant vers des objectifs communs, et la recherche de résultats concrets tels que des projets de prestation de services dans les domaines de l'éducation, de la santé, de la prévention des conflits, de l'emploi, de l'intégration et de l'éducation par les médias »⁶⁷. La création d'« un **dispositif approprié permettant de cerner et de dissiper les zones de tensions potentielles entre membres de différentes communautés [...], et de concourir à la prévention des conflits et à la médiation** », pourrait aussi être utile⁶⁸.
97. En sixième lieu, des efforts particuliers devraient être déployés pour combattre la désinformation, les stéréotypes négatifs et la stigmatisation, autant de phénomènes qui peuvent constituer le socle du discours de haine. Ainsi, la police et la justice devraient révéler l'origine ethnique d'auteurs présumés d'infractions uniquement quand cela est strictement nécessaire et répond à un objectif légitime, car une telle révélation peut indûment renforcer les préjugés, tandis que l'acquiescement ultérieur des auteurs peut être négligé, voire passé sous silence. Toutefois, il ne suffit pas de rectifier des « faits » et de contredire des caractéristiques présumées, attribuées à tort à telle personne ou tel groupe de personnes, car ce type d'affirmation risque de ne jamais avoir le même écho ni la même attention que les propos d'origine. Il faut donc s'efforcer de diffuser le plus largement possible d'autres discours, sous une forme intelligible, sur les personnes ou les groupes visés par la désinformation, les stéréotypes négatifs et la stigmatisation, de manière à les présenter sous un jour positif en se fondant sur des arguments solides et de casser de manière irréfutable l'image négative qui en est donnée, par exemple en prenant des mesures pour promouvoir la participation et l'acceptation des personnes issues de minorités dans les équipes de sport plurielles par exemple. **Par ailleurs, il devrait être strictement interdit de recourir au profilage** – soit l'application de stéréotypes fondés sur l'appartenance à un groupe particulier de personnes⁶⁹ – en tant que fondement pour prendre des mesures dans le cadre de la lutte contre le terrorisme, de l'application de la loi, des politiques d'immigration et des contrôles douaniers et frontaliers⁷⁰. Si ces efforts ne peuvent pas toujours faire changer de point de vue tous ceux qui pratiquent la désinformation, appliquent des stéréotypes négatifs et stigmatisent certains groupes, ils peuvent contribuer à empêcher d'autres d'être influencés par de telles pratiques.

⁶⁷ Ainsi qu'il est recommandé dans la Résolution 16/18 du Conseil des droits de l'homme intitulée « Lutte contre l'intolérance, les stéréotypes négatifs, la stigmatisation, la discrimination, l'incitation à la violence et la violence visant certaines personnes en raison de leur religion ou de leur conviction » (24 mars 2011), paragraphe 5a).

⁶⁸ *Ibid.*, paragraphe 5b).

⁶⁹ D'après la RPG n° 11, on entend par profilage racial « l'utilisation par la police, sans justification objective et raisonnable, de motifs tels que la race, la couleur, la langue, la religion, la nationalité ou l'origine nationale ou ethnique dans des activités de contrôle, de surveillance ou d'investigation » (paragraphe 1).

⁷⁰ Sur la nécessité d'empêcher le profilage, voir par exemple le *Rapport du Rapporteur spécial sur les formes contemporaines de racisme, de discrimination raciale, de xénophobie et de l'intolérance qui y est associée*, A/HRC/29/46, 20 avril 2015.

L'importance du contre-discours

98. Enfin, ces efforts devraient avoir pour corollaire la condamnation expresse, prompte et sans ambages des cas concrets de discours de haine. La condamnation claire et explicite du recours au discours de haine est nécessaire non seulement parce que ce phénomène est totalement inacceptable dans une société démocratique, mais aussi parce qu'une telle condamnation sert à consolider les valeurs sur lesquelles repose cette société. Le **contre-discours** ne devrait donc pas se contenter d'affirmer que le recours au discours de haine est répréhensible, mais devrait expliquer pourquoi une telle pratique est également antidémocratique. Il est important que personne ne reste passif ni n'autorise le discours de haine, sous quelque forme que ce soit, sans s'élever contre de tels propos. Cet aspect concerne tout particulièrement les médias en ligne, qui offrent divers moyens de réagir aux contenus diffusés. Par conséquent, les utilisateurs de ces médias, quelle que soit leur forme, devraient tous être encouragés à signaler tout cas de discours de haine qu'ils rencontrent et à s'élever clairement contre les propos tenus. Cela étant, s'il incombe à chacun de s'élever contre la pratique du discours de haine, les personnalités publiques peuvent apporter une contribution spéciale à cet égard, car l'estime dans laquelle elles sont tenues donne à leur voix une influence considérable sur les autres. Il est donc essentiel que toutes les personnalités publiques, en particulier les responsables politiques et religieux et les chefs de communautés, ainsi que les figures du monde des arts, des affaires et du sport dénoncent tout discours de haine auxquels ils sont confrontés, à défaut de quoi leur silence peut contribuer à légitimer l'usage de tels discours. Dans le cadre des cycles de monitoring, il a été observé que les organes chargés des questions d'égalité, les médiateurs et les institutions nationales des droits de l'homme condamnaient souvent avec force le recours au discours de haine, ce qui est indubitablement louable, mais cette attitude doit être générale, notamment parmi les personnalités publiques, et non pas limitée à quelques voix isolées. Le contre-discours peut aussi consister à se retirer des activités et des organisations auxquelles participent activement des personnes qui se livrent à des discours de haine.
99. Si la plupart des mesures suggérées ci-dessus ont une portée générale, la recommandation 4 souligne qu'elles sont tout particulièrement nécessaires en relation avec les enfants, les jeunes et les agents publics. En effet, en raison de leur âge, les deux premiers groupes sont très sensibles à l'influence du discours de haine, mais peuvent être éduqués et libérés plus rapidement des préjugés qui pérennisent l'usage de ce discours. Ces mesures sont aussi nécessaires dans le cas des agents publics parce que leur statut leur permet d'avoir une influence positive sur les autres, mais renforce à l'inverse la gravité des propos haineux qu'ils peuvent tenir avec l'adhésion apparente de l'Etat.
100. La recommandation 4 envisage également des mesures pour encourager les auteurs de discours de haine à dénoncer une telle pratique et les aider à se dissocier des groupes qui recourent à de tels discours. Certes, cette tâche est loin d'être aisée, notamment parce que les préjugés enracinés peuvent conférer un caractère quasi « normal » à la pratique du discours de haine. Néanmoins, il n'est pas impossible de faire évoluer les comportements et divers projets dans ce sens ont été relevés dans le cadre des cycles de monitoring. Il serait donc approprié de reproduire et de soutenir ces projets, en s'inspirant également de l'expérience acquise dans le cadre des programmes visant à apprendre aux auteurs de violence domestique à adopter un comportement non violent dans les relations interpersonnelles, conformément à l'article 16.1 de la Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique.

101. Les mesures envisagées dans la recommandation 4 s'adressent non seulement à des particuliers mais aussi à un large éventail d'acteurs. Toutefois, la recommandation 4 reconnaît que les organisations non gouvernementales, les organes chargés des questions d'égalité et les institutions nationales des droits de l'homme peuvent apporter – ce qu'elles font souvent – une contribution particulière à cet égard, individuellement ou en coopération les uns avec les autres. Si, dans certains cas, il faudra peut-être que les deux derniers acteurs soient dûment habilités à lutter contre le discours de haine, tous devront être dotés des ressources nécessaires pour s'acquitter d'une telle mission.
102. Par ailleurs, la recommandation 4 met particulièrement l'accent sur le travail d'éducation pour sensibiliser l'opinion publique aux dangers que présente le discours de haine et pour renforcer l'attachement au pluralisme et à la démocratie, un travail qui exige d'accroître les moyens des enseignants et des éducateurs pour qu'ils puissent dispenser les programmes nécessaires⁷¹. Dans cet objectif, il faudrait donc dûment soutenir les initiatives de formation, ainsi que la production de matériels à utiliser dans le cadre de ces programmes éducatifs.
103. Ces mesures, qui peuvent certes être prises isolément, auront probablement beaucoup plus de poids si elles s'inscrivent dans un contexte de coopération et de coordination renforcées entre les différents partenaires concernés. Il peut s'agir, à l'instar de ce qui a été observé dans le cadre des cycles de monitoring, d'adopter des stratégies et des plans d'action nationaux pour lutter contre l'extrémisme, le racisme, la xénophobie, l'antisémitisme et l'intolérance qui y est associée ou contre l'homophobie et la transphobie. Ces stratégies et plans devraient être assortis de tâches concrètes pour les ministères, les communes et la police, et être conçus et évalués sur une base annuelle. De même, il conviendrait d'adopter des plans d'action visant à intégrer les communautés minoritaires et à les associer à toutes les étapes de la conception, du suivi et de l'évaluation de ces plans. En tout état de cause, il est essentiel que toutes ces initiatives s'inscrivent dans le cadre d'un processus permanent et non pas ponctuel et visent à lutter contre toutes les formes de discours de haine.

G. Soutien aux personnes visées par le discours de haine

Recommandation 5

104. Cette recommandation porte sur la nécessité de soutenir, sous diverses formes, les personnes visées par le discours de haine, en reconnaissance du fait que non seulement le recours au discours de haine peut avoir des conséquences négatives sur le plan émotionnel et psychologique mais aussi que ces personnes peuvent ne pas savoir qu'elles ont le droit d'intenter une action contre de tels propos ou sont dissuadées de le faire en raison des conséquences précitées ou de diverses formes de pression les incitant à ne pas exercer leurs droits.
105. L'usage du discours de haine peut provoquer chez les personnes visées un sentiment de peur et d'insécurité mais aussi – sans justification aucune – de culpabilité, de honte ou d'humiliation, ce qui entraîne une perte de confiance en soi et d'estime de soi. De plus, ces sentiments peuvent déboucher sur des symptômes physiques tels que le manque de sommeil et des céphalées, ainsi que sur des problèmes mentaux et physiques plus graves. En conséquence, ils peuvent avoir des répercussions sur tous les aspects de la vie – au travail, à

⁷¹ Voir à cet égard les recommandations détaillées présentées dans la partie III de la RPG n° 10.

l'école, chez soi – mais leur incidence sur les relations familiales et sur la volonté de participer à la société est particulièrement forte⁷².

Apport de conseils et d'orientations

106. Il convient donc de veiller à apporter le **soutien approprié** aux personnes qui souffrent ou risquent de souffrir d'une quelconque de ces conséquences du discours de haine. En particulier, ce soutien doit intervenir à la fois le plus tôt possible après l'expérience du discours de haine et par la suite, à travers les diverses mesures officielles de lutte contre ce phénomène, notamment l'introduction de poursuites pénales. Des conseillers socio-psychologiques dûment formés devraient être chargés d'apporter ce soutien. Ils devraient être notamment capables d'interroger la personne sur ses sentiments et ses peurs, mais aussi de déterminer si elle a besoin d'une aide médicale. En outre, ils devraient pouvoir libérer la victime de toute idée de culpabilité et l'aider à retrouver un certain contrôle et un sentiment de confiance. Il convient également de reconnaître que le processus de rétablissement peut prendre un certain temps et que cette période peut varier selon l'expérience propre et le caractère de la personne touchée. Le soutien apporté aux personnes visées par le discours de haine doit être organisé de manière systématique et être disponible quelle que soit la forme de ce discours.

Exercice du droit de réparation

107. Parallèlement, les personnes visées par le discours de haine ont le droit de réagir par **des contre-discours et des condamnations** ainsi que par l'introduction de recours devant les juridictions et les autorités compétentes. La détention de tels droits ne suffit pourtant pas. Il faut également que ces personnes sachent qu'ils existent et ne soient pas dissuadées de les exercer.
108. Diverses mesures peuvent être adoptées pour veiller à ce que les personnes visées par le discours de haine **connaissent leurs droits**, notamment des campagnes de publicité dénonçant clairement le caractère inacceptable du discours de haine et présentant les différents moyens dont disposent ces personnes pour y faire face ou demander réparation. En outre, ces campagnes devraient souligner que, tout en traitant la situation particulière de la personne concernée, l'introduction d'une plainte est un élément essentiel des initiatives plus générales visant à lutter contre l'usage du discours de haine. Si elles ont souvent une portée générale, il peut néanmoins parfois être particulièrement utile de les axer sur les membres de certains groupes, par exemple les minorités visibles ou les personnes LGBT, par l'intermédiaire de leurs ONG ou de leurs médias de prédilection.
109. Qui plus est, les informations sur les divers moyens d'action contre l'usage du discours de haine peuvent être diffusées en passant par les bureaux de l'administration centrale et locale utilisés par le public, les centres de conseil, les avocats et les organisations non gouvernementales.

Elimination des obstacles à la réparation

110. Par ailleurs, même si les personnes visées par le discours de haine connaissent leurs droits, elles peuvent être dissuadées de les exercer en raison de divers facteurs, notamment le sentiment que la procédure est trop complexe, onéreuse ou inutile, en particulier si elles pensent qu'elles ne seront pas crues ni prises au

⁷² Voir, par exemple, les travaux publiés dans I. Dzelme, *Psychological Effects of Hate Crime – Individual Experience and Impact on Community (Attacking Who I am) A qualitative study*, Latvian Center for Human Rights, 2008. Cela est également reconnu dans les dispositions de la Directive 2012/29/UE du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2012 établissant des normes minimales concernant les droits, le soutien et la protection des victimes de la criminalité et remplaçant la décision-cadre 2001/220/JAI du Conseil.

sérieux, mais aussi par crainte de mesures de rétorsion éventuelles de la part des auteurs des propos haineux ou en raison des menaces réelles proférées par ces personnes. Tous ces facteurs semblent conduire à un sous-signalment des cas de discours de haine, comme il a été relevé lors des cycles de monitoring.

111. Face aux craintes relatives à **la complexité et au coût des procédures de recours** – en particulier lorsqu’il s’agit de procédures judiciaires – contre l’usage du discours de haine, la mesure la plus efficace consiste à définir des critères aussi explicites et intelligibles que possible et à veiller à apporter l’assistance nécessaire en la matière. Cette assistance peut prendre la forme d’une aide aux organisations (ONG, organes chargés des questions d’égalité ou institutions nationales des droits de l’homme) qui conseillent et représentent les intéressés dans les procédures y afférentes et/ou d’une extension des systèmes d’aide juridique aux procédures de recours, en particulier judiciaires. Il n’est pas approprié que des autorités publiques ou des organisations privées exigent des frais pour l’examen des plaintes pour usage de discours de haine dont elles sont saisies. En outre, les frais que pourrait occasionner une procédure judiciaire engagée pour l’usage de ce discours ne devraient pas être de nature à rendre la procédure impossible. Par ailleurs, toutes les personnes chargées de recevoir les plaintes, au sein des autorités publiques ou d’organisations privées, devraient être dûment formées pour s’assurer que leur attitude ne dissuade pas le demandeur.
112. Un tel cadre favorable aux recours a de fortes chances de demeurer inexploité s’il existe un sentiment profond que de tels recours sont vains, pour la personne concernée comme pour son groupe d’appartenance. Il est donc essentiel de démontrer l’issue positive de ces recours: la réparation pour la personne à l’origine du recours et/ou les mesures de prévention de toute récidive. Il faut pour cela non seulement que les plaintes soient dûment instruites et les faits qu’elles dénoncent établis, mais aussi que l’issue de ces recours soit largement rendue publique ; ce dernier élément pourrait utilement faire partie des programmes de sensibilisation des personnes visées par le discours de haine à leurs droits.
113. Par ailleurs, les personnes visées par le discours de haine ne devraient pas se laisser dissuader par peur des conséquences pouvant découler de la dénonciation de ce discours ou de l’apport de preuves en la matière. Ainsi, il devrait y avoir une disposition expresse dans le droit pénal interdisant toute **mesure de rétorsion** (licenciement, harcèlement, etc.) à l’encontre de ces personnes. L’ECRI a par exemple recommandé dans le cadre de son monitoring par pays d’offrir la possibilité aux migrants en situation irrégulière de dénoncer un crime de haine sans craindre d’être immédiatement expulsé.

H. Autorégulation

Recommandation 6

114. Cette recommandation porte sur les moyens par lesquels certains organismes, institutions et autres organisations auxquels les auteurs de discours de haine appartiennent ou sont liés d’une manière ou d’une autre peuvent contribuer à combattre l’usage du discours de haine. Si ce phénomène est une question d’intérêt général et se produit dans une multitude d’espaces, très souvent, les auteurs de discours de haine ont des attaches particulières – notamment en tant qu’employés ou utilisateurs d’installations – avec un ou plusieurs organismes, institutions et organisations, qui peuvent être des entités publiques ou privées et peuvent englober les parlements et d’autres organes élus à l’échelle nationale, régionale et locale, les ministères et d’autres organismes publics, la fonction

publique, les partis politiques, les associations professionnelles, les organismes d'affaires et les établissements scolaires, les universités et d'autres établissements éducatifs, ainsi que tout un éventail d'organisations culturelles et sportives.

Une question de responsabilité

115. Même si les problèmes posés par le discours de haine ne représentent pas forcément un axe particulier d'activité pour l'ensemble de ces organismes, institutions et organisations, ils engagent tous notre responsabilité commune, dans une société démocratique, de respecter et de garantir la dignité inhérente à tous les membres de la famille humaine et leurs droits égaux et inaliénables. Par conséquent, dans la mesure de leur compétence, ces organismes, institutions et organisations devraient affirmer sans équivoque que l'usage du discours de haine par leurs membres est totalement inacceptable et devraient prendre des mesures de prévention ou de sanction, le cas échéant. De plus, ces entités devraient veiller à ce que tout cas de discours de haine par leurs membres soit porté à leur connaissance. Par ailleurs, elles devraient organiser des formations pour que ces personnes comprennent pourquoi l'usage du discours de haine est inacceptable et que les autres dénoncent et condamnent un tel usage.

Éléments essentiels

116. L'accent mis dans cette partie de la Recommandation sur **l'autorégulation** reflète la nécessité de veiller à ce que tout contrôle exercé sur la liberté d'expression soit aussi limité que possible. En outre, il reconnaît que ces organismes, institutions et organisations sont souvent les mieux placés pour repérer certaines formes d'usage du discours de haine et prévenir la persistance de ce phénomène, que ce soit par la persuasion ou l'imposition d'une sanction sous une forme ou une autre. Très souvent, l'autorégulation est la réponse la plus appropriée et la plus efficace pour lutter contre le discours de haine. Toutefois, il est également reconnu que **la nature de ces organismes, institutions et organisations peut varier de manière importante, ce qui influe sur la manière exacte dont ils s'acquittent de cette responsabilité particulière**. Les gouvernements devraient garder ce fait à l'esprit lorsqu'ils soutiennent ces organismes, institutions et organisations dans leurs efforts d'autorégulation. En particulier, ce soutien ne devrait pas être subordonné à l'adoption d'un modèle unique d'autorégulation ; **c'est pourquoi l'autorégulation des médias fait spécifiquement l'objet de la recommandation 7**.
117. Néanmoins, la recommandation 6 recense certaines caractéristiques qu'il pourrait être utile d'inclure dans tous les systèmes d'autorégulation, telles l'adoption de **codes de conduite** (ou de déontologie) prévoyant certaines sanctions en cas d'atteinte à leurs dispositions, la mise en place de mécanismes de suivi des déclarations et des publications pour empêcher l'application de stéréotypes négatifs et les fausses informations, la formation et la mise en place de mécanismes de recours.

Codes de conduite

118. L'existence de ce type de codes est d'autant plus importante qu'il est possible que l'auteur des propos bénéficie, de par son statut, d'une immunité (comme c'est le cas des juges et des députés), ce qui peut donc empêcher toute autre forme d'action contre le recours au discours de haine par la personne concernée.
119. Il ressort clairement du monitoring de l'ECRI que divers organismes, institutions et organisations ont déjà adopté des codes de conduite (ou de déontologie) ainsi que des normes analogues (notamment des règlements intérieurs) sur

lesquelles ils peuvent s'appuyer pour combattre tout discours de haine tenu par ceux qui leurs sont affiliés d'une manière ou d'une autre. Ont notamment été relevés, dans des Etats membres, des codes pour les juges, les ministres, les députés, les membres d'organisations professionnelles, les membres d'organisations sportives et le personnel et les étudiants d'universités et d'autres établissements d'enseignement supérieur. En outre, il existe des chartes ou des codes internationaux ou régionaux applicables aux organismes, institutions et organisations opérant dans les Etats membres, à l'instar du Code disciplinaire de la Fédération internationale de Football Association (FIFA), du Règlement disciplinaire de l'Union des associations européennes de football (UEFA) ou de la Charte des partis politiques européens pour une société non raciste. Dans certains cas, ces codes ont une portée très générale, notamment lorsqu'il s'agit d'activités sportives. Ils peuvent donc s'appliquer non seulement à ceux qui pratiquent le sport en question ou contribuent à son organisation et à sa gestion, mais aussi aux spectateurs et aux supporters de ces activités, là où elles se déroulent et ailleurs (par exemple sur le trajet vers le lieu de l'activité en question). Certains codes destinés aux députés s'appliquent à tout espace où sont tenus des propos répréhensibles et ne se limitent donc pas aux seules procédures parlementaires.

120. Toutefois, les dispositions de ces codes ne citent pas toujours expressément l'usage du discours de haine. Elles peuvent au contraire porter sur diverses formes de conduite qui peuvent entrer dans leur champ d'application, par exemple l'emploi de termes insultants, injurieux ou menaçants, ou alors mentionner d'une manière très générale la seule nécessité de respecter la dignité et l'égalité. Malheureusement, dans la pratique, les diverses formes de discours de haine ne sont pas toutes considérées comme entrant dans le champ de ce type de formulation et, en conséquence, aucune mesure n'est prise pour sanctionner certains auteurs de propos haineux, notamment ceux qui recourent à du langage raciste et homo/transphobe. L'utilisation de codes pour combattre le discours de haine a plus de chances d'être efficace si le comportement interdit est libellé de manière explicite en se référant à la définition du discours de haine adoptée dans la Recommandation. En particulier, ces codes devraient inclure toutes les formes de discours de haine et non pas seulement celles qui relèvent du droit pénal. En outre, ils devraient réaffirmer sans équivoque l'attachement de ceux qui les adoptent à l'égalité et la dignité et ne laisser aucun doute quant au caractère inacceptable du discours de haine. Dans tous les cas, les libellés figurant dans ces codes devraient être clairs et accessibles de sorte qu'il n'y ait aucune ambiguïté quant aux comportements jugés inacceptables. Il s'agit là d'un point important tant pour ceux qui risquent de faire l'objet de sanctions que pour ceux qui sont visés par le discours de haine. Qui plus est, ces codes devraient non seulement être diffusés auprès de ceux auxquels ils s'appliquent et portés à leur connaissance, mais aussi mis à disposition du public pour que quiconque ayant un intérêt à faire respecter leurs dispositions puisse agir en conséquence.
121. La recommandation 6 invite tout particulièrement les partis politiques à signer la **Charte des partis politiques européens pour une société non raciste**, une adhésion qui à la fois signifie qu'ils reconnaissent leurs responsabilités particulières en tant qu'acteurs du processus politique démocratique et donne l'exemple en matière d'adoption de codes visant à lutter contre le discours de haine⁷³.

⁷³ Voir également la Déclaration de l'ECRI sur l'utilisation d'éléments racistes, antisémites et xénophobes dans le discours politique (adoptée le 17 mars 2005).

Mise en œuvre

122. Si l'adoption de codes illustre en soi un attachement aux valeurs qu'ils consacrent, il faut également, pour qu'ils soient efficaces, mettre en place certains mécanismes visant à garantir le respect de leurs dispositions, ce qui peut se faire de manière optimale en combinant divers **mécanismes de suivi et de recours**.
123. Les méthodes de suivi peuvent varier. Dans certains cas, elles consisteront simplement à écouter les propos et à passer au crible les publications des membres de l'organisme, de l'institution ou de l'organisation concerné, avant de prendre les mesures appropriées. Toutefois, un responsable du suivi devrait quand même être expressément désigné, même si d'autres personnes peuvent attirer l'attention sur des usages particuliers de discours de haine. En outre, comme l'indique la recommandation 6, il est particulièrement important que les personnes chargées de cette activité de veille s'emploient à détecter tout stéréotype négatif et toute fausse information, car les premiers peuvent constituer une forme moins flagrante de discours de haine et les deuxièmes peuvent renforcer les préjugés qui permettent à ces stéréotypes de perdurer. En ce qui concerne les manifestations sportives, une attention particulière doit être accordée à la surveillance des spectateurs pour les empêcher de distribuer ou de vendre à proximité des lieux tout matériel comportant des propos haineux, et pour empêcher l'accès des personnes qui exhibent ou portent des bannières, des tracts ou des symboles reproduisant des propos haineux, et suspendre ou arrêter la manifestation quand les spectateurs se livrent à des discours de haine⁷⁴.
124. Les mécanismes de recours peuvent être un moyen de déterminer si les dispositions des codes ont été violées, même si les mécanismes de suivi interne ou les rapports extérieurs n'ont pas signalé de tels faits. De plus, dès lors qu'une telle violation est établie, ils peuvent décider des sanctions à imposer. Ces mécanismes devraient être ouverts non seulement aux membres de l'organisme, de l'institution ou de l'organisation concerné, mais aussi à ceux qui ont des raisons de se sentir visés par des propos haineux tenus par un membre d'une de ces entités. Ils devraient prévoir des procédures claires, équitables et transparentes et devraient être facilement accessibles, par exemple au moyen d'une ligne d'assistance téléphonique ou d'un dispositif en ligne. Les organismes, institutions et organisations dotés de mécanismes de recours devraient déployer des efforts particuliers pour encourager les personnes visées par le discours de haine à porter plainte. Ils devraient aussi surveiller la manière dont ces plaintes sont traitées de manière à offrir une voie de recours effective aux personnes qui subissent les conséquences de tels propos.
125. La plupart des codes en vigueur prévoient aussi des sanctions en cas de violation de leurs dispositions. Ces sanctions varient, mais peuvent englober l'imposition d'amendes, la révocation d'un ministre ou d'un juge, la suspension d'un député des procédures parlementaires, l'expulsion de personnes et l'interdiction d'entrée aux manifestations sportives, le retrait de points dans les compétitions sportives et l'exigence d'organiser les événements sportifs à huis clos. Il importe que toute sanction imposée reflète fidèlement la gravité du discours de haine tenu ; à défaut, on pourrait avoir l'impression d'une approbation du recours au discours de haine. Assurément, l'imposition de sanctions appropriées et publiques en cas de propos haineux peut envoyer un message clair de refus de tout discours de haine et montrer que la liberté d'expression absolue est inacceptable. Aussi, quand un cas particulier de

⁷⁴ Voir la RPG n° 12 sur la lutte contre le racisme et la discrimination raciale dans le domaine du sport.

discours de haine est sanctionné, il importe que la direction de l'organisme, de l'institution ou de l'organisation concerné révèle ce fait à ses membres et à l'opinion publique, tout en réaffirmant sans équivoque que le discours de haine est totalement inacceptable.

126. L'efficacité de la mise en œuvre de ces codes dépend très largement de la nécessité d'assurer une **formation appropriée** aux personnes qui assument des responsabilités à cet égard. En particulier, celles-ci doivent comprendre ce qui constitue un discours de haine, y compris sous des formes codées ou moins flagrantes, comment y répondre et comment traiter leurs auteurs, ainsi que comment effectuer un suivi et faire dûment jouer les mécanismes de recours. Etant donné que ce n'est pas une tâche facilement réalisable pour tous les organismes, institutions et organisations pour lesquels il serait approprié d'adopter des codes traitant du discours de haine, il est fort probable qu'un soutien du gouvernement soit particulièrement utile, ce qui pourrait se faire directement ou en facilitant l'apport d'une assistance par des entités qui possèdent des compétences particulières dans ce domaine.
127. Par ailleurs, la mise en œuvre de ces codes ne peut être effective que si les **financements nécessaires** sont affectés au fonctionnement des divers mécanismes de suivi et de recours. Ce facteur doit donc être pris en compte au moment de l'adoption de ces codes mais aussi lors de leur révision.
128. En outre, afin de faciliter l'adoption et l'application de codes de conduite (ou de déontologie) pour lutter contre l'usage du discours de haine, il serait utile que les gouvernements apportent également leur concours pour favoriser **l'échange d'informations** entre tous les organismes, institutions et organisations concernés afin d'examiner les atouts et les faiblesses des codes en usage depuis un certain temps.

Relation avec les autres formes de réparation

129. Dans de nombreux cas, l'autorégulation en général et les mécanismes de recours internes en particulier sont censés pouvoir répondre efficacement à l'usage du discours de haine, notamment en offrant dûment réparation aux personnes visées. Toutefois, il n'en est pas toujours ainsi, en particulier quand un cas particulier de discours de haine est tel qu'il ne peut qu'appeler une indemnisation ou une sanction pénale. Par conséquent, si les mécanismes d'autorégulation permettent souvent d'éliminer la nécessité d'appliquer d'autres formes de réparation conformément au droit, ils ne devraient jamais être ou devenir un obstacle à ces autres formes de réparation.

I. Médias et internet

Recommandation 7

130. Dans la grande majorité des cas, le discours de haine s'exprime par le biais des médias et d'internet, et les possibilités qu'offre ce dernier en matière d'interconnexion accroissent souvent la portée et l'instantanéité d'un tel usage. Parallèlement, les médias et internet figurent également parmi les principaux moyens qui permettent non seulement de communiquer et de consolider les valeurs que le discours de haine cherche à saper mais aussi d'exercer le droit à la liberté d'expression, fondamental dans une société démocratique. Par conséquent, le fait que cette recommandation porte tout particulièrement sur la réglementation et l'autorégulation des médias et d'internet illustre la reconnaissance à la fois de l'importance particulière que ces secteurs revêtent pour le discours de haine – comme vecteurs de ce discours mais aussi comme instruments permettant de contester un tel discours – et de la nécessité de

veiller à ce que tout contrôle de la liberté d'expression soit aussi limité que possible. Si certaines règles régissant les médias et internet ne sont pas incompatibles avec le droit à la liberté d'expression, il est souvent plus efficace, et plus adapté, de privilégier l'autorégulation pour lutter contre l'usage du discours de haine.

Reconnaissance de la diversité

131. L'expression « **médias et internet** » désigne de nombreuses formes de communication aux caractéristiques et aux répercussions très différentes. Elle englobe ainsi les publications imprimées (journaux, revues et livres, mais aussi brochures, prospectus et affiches), les médias audiovisuels et électroniques (radio, télévision, enregistrements vidéo et sonores numériques, sites internet, applications, courrier électronique et tout un éventail de médias sociaux et de jeux vidéo), ainsi que, indubitablement, d'autres formes de communication qui pourront encore être développées. Par ailleurs, certains propos exprimés de vive voix, publiés ou communiqués d'une quelconque autre manière sont le fait d'une seule et unique personne, tandis que d'autres émanent de grandes entreprises. Certaines de ces communications sont soumises à diverses formes de contrôle éditorial, tandis que d'autres paraissent sans que quiconque, mis à part l'auteur, les ait revues et sans même que la personne qui fournit le moyen de communication en question n'en soit informée au préalable. Dans de nombreux cas, l'auteur d'une communication peut être identifié, mais dans d'autres, il ou elle peut demeurer anonyme. Certaines communications atteignent un public quasi instantanément tandis que d'autres dépendent de la volonté d'écouter, de lire ou de consulter d'une autre manière leur contenu. Certaines communications sont diffusées à grande échelle et/ou restent dans les annales, tandis que d'autres passent pratiquement inaperçues et/ou disparaissent rapidement. Toutes ces différences doivent être prises en compte pour déterminer la portée des mesures de réglementation et d'autorégulation, mais aussi le caractère réaliste des attentes qui y sont associées.
132. Mis à part les obligations applicables aux déclarations et aux publications (y compris les émissions de radiodiffusion) au titre de la législation générale (voir la partie ci-après), le niveau de réglementation spécifique auquel les médias et internet sont soumis varie d'un Etat membre à l'autre. Dans certains cas, les services concernés doivent obtenir une licence ou une franchise pour pouvoir opérer. Ils peuvent parfois aussi être tenus de se conformer à certaines normes, avec l'imposition de sanctions – notamment la perte permanente ou temporaire de la licence ou de la franchise en question – en cas de manquement. Dans d'autres cas, ils peuvent être soumis à la seule obligation de respecter certaines normes ou être dotés d'un certain pouvoir d'ordonner le retrait des matériels répréhensibles, ou encore jouir de la possibilité d'exercer une influence indirecte au moyen de subventions en espèces ou en nature subordonnées au respect de certaines conditions. A l'inverse, il arrive qu'aucune exigence particulière ne doive être respectée en dehors de celles prévues par la législation généralement applicable.

Exigences essentielles

133. Toutes les **mesures réglementaires** concernant les médias et internet – notamment celles visant à lutter contre l'usage du discours de haine – doivent être compatibles avec le droit à la liberté d'expression et doivent offrir les garanties contre l'abus de pouvoir applicables à l'ensemble des mesures juridiques qui restreignent l'exercice de ce droit (voir la partie ci-après). La Recommandation 7 ne suggère pas nécessairement l'adoption de nouveaux pouvoirs réglementaires mais recommande de veiller à l'utilisation effective de tous les pouvoirs existants – notamment l'éventail complet des sanctions disponibles – qui peuvent contribuer à lutter contre l'usage du discours de haine. Pour ce faire cependant, il importe – nous l'avons déjà évoqué plus

haut – de s'appuyer sur une définition du discours de haine aussi large que celle adoptée dans la Recommandation. En outre, les pouvoirs effectivement conférés sont utiles uniquement si les organismes compétents surveillent activement les entités qu'ils sont censés réglementer – notamment en prenant l'initiative d'examiner la manière dont certains groupes de personnes sont représentés – et réagissent rapidement dès lors qu'un cas de discours de haine est porté à leur attention.

134. Par ailleurs, pour être effectivement informés de tels faits, les organismes de réglementation doivent veiller à ce que l'opinion publique connaisse suffisamment leur existence et leur rôle. Malheureusement, il est rappelé que dans le cadre des cycles de monitoring, il a été observé que ces organismes n'existent parfois que dans les textes et n'ont pas toujours été dûment créés, une situation à laquelle il convient clairement de remédier si l'on veut prendre une quelconque mesure réglementaire. Cela dit, conformément à la nécessité de respecter le droit à la liberté d'expression, les organismes de réglementation, qui sont censés encourager l'autorégulation efficace de l'usage du discours de haine plutôt que chercher à intervenir directement dans le fonctionnement des médias et d'internet, devraient évaluer l'opportunité de privilégier le recours à ce type de pouvoirs.
135. Les principes énoncés dans la recommandation 6 en matière d'**autorégulation** – à savoir, l'adoption de codes de conduite (ou de déontologie) formulés de manière adaptée, le suivi, les mécanismes de recours et la formation – sont généralement applicables aux médias et à internet. Ils ne seront donc pas réitérés dans cette partie, mais certains aspects d'importance particulière pour les médias et pour internet seront soulignés.

Codes de conduite

136. Comme observé dans le cadre des cycles de monitoring, divers codes de conduite (ou de déontologie) contenant des dispositions sur le discours de haine ont déjà été adoptés par de nombreux professionnels et organisations des médias, y compris l'industrie de l'internet⁷⁵. Certains l'ont été par les professionnels eux-mêmes, d'autres constituent des documents internes de certaines organisations ; dans leur grande majorité toutefois, ils s'appliquent à des secteurs entiers. S'ils découlent parfois de l'initiative de ceux qui les adoptent, ils sont souvent motivés par des contraintes réglementaires. Cela dit, même si ces codes interdisent souvent expressément toute incitation à la haine et à la discrimination, ils ne portent généralement pas sur tous les aspects du discours de haine au sens où l'entend la Recommandation, notamment les formes plus codées de ce discours. En outre, dans certains Etats membres, les seuls codes effectivement en vigueur se limitent – formellement ou dans la pratique – aux seules publications imprimées et ne s'appliquent parfois même pas aux sites internet complémentaires, sur lesquels des propos haineux peuvent être diffusés.
137. Il est donc nécessaire d'encourager l'adoption de codes qui portent sur un éventail le plus large possible d'usages des médias et d'Internet. Par ailleurs, ces codes – ou les conditions d'utilisation – devraient s'appliquer à tous et non pas aux seuls professionnels et organisations des médias, même s'il n'est pas toujours possible de couvrir toutes les initiatives individuelles (l'autoédition par exemple). Cela ne signifie pas qu'un code unique doit être adopté, car il pourrait alors être difficile, voire impossible, de prendre en compte les diverses

⁷⁵ Comme « Les bonnes pratiques pour répondre à la cyber criminalité » de l'Alliance contre la diffamation (Anti-defamation League), auquel Facebook, Google, Microsoft, Soundcloud, Twitter, Yahoo, YouTube et d'autres réseaux sociaux ont signé.

formes de communication utilisées. En revanche, les comportements interdits dans ces codes devraient expressément reposer sur la définition du discours de haine formulée dans la Recommandation.

138. Par ailleurs, compte tenu de l'influence qui peut être exercée par les médias et internet ou par leur intermédiaire, ces codes devraient non seulement interdire le recours au discours de haine sous toutes ses formes, mais aussi indiquer des façons de présenter l'information qui ne renforcent pas inutilement les attitudes qui favorisent l'usage du discours de haine, tout en exigeant de prendre dûment en compte le point de vue des personnes visées par le discours de haine dans les comptes rendus d'événements et en encourageant une couverture médiatique qui remette en cause les perceptions négatives de certains groupes de personnes. Ainsi, la mention, dans les bulletins d'information, de l'origine ethnique d'un auteur présumé d'une infraction n'a généralement aucun intérêt, mais ce fait reste souvent en mémoire même si la personne concernée est par la suite acquittée. Il convient également de faire preuve de prudence dans la couverture de certains événements, en particulier ceux qui concernent des extrémistes ou des terroristes, car le sensationnalisme et la dramatisation peuvent par mégarde renforcer les préjugés et attiser les passions.
139. En outre, il convient également de se demander si certains événements relatifs à des groupes fréquemment stigmatisés sont relatés uniquement parce que l'auteur partage la perception négative de ces groupes, et si les personnes hostiles à ces groupes bénéficient effectivement d'un accès privilégié à certains médias. De même, les conditions d'utilisation des forums électroniques et de services analogues peuvent interdire les commentaires anonymes, ainsi que tout accès nocturne quand celui-ci est jugé propice à la diffusion de propos insultants. Par ailleurs, les comptes rendus d'événements qui concernent ou intéressent des personnes fréquemment visées par le discours de haine – par exemple leur participation à des troubles ou des différends présumés – présentent rarement leur point de vue sur les circonstances des faits, ce qui favorise la désinformation et la non-dénonciation des stéréotypes négatifs. Ce type de stéréotypes et de stigmatisation peut pourtant être contesté par la publication d'articles présentant les membres de groupes visés par le discours de haine sous un jour positif, à l'instar de reportages sur leur intégration réussie ou sur les valeurs qui sous-tendent certaines traditions. Pour faciliter une telle démarche, il pourrait être utile de promouvoir l'élaboration d'outils tels que le glossaire sur l'intégration destiné aux journalistes qui a été relevé dans le cadre d'un cycle de monitoring et où certains termes essentiels sont expliqués. De cette façon, les codes pourraient encourager les médias à développer des contre-discours face à la « logique » sous-jacente du discours de haine⁷⁶.

Contrôle

140. Le contrôle des contenus communiqués par les médias et sur internet est un aspect essentiel de l'autorégulation. Si cette dimension est importante en général, elle est tout particulièrement nécessaire quand la communication n'a fait l'objet d'aucune forme de contrôle éditorial. Même quand il existe des codes de conduite (ou de déontologie), un contrôle n'est pas systématiquement exercé, notamment en ce qui concerne l'usage du discours de haine sur internet. Toutefois, comme l'ont montré certains services sur internet, il existe diverses techniques automatiques pour rechercher des propos haineux qui peuvent être complétées par des dispositifs spécifiques permettant de signaler de tels faits, à la suite de quoi les matériels en question peuvent être

⁷⁶ Pour approfondir, voir le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, *Ethical journalism and human rights*, (CommDH (2011)40, 8 novembre 2011).

supprimés, conformément aux conditions d'utilisation du service. Ces mécanismes devraient être généralisés et, si possible, favorisés par les autorités de réglementation. Celles-ci devraient aussi encourager la recherche sur les moyens de renforcer l'efficacité de ces systèmes. Par ailleurs, les utilisateurs devraient être encouragés à signaler tout discours de haine et les organisations non gouvernementales devraient être appuyées dans leurs activités de veille ou de mise en place de correspondants/lignes d'assistance téléphonique visant à faciliter la mise au jour des cas de discours de haine. Cela dit, ce type de surveillance est utile uniquement si les propos haineux détectés sont rapidement supprimés ; certaines plateformes de réseaux sociaux se sont déjà engagées à le faire, qui appliquent ces deux approches. Il convient également de se pencher, dans certains cas, sur la question de savoir s'il serait approprié, face au recours persistant au discours de haine, de bloquer l'accès aux services internet.

Mécanismes de recours

141. Les mécanismes de recours en place semblent avoir des conséquences variables. Certes, il existe assurément des cas où la dénonciation du recours au discours de haine est examinée et validée, mais le contraire est plus courant. En outre, comme indiqué plus haut, certains de ces mécanismes se limitent aux publications imprimées, en particulier les journaux et les revues, et même eux ne s'appliquent pas à toutes ces publications, car ils se fondent sur le principe d'une adhésion volontaire et certains choisissent de ne pas y adhérer. Qui plus est, certains de ces mécanismes sont purement internes à un média ou un service internet donné. De plus, les plaintes ne sont pas toujours aussi nombreuses que ce qu'elles devraient être, malgré l'ampleur de l'usage du discours de haine, ce qui semble en partie s'expliquer par l'absence de visibilité de ces mécanismes et, quand ce n'est pas le cas, par le manque de confiance dans leur efficacité. Il faut reconnaître que les décisions adoptées – qui entraînent généralement simplement la publication des constatations du mécanisme en question – ne sont généralement pas contraignantes ni toujours suivies d'effet.
142. Il faut par conséquent soit élargir le champ d'application des mécanismes de recours disponibles dans certains secteurs des médias et d'internet – qui ne sont donc pas purement internes – aux secteurs aujourd'hui exclus de leur portée, soit créer des mécanismes analogues dans ces secteurs. En outre, la confiance dans ces mécanismes pourrait être renforcée en faisant en sorte que leur visibilité soit accrue, qu'ils jouissent d'une réelle indépendance vis-à-vis des auteurs des comportements examinés et que leur rôle et leurs décisions soient plus largement acceptés, en accordant une importance suffisante à ces décisions pour que toute condamnation de l'usage du discours de haine soit sans équivoque pour les parties concernées. Les autorités de réglementation devraient par conséquent encourager toute mesure allant dans ce sens.

Protection de la liberté d'expression

143. Parallèlement, les mesures d'autorégulation ne devraient pas conduire à une atteinte injustifiée au droit à la liberté d'expression. Ainsi, l'interdiction et la suppression de matériels diffusés sur des plateformes de réseaux sociaux par exemple ne se justifient que là où le discours de haine est effectivement détecté. Cependant, il peut arriver que l'application des dispositions des codes de conduite ou des conditions d'utilisation entraînant l'interdiction et la suppression de tels matériels s'appuie sur une interprétation erronée ou trop générale de ce qui peut constituer un discours de haine, d'où des restrictions indues à l'exercice de la liberté d'expression. Il convient donc de prévoir des voies de recours et, en dernier ressort, une action en justice permettant de contester des décisions qui ont pour effet d'interdire ou de supprimer des

matériels. A défaut, le droit à la liberté d'expression n'est pas suffisamment protégé.

Offre d'une formation

144. A l'instar d'autres formes d'autorégulation, il faut également veiller à ce que les personnes qui participent à la mise en œuvre des mesures d'autorégulation reçoivent la **formation nécessaire**. En particulier, les professionnels des médias devraient non seulement mieux comprendre ce qui constitue un discours de haine mais aussi évaluer comment, dans leurs écrits et leurs publications, ils peuvent à la fois éviter de faciliter son usage et lutter contre les conditions qui favorisent un tel usage en promouvant la tolérance et une meilleure compréhension interculturelle.

J. Responsabilité administrative et civile

Recommandation 8

145. Cette recommandation porte sur l'engagement de la responsabilité administrative et civile en cas de recours au discours de haine. Elle invite en particulier à clarifier les différentes responsabilités qui peuvent être engagées à la suite d'un tel usage, en tenant compte des diverses formes que celui-ci peut prendre et du niveau de participation de certains acteurs. Outre la nécessité de prendre des dispositions pour réparer le tort causé, conformément aux recommandations des paragraphes 10 à 13 et 15 de la RPG n° 7, la recommandation 8 souligne la nécessité de veiller à ce qu'il soit possible d'ordonner la suppression de certains propos haineux, le blocage des sites diffusant des discours de haine et la publication d'un avis reconnaissant que des propos haineux ont été publiés, d'interdire la diffusion de discours de haine et d'ordonner la divulgation de l'identité de ceux qui y ont recours. Ces possibilités sont proposées uniquement pour les cas les plus graves et sont subordonnées à l'autorisation ou l'approbation d'un tribunal pour pouvoir garantir le respect du droit à la liberté d'expression.
146. Afin de veiller à ce que des mesures appropriées soient prises contre les formes les plus graves du discours de haine, il est également recommandé d'assurer le droit d'agir en justice non seulement aux personnes visées par le discours de haine en question mais aussi aux organes chargés des questions d'égalité, aux institutions nationales des droits de l'homme et aux organisations non gouvernementales intéressées. En outre, il est reconnu que pour mettre effectivement en œuvre de tels pouvoirs, les juges, les avocats et les fonctionnaires concernés doivent être formés et l'échange de bonnes pratiques entre eux doit être facilité.

Clarification du fondement de la responsabilité

147. Le préjudice causé par le recours au discours de haine est généralement d'ordre moral. Toutefois, il peut y avoir des cas où les personnes visées par ce type de discours parviennent à démontrer qu'elles ont également subi des pertes matérielles, par exemple en relation avec le refus d'un emploi ou l'incapacité à travailler en raison d'une mauvaise santé. Il convient par conséquent de clarifier dans la législation les circonstances particulières dans lesquelles une **indemnisation peut être versée** et les fondements au titre du droit civil ou administratif sur lesquels cette indemnisation peut être demandée, que ce soit conformément au principe de la protection de la personnalité et de la réputation, à l'instar de ce que prévoient certains Etats membres, ou en invoquant d'autres préjudices civils ou administratifs. Par ailleurs, l'usage du discours de haine peut également nuire à la réputation d'une communauté ou d'un groupe de personnes tout entier. Si les pertes enregistrées à titre individuel ne sont pas forcément toujours importantes, la possibilité de demander la reconnaissance de l'atteinte à la réputation des membres de cette communauté

ou de ce groupe de personnes et/ou une indemnisation symbolique peut être appropriée, ce que la législation devrait prévoir.

148. Qui plus est, pour éviter toute atteinte injustifiée au droit à la liberté d'expression, la responsabilité devrait être limitée aux cas les plus graves de discours de haine, à savoir ceux qui ont pour but d'inciter à commettre des actes de violence, d'intimidation, d'hostilité ou de discrimination à l'égard des personnes visées, ou dont on peut raisonnablement attendre qu'ils aient cet effet. Par conséquent, la démonstration du préjudice ou des pertes causés par le recours au discours de haine en question ne devrait pas suffire pour imposer une responsabilité ; l'usage du discours de haine en question doit également être d'une gravité telle – c'est-à-dire, inciter à commettre ou comporter un risque imminent d'incitation – que l'imposition de cette responsabilité est garantie.

Reconnaissance des différentes responsabilités

149. Parallèlement, la législation doit également préciser les personnes qui peuvent effectivement être tenues pour responsables en cas d'usage de discours de haine. C'est là un aspect essentiel car, comme le souligne la recommandation 8, divers moyens de communication et entités peuvent être concernés dès lors que des propos haineux sont tenus. Un cadre juridique approprié régissant, le cas échéant, leurs **responsabilités respectives** découlant de l'utilisation de messages contenant des propos haineux devrait par conséquent être mis en place.

150. Si l'auteur initial d'un discours de haine peut avoir une responsabilité dans l'usage d'un tel discours, la détermination du degré auquel ce discours est partagé – s'il l'est – par d'autres personnes doit prendre en compte des facteurs tels que la participation active ou non de celles-ci à la diffusion de ce discours, le fait qu'elles aient ou non su que leurs services étaient utilisés à cette fin, le fait qu'elles aient ou non eu à leur disposition et utilisé des techniques permettant de détecter un tel usage et les personnes responsables et le fait qu'elles aient ou non agi rapidement pour mettre fin à un tel usage dès lors qu'elles en ont eu connaissance. A cet égard, il convient de noter que la Cour européenne des droits de l'homme a estimé qu'il n'y avait pas eu violation du droit à la liberté d'expression dans une affaire où une société avait été reconnue responsable à l'égard de personnes visées par un discours de haine diffusé sur son portail d'actualités sur internet⁷⁷. Elle a adopté ce point de vue compte tenu du caractère extrême des commentaires en cause, de l'absence de moyens permettant d'identifier et, partant, de poursuivre l'auteur des commentaires, de l'incapacité de la société à empêcher ou supprimer rapidement les commentaires et des répercussions économiques mineures sur la société, l'indemnisation ayant été proportionnée et n'ayant pas porté atteinte à ses activités⁷⁸.

151. Par ailleurs, dans certains cas, le fait que certains services puissent être exploités pour diffuser des propos haineux peut traduire une incapacité à respecter des obligations réglementaires. Dans ces cas, aux fins de l'imposition de toute **sanction administrative** subséquente, telle une amende ou la perte d'une licence ou d'une franchise, il importe également de tenir compte des circonstances de l'espèce, notamment la formulation antérieure d'un avertissement concernant les manquements en question. Autrement, la

⁷⁷ *Delfi AS c. Estonie* [GC], n° 64569/09, 16 juin 2015.

⁷⁸ Voir l'affaire *Magyar Tartalomszolgáltatók Egyesülete et Index.hu Zrt c. Hongrie*, n° 22947/13, 2 février 2016, dans laquelle l'absence d'usage de discours de haine a pesé dans la décision selon laquelle l'imposition d'une responsabilité résiduelle à une société pour un contenu publié sur son site internet constituait une violation du droit à la liberté d'expression.

réponse pourrait être disproportionnée et serait alors incompatible avec le droit à la liberté d'expression.

Réparations autres qu'une indemnisation

152. Outre le versement d'une indemnisation et l'imposition de sanctions administratives, la recommandation 8 envisage la nécessité de prévoir plusieurs **autres moyens d'action** face à l'usage du discours de haine. Ces moyens – suppression, blocage de sites, publication d'avis de reconnaissance, interdiction de la diffusion et obligation de divulgation de l'identité des auteurs – supposent tous une atteinte importante au droit à la liberté d'expression. Néanmoins, leur utilisation n'entraîne pas nécessairement une violation de l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme, car elle a été jugée appropriée dans certaines circonstances par la Cour européenne des droits de l'homme⁷⁹. Par conséquent, il convient de veiller à ce qu'ils soient uniquement utilisés quand l'usage du discours de haine atteint le niveau requis par la recommandation 8 – c'est-à-dire qu'il vise à inciter à commettre des actes de violence, d'intimidation, d'hostilité ou de discrimination à l'égard des personnes visées, ou dont on peut raisonnablement attendre qu'il ait cet effet – et quand ils sont effectivement nécessaires pour corriger la situation en question, sans toutefois avoir une portée plus vaste que ce qui s'impose⁸⁰. Ainsi, il n'est pas nécessaire d'exiger la suppression ou la publication d'un avis quand de telles mesures ont déjà été prises.

L'importance du contrôle juridictionnel

153. Par ailleurs, la nécessité de subordonner l'exercice de tels pouvoirs à l'autorisation ou à l'approbation d'un tribunal illustre l'importance fondamentale de la capacité de la justice à jouer un rôle de supervision et offre donc une garantie contre l'éventualité d'une atteinte injustifiée au droit à la liberté d'expression. Si, dans la majorité des cas, l'exercice de ces pouvoirs devrait être subordonné à l'approbation d'un tribunal, il est également admis qu'il peut exister des situations urgentes dans lesquelles il n'est pas approprié d'attendre une telle autorisation pour agir ; dans ce cas, le contrôle judiciaire intervient uniquement après un tel exercice.

Qualité pour agir

154. La possibilité de demander l'exercice de tels pouvoirs devrait sans conteste être conférée aux personnes visées par l'usage du discours de haine en question et effectivement, dans certains Etats membres, les personnes ayant subi une atteinte à leur personnalité du fait d'un discours de haine peuvent demander la cessation de cette atteinte illégale et/ou la suppression de ses effets. En outre, étant donné que les procédures judiciaires font partie intégrante de ce processus, il est essentiel qu'une **aide juridique** soit disponible pour permettre à ces personnes d'y prendre part. Toutefois, la recommandation 8 confère également **un rôle aux organes chargés des questions d'égalité, aux institutions nationales des droits de l'homme et aux organisations non gouvernementales intéressées**, qui peuvent également demander l'exercice de ces pouvoirs en vue de supprimer, de bloquer les sites ou de publier des avis de reconnaissance, ainsi que d'interdire toute diffusion et d'ordonner la divulgation de l'identité des auteurs. Le rôle que ces entités peuvent jouer pour contrôler l'usage du discours de haine est ainsi reconnu. En conséquence, ces entités sont sans doute dans une position particulièrement favorable pour justifier la nécessité d'exercer ces pouvoirs et engager la procédure y relative.

⁷⁹ Voir par exemple les affaires *Andreas Wabl c. Autriche*, n° 24773/94, 21 mars 2000, *Nordisk Film & TV A/S c. Danemark*, n° 40485/02, 8 décembre 2005, *Keller c. Hongrie (déc.)*, N° 33352/02, 4 avril 2006, et *Peta Deutschland c. Allemagne*, n° 43481/09, 8 novembre 2012.

⁸⁰ Cf. les mesures de blocage excessives jugées contraires à l'article 10 dans les affaires *Yildirim c. Turquie*, n° 3111/10, 18 décembre 2012, et *Cengiz et autres c. Turquie*, n° 48226/10, 1^{er} décembre 2015.

L'inclusion de dispositions spécifiques leur permettant d'agir de la sorte devrait garantir que de tels pouvoirs ne demeurent pas purement théoriques, mais constituent des voies de recours concrètes et efficaces pour réparer le tort causé par l'usage du discours de haine.

La nécessité de dispenser une formation

155. Enfin, à l'instar des autres mesures nécessaires pour lutter contre le recours au discours de haine, il convient de veiller à ce que les juges, les avocats et les fonctionnaires intervenant dans l'application des diverses voies de recours administratives et civiles reçoivent la **formation nécessaire**. Ce fait est important pour leur permettre d'établir si un cas de discours de haine se produit ou s'est produit, s'il est suffisamment grave pour garantir le recours à ces moyens d'action et si l'application de tel ou tel moyen est compatible avec le droit à la liberté d'expression. Outre cette formation, l'échange de bonnes pratiques entre les personnes chargées de ce type d'affaire pourrait faciliter la réalisation de tels objectifs. Cet échange ne devrait pas se limiter aux juges, aux avocats et aux fonctionnaires d'un Etat membre en particulier mais devrait être étendu à ceux des autres Etats membres afin de garantir un partage plus vaste des enseignements tirés. Les Etats membres devraient faciliter un tel échange.

K. Sanctions administratives et autres à l'encontre d'organisations

Recommandation 9

156. Cette recommandation s'intéresse tout particulièrement à la réponse à apporter en cas de discours de haine par des partis politiques et d'autres organisations ainsi que par leurs membres. Elle envisage une réponse double. Tout d'abord, tout soutien financier ou autre des organismes publics devrait être supprimé dès lors que des partis politiques ou d'autres organisations recourent au discours de haine ou ne sanctionnent pas ceux de leurs membres qui le pratiquent. En deuxième lieu, la législation devrait prévoir la possibilité d'interdire ou de dissoudre les partis politiques et les autres organisations – bénéficiaires ou non d'un soutien des organismes publics – dès lors que le discours de haine présente un niveau de gravité élevé, c'est-à-dire qu'il vise à inciter à commettre des actes de violence, d'intimidation, d'hostilité ou de discrimination, ou dont on peut raisonnablement attendre qu'il ait cet effet.
157. Cette réponse double s'inspire des recommandations formulées aux paragraphes 16 et 17 de la RPG n° 7. En particulier, la recommandation 9 porte sur l'usage du discours de haine en général et pas seulement sur la promotion du racisme, comme le fait la RPG n° 7. En outre, **l'obligation de supprimer tout soutien des organismes publics** s'étend à toutes les formes de soutien. Elle concerne donc non seulement les subventions, les prêts et d'autres formes de financement des activités des partis politiques et des autres organisations concernées mais aussi la mise à disposition d'installations ou de locaux, la possibilité d'employer du personnel et tout autre type d'assistance pratique. Si la recommandation 9 mentionne la nécessité de supprimer les diverses formes de soutien apporté, elle suppose aussi implicitement qu'aucun soutien de la sorte ne devrait être accordé aux partis politiques et aux autres organisations qui réunissent les conditions spécifiées au moment de la demande de soutien. Les mesures envisagées dans la recommandation 9 doivent être prises à l'égard des partis politiques et des organisations dotés tant d'un statut juridique formel que d'un statut plus informel ou *de facto*. Toutefois, il est reconnu que l'ensemble de ces mesures doit en toutes circonstances s'appliquer dans le plein respect des exigences relatives au droit à la liberté d'association.

Logique

158. Le recours au discours de haine par diverses organisations, ainsi que l'absence de sanction de leurs membres, en relation notamment avec la culture et la diffusion du néonazisme, du racisme et de la xénophobie, figurent parmi les préoccupations relevées dans le cadre des cycles de monitoring. Dans de nombreux cas, les entités concernées étaient des partis politiques (même représentés au parlement) et d'autres organisations militantes, mais on a aussi relevé des cas de discours de haine par d'autres organisations, notamment les fraternités d'étudiants et les associations de supporters de football. Dans plusieurs cas, les organisations recourant au discours de haine recevaient parallèlement diverses formes de soutien public, généralement sous forme de financement, pour les partis politiques, ou de mise à disposition d'installations, pour les autres entités.

Pratique actuelle

159. Dans le cadre des cycles de monitoring, il a été relevé que certaines composantes des mesures ici recommandées existent déjà dans certains Etats membres. Ainsi, il est possible de mettre fin au financement public des partis politiques reconnus hostiles aux droits et libertés garantis par la Convention européenne des droits de l'homme. En outre, dans de nombreux Etats membres, il est possible d'interdire ou de dissoudre des organisations, notamment celles qui promeuvent la haine raciale ou nationale, incitent à la violence et menacent la démocratie. Toutefois, il a également été observé que les dispositions prévues pour mettre fin au financement public des partis politiques n'ont pas toujours été efficaces, notamment en raison de difficultés à respecter les exigences de procédure et d'une interprétation stricte des exigences de fond. Par ailleurs, lorsqu'il est possible d'interdire ou de dissoudre des organisations qui promeuvent le racisme, il a été noté qu'aucune mesure n'avait en fait été prise. Cette situation peut s'expliquer par l'incapacité des autorités compétentes à ménager les efforts nécessaires pour réunir les éléments de preuve requis pour les procédures y afférentes ou par une obligation auto-imposée de réunir des éléments de preuve suffisants pour justifier la condamnation d'un ou de plusieurs membres de ces organisations. Enfin, dans certains Etats membres, il n'est toujours pas possible d'interdire ou de dissoudre des organisations qui promeuvent le racisme.

Justification de mesures

160. La suppression de tout soutien aux partis politiques et aux autres organisations peut indubitablement porter atteinte au droit à la liberté d'association de leurs fondateurs et de leurs membres, a fortiori quand les mesures prises entraînent **l'interdiction et la dissolution** de ces partis et organisations. Toutefois, le droit à la liberté d'association est garanti par l'article 11 de la Convention européenne des droits de l'homme et par l'article 22 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques. D'après ces deux instruments, l'exercice de ce droit peut faire l'objet de restrictions quand de telles mesures sont nécessaires dans une société démocratique pour poursuivre divers objectifs, notamment la protection des droits et libertés d'autrui. En outre, les deux traités précisent expressément qu'« [a]ucune [de leurs] dispositions [...] ne peut être interprétée comme impliquant pour un Etat, un groupement ou un individu, un droit quelconque de se livrer à une activité ou d'accomplir un acte visant à la destruction des droits ou libertés reconnus dans [les présents textes] ou à des limitations plus amples de ces droits et libertés que celles prévues »⁸¹. L'article 20.2 du Pacte ajoute que « [t]out appel à la haine nationale, raciale ou religieuse qui constitue une incitation à la discrimination, à l'hostilité ou à la violence est interdit par la loi. »

⁸¹ Article 17 et 5 respectivement.

161. Par ailleurs, l'article 4 de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale dispose que « [l]es Etats parties condamnent toute propagande et toutes organisations qui s'inspirent d'idées ou de théories fondées sur la supériorité d'une race ou d'un groupe de personnes d'une certaine couleur ou d'une certaine origine ethnique, ou qui prétendent justifier ou encourager toute forme de haine et de discrimination raciales ; ils s'engagent à adopter immédiatement des mesures positives destinées à éliminer toute incitation à une telle discrimination, ou tous actes de discrimination, et, à cette fin, tenant dûment compte des principes formulés dans la Déclaration universelle des droits de l'homme et des droits expressément énoncés à l'article 5 de la présente Convention, ils s'engagent notamment :
- a) A déclarer délits punissables par la loi [...] toute assistance apportée à des activités racistes, y compris leur financement ;
 - b) A déclarer illégales et à interdire les organisations ainsi que les activités de propagande organisée et tout autre type d'activité de propagande qui incitent à la discrimination raciale et qui l'encouragent et à déclarer délit punissable par la loi la participation à ces organisations ou à ces activités ;
 - c) A ne pas permettre aux autorités publiques ni aux institutions publiques, nationales ou locales, d'inciter à la discrimination raciale ou de l'encourager ».
162. Dans plusieurs de ses recommandations générales, le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale a souligné la nécessité, pour les Etats parties, de respecter leurs obligations au titre de l'article 4 b) de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale et de déclarer illégales et d'interdire les organisations qui incitent à la discrimination raciale ou qui l'encouragent. Il l'a réaffirmé tout dernièrement dans sa *Recommandation générale n° 35 sur la lutte contre les discours de haine raciale*, où il précise que, selon son interprétation, « l'expression "activités de propagande organisée" implique des formes d'organisation ou des réseaux improvisés et les termes "tout autre type d'activité de propagande" peuvent être compris comme renvoyant à des formes non structurées ou spontanées d'instigation ou d'incitation à la discrimination raciale » (CERD/C/GC/35, 26 septembre 2013, paragraphe 21). Cette approche concorde avec le point de vue selon lequel les associations auxquelles la garantie du droit à la liberté d'association s'applique englobent autant celles qui ont une personnalité morale distincte de celle de ses membres que celles qui n'en ont pas⁸².
163. En outre, dans ses observations finales sur les rapports périodiques présentés en application de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, le Comité a également exprimé la nécessité, pour certains Etats parties – y compris des Etats membres – d'adopter une législation spécifique qui incrimine les organisations racistes et la participation à de telles organisations et sanctionne les organisations qui diffusent des stéréotypes racistes et propagent la haine à l'égard des personnes appartenant à des minorités. Qui plus est, il a souligné la nécessité de renforcer et d'appliquer les interdictions en vigueur. En particulier, il s'est déclaré préoccupé par plusieurs cas dans lesquels aucune mesure n'avait été prise pour interdire des organisations ayant diffusé des idées de supériorité ou de haine ethnique, employé des termes diffamants ou appelé à la violence au motif de telles idées, alors que ces affaires avaient été largement médiatisées dans le pays concerné.

⁸² Voir les Lignes directrices conjointes sur la liberté d'association (2014) de la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) et du Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme de l'OSCE, paragraphe 48.

164. Par ailleurs, la nécessité d'interdire les associations racistes fait également l'objet de certaines recommandations formulées au titre de l'Examen périodique universel.
165. Dans le cadre des restrictions au droit à la liberté d'association évoquées ci-dessus, il n'est donc pas surprenant que tant le Comité des droits de l'homme des Nations Unies que la Cour européenne des droits de l'homme aient respectivement conclu que des mesures telles que celles envisagées dans la recommandation 9 contre des partis politiques et d'autres organisations – visant notamment à les interdire ou les dissoudre – n'étaient pas nécessairement incompatibles avec le droit à la liberté d'association, en particulier quand l'entité concernée avait promu le fascisme⁸³, défendu des politiques à motivation raciale ainsi que des actes d'intimidation coordonnés à grande échelle⁸⁴, incité à la haine et à la discrimination⁸⁵ ou poursuivi d'une quelconque autre manière des objectifs incompatibles avec le pluralisme et portant par conséquent atteinte aux principes démocratiques⁸⁶.
166. En outre, dans ses observations finales sur les rapports périodiques soumis par les Etats parties au Pacte, le Comité des droits de l'homme des Nations Unies a également invité à adopter une législation spécifique incriminant les organisations racistes et a exprimé la nécessité de prendre des mesures efficaces pour lutter contre la haine, la violence et la discrimination et d'imposer à tous les acteurs et forces politiques des règles de conduite compatibles avec les droits de l'homme, la démocratie et l'Etat de droit. De même, dans ses observations finales sur les rapports périodiques présentés en application de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale a recommandé l'adoption de mesures juridiques et politiques visant à prévenir l'enregistrement des activités d'organisations impliquées dans des attaques répétées contre des étrangers et des membres de minorités visibles et à y mettre fin au besoin.

Exigences à respecter

167. Cela étant, la Cour européenne des droits de l'homme et les deux comités savent que les mesures envisagées dans la recommandation 9 peuvent entraîner des violations du droit à la liberté d'association. Ainsi, les deux comités se sont inquiétés, dans leurs observations finales sur les rapports périodiques, de l'éventualité de voir la législation contre « l'extrémisme » interprétée et appliquée de manière trop vaste, ce qui ciblerait ou défavoriserait des défenseurs des droits de l'homme prônant l'élimination de la discrimination raciale ou ne protégerait pas les personnes et les associations contre une application arbitraire. De plus, dans de nombreuses affaires, l'interdiction de la formation de partis politiques et d'autres organisations ou la dissolution forcée de ces derniers ont été jugées injustifiées par la Cour européenne des droits de l'homme⁸⁷. Par conséquent, toutes les mesures qui ont une incidence à la fois sur l'existence des partis politiques et d'autres organisations et sur la capacité de fonctionnement de ces derniers doivent reposer sur des motifs pertinents et suffisants et être proportionnées dans leur portée.

⁸³ Par exemple, l'affaire *M. A. c. Italie*, Communication n° 117/1981, 10 avril 1984.

⁸⁴ Par exemple, l'affaire *Vona c. Hongrie*, n° 35943/10, 9 juillet 2013.

⁸⁵ *Association nouvelle des Boulogne Boys c. France* (déc.), n° 6468/09, 22 février 2011.

⁸⁶ Par exemple les affaires *Refah Partisi (Parti de la prospérité) et autres c. Turquie* [GC], n° 41340/98, 13 février 2003, et *Kalifatstaat c. Allemagne* (déc.), n° 13828/04, 11 décembre 2006.

⁸⁷ Voir par exemple les affaires *Sidiropoulos et autres c. Grèce*, n° 26695/95, 10 juillet 1998, *Organisation macédonienne unie Ilinden et autres c. Bulgarie*, n° 59491/00, 19 janvier 2006, *Tourkiki Enosi Xanthis et autres c. Grèce*, n° 26698/05, 27 mars 2008, et *Association de citoyens « Radko » et Paunkovski c. « l'ex-République yougoslave de Macédoine »*, n° 74651/01, 15 janvier 2009.

168. La suppression par les organes publics de différentes sortes de soutien aux partis politique et aux organisations qui utilisent le discours de haine ou ne sanctionnent pas ceux de leurs membres qui utilisent ce discours constitue, en principe, une restriction compatible avec droit à la liberté d'association. Toutefois, elle est rarement considérée comme une mesure proportionnée, à moins qu'il existe un engagement institutionnel clair contre le discours de haine, comme c'est indubitablement le cas dès lors que le discours de haine figure dans des documents politiques ou des déclarations de personnalités phares du parti politique ou de l'organisation concerné(e), mais aussi dès lors que ce type de discours est utilisé de manière répétée par des membres de ce parti politique ou de cette organisation, sans que personne ne s'y oppose. En revanche, cet engagement est moins évident quand il s'agit simplement d'un incident isolé au cours duquel un membre du parti fait de simples remarques.
169. L'obligation d'interdire ou de dissoudre un parti politique ou une autre organisation est encore plus contraignante compte tenu de la gravité d'une telle mesure⁸⁸, ce que reflète la recommandation 9 en limitant le recours à une telle mesure aux situations où le discours de haine concerné vise à inciter à commettre des actes de violence, d'intimidation, d'hostilité ou de discrimination, ou dont on peut raisonnablement attendre qu'il ait cet effet. Il faut par conséquent établir l'existence d'éléments plausibles qui prouvent soit qu'une telle intention existe soit qu'il y a un risque imminent que de tels actes se produisent. En outre, quand le discours de haine concerne des propos ou d'autres comportements de certaines personnes et non pas des déclarations ou des documents politiques plus formels, il faut également établir que les propos en question sont imputables au parti ou à l'organisation concerné(e) et qu'ils reflètent clairement la conception prônée et défendue par ce parti ou cette organisation⁸⁹, comme c'est souvent le cas des discours et des comportements de figures phares d'un parti ou d'une organisation. Par conséquent, il peut être opportun d'accorder une importance moindre, dans ce contexte, aux activités des membres individuels, même s'il s'agit d'anciens dirigeants, quand ces activités n'ont pas été approuvées de manière explicite ou tacite⁹⁰.
170. La suppression de toute forme de soutien à un parti politique ou à une autre organisation devrait toujours pouvoir être contestée devant un tribunal indépendant et impartial. Par ailleurs, l'interdiction ou la dissolution d'un parti politique ou d'une autre organisation devrait uniquement pouvoir être ordonnée par un tribunal et une telle ordonnance devrait être susceptible d'un prompt recours. Le respect de ces obligations est une garantie essentielle du droit à la liberté d'association⁹¹.

⁸⁸ Voir les Lignes directrices sur la réglementation des partis politiques de la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) et du Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme de l'OSCE(2011), paragraphes 89-96, et les Lignes directrices conjointes sur la liberté d'association de la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) et du Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme de l'OSCE (2014), paragraphes 247-256.

⁸⁹ Voir l'affaire *Refah Partisi (Parti de la prospérité) et autres c. Turquie* [GC], n° 41340/98, 13 février 2003, paragraphes 101 et 111-115.

⁹⁰ Voir par exemple la conclusion dans l'affaire *Parti socialiste et autres c. Turquie* [GC], n° 21237/93, 25 mai 1998, selon laquelle les discours d'un ancien président du parti ne contenaient aucun élément permettant d'avérer le caractère inadmissible des objectifs du parti et, partant, justifiant la dissolution de celui-ci.

⁹¹ Voir par exemple les paragraphes 10 et 74 de la Recommandation CM/Rec(2007)14 du Comité des Ministres aux Etats membres sur le statut juridique des organisations non gouvernementales en Europe.

L. Responsabilité et sanctions pénales

Recommandation 10

171. Cette recommandation porte sur les cas dans lesquels des sanctions pénales devraient être imposées aux auteurs de discours de haine. De telles sanctions sont jugées appropriées dans des cas restreints seulement du fait du risque potentiel de violation du droit à la liberté d'expression qu'elles comportent. Toutefois, même dans ces cas restreints, elles ne devraient s'appliquer que si le recours au discours de haine en question ne peut pas être sanctionné par une autre mesure moins restrictive. Par ailleurs, la recommandation s'intéresse à la manière de définir les infractions correspondantes, car il importe à la fois d'éviter tout risque de violation de la liberté d'expression et de garantir l'adaptation du cadre de ces infractions aux évolutions technologiques s'agissant de l'usage du discours de haine. En outre, la recommandation 10 souligne le danger de détourner ces infractions pour engager des poursuites visant à réprimer, non pas le recours effectif au discours de haine, mais la critique de politiques officielles, l'opposition politique ou des croyances religieuses. Enfin, la recommandation reconnaît l'importance de garantir la participation des personnes visées par le discours de haine aux procédures y relatives.
172. La recommandation 10 souligne la nécessité de prévoir des sanctions pour ces infractions qui tiennent compte des conséquences graves pouvant découler de l'usage du discours de haine. Parallèlement, elle met l'accent sur la nécessité, dès lors qu'une sanction spécifique est imposée dans un cas particulier, de tenir compte du principe de proportionnalité, car tout manquement à cet égard peut en soi constituer une base de violation du droit à la liberté d'expression. Si la recommandation 10 envisage l'imposition de sanctions pénales à titre exceptionnel, elle reconnaît également qu'une telle imposition, dans les circonstances appropriées, ne doit pas pâtir de la mauvaise gestion des enquêtes ou des poursuites. Elle souligne par conséquent la nécessité de contrôler l'efficacité de ces dernières. Etant donné que cette efficacité dépendra souvent d'une bonne coopération et d'une bonne coordination entre les autorités concernées (y compris celles d'autres Etats) et de la formation appropriée des intervenants concernés, elle met cet aspect en exergue comme méritant une attention particulière des Etats membres.

Circonstances exceptionnelles entraînant une responsabilité pénale

173. Parmi les facteurs pertinents qui **permettent d'engager la responsabilité pénale** de l'auteur d'un discours de haine figurent la gravité de ce discours – c'est-à-dire, le fait qu'il vise à inciter à commettre des actes de violence, d'intimidation, d'hostilité ou de discrimination, ou dont on peut raisonnablement attendre qu'il ait cet effet – et le fait qu'il a été tenu dans un cadre public. Comme l'indiquent clairement les paragraphes ci-dessus définissant le discours de haine⁹², le premier facteur va au-delà du libellé du paragraphe 18 a-f de la RPG n° 7 en ce qu'il envisage une responsabilité pénale dès lors qu'il existe un élément de négligence relativement à la violence, à l'intimidation, à l'hostilité ou à la discrimination qui peuvent découler de l'usage du discours de haine en question, et non pas seulement une intention de produire de tels effets. En outre, s'il n'est pas nécessaire que les menaces – contrairement aux autres comportements mentionnés dans la RPG n° 7 – soient formulées en public pour engager la responsabilité pénale de leur auteur, aux fins de la recommandation 10, le discours de haine doit avoir été tenu dans un cadre public pour engager cette responsabilité.

⁹² Voir les paragraphes 14 à 18 ci-dessus.

174. Il appartient à chaque Etat membre de définir dans son droit pénal la manière d'engager cette responsabilité. En particulier, il est parfois possible de s'appuyer sur **des dispositions d'ordre plus général**, telles celles relatives à l'injure, plutôt que sur des dispositions spécifiques à l'usage du discours de haine. Cela étant, il est essentiel qu'il y ait effectivement, outre l'exigence de réunir les deux facteurs évoqués ci-dessus, une ou plusieurs dispositions permettant d'imposer une responsabilité pour chacun des éléments constitutifs du discours de haine tel qu'entendu aux fins de la Recommandation. A cet égard, il est rappelé que les cycles de monitoring ont montré qu'il n'en allait pas toujours ainsi concernant la responsabilité pénale des actes cités au paragraphe 18 de la RPG n° 7. Du fait de lacunes dans la législation, certaines personnes qui semblaient avoir commis certains de ces actes n'ont pas pu être poursuivies. De plus, il importe, si les poursuites reposent sur des infractions autres que celles portant spécifiquement sur l'usage du discours de haine, qu'une telle situation ne diminue pas l'importance du comportement concerné, tant du point de vue de la gravité qu'on lui prête que de celui de la sanction applicable. S'il est en soi souhaitable de sanctionner les cas graves de discours de haine, une telle mesure a aussi l'avantage de souligner le caractère inacceptable d'un tel discours dans une société démocratique. Il ne faudrait donc pas perdre cet avantage en qualifiant de manière inappropriée le comportement concerné.

Rédaction des dispositions sur les infractions

175. La nécessité de veiller à libeller les dispositions pertinentes avec **clarté et précision** est essentielle, faute de quoi il est fort probable qu'il y ait une insécurité juridique quant à la portée des comportements interdits, ce qui risque de nourrir des allégations d'atteintes à la liberté d'expression non prévues par la loi et, partant – malgré la compatibilité de la sanction pénale imposée avec le droit à la liberté d'expression – de violation de l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme (ainsi que, potentiellement, de l'interdiction de toute peine sans loi prévue à l'article 7). Par conséquent, lors de l'élaboration des dispositions applicables, il convient de tenir dûment compte des définitions (voir ci-dessus) des divers termes employés pour définir le discours de haine tel qu'entendu aux fins de la Recommandation⁹³.

176. Dans ce cadre également, il convient d'accorder une attention particulière à l'énonciation claire et précise des **éléments pertinents à prendre en considération aux fins de l'imposition d'une sanction pénale** pour un discours de haine donné. Ces éléments sont a) l'existence effective d'une intention d'inciter à commettre des actes de violence, d'intimidation, d'hostilité ou de discrimination ou de la probabilité d'une telle incitation⁹⁴, et b) l'existence d'autres moyens moins restrictifs mais tout aussi efficaces de répondre à un tel phénomène (par exemple par une responsabilité civile ou administrative⁹⁵).

⁹³ Voir les paragraphes 8 à 21 ci-dessus.

⁹⁴ Voir la conclusion de la Cour européenne des droits de l'homme dans l'affaire *M'Bala M'Bala c. France* (dec.) no. 25239/13, 20 octobre 2015, selon laquelle une prise de position haineuse et antisémite, sous couvert d'une représentation artistique, est aussi dangereuse qu'une attaque frontale et abrupte et ne mérite donc pas la protection de l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme

⁹⁵ Voir la conclusion de la Cour européenne des droits de l'homme dans l'affaire *Lehideux et Isorni c. France* [GC], n° 24662/94, 23 septembre 1998, selon laquelle « eu égard à l'existence d'autres moyens d'intervention et de réfutation, notamment par les voies de droit civiles » (paragraphe 57), une condamnation pénale était disproportionnée.

177. Par ailleurs, dans le cadre de l'élaboration des dispositions concernées, il est également essentiel d'**éviter d'introduire d'autres critères** (troubles à l'ordre public, taille de l'audience cible, ampleur de la diffusion du discours de haine, etc.) pour engager une responsabilité pénale, outre ceux déjà soulignés. Si ces critères peuvent être utiles pour apprécier l'existence ou non d'un risque raisonnablement anticipé d'incitation, les cycles de monitoring ont permis de relever que le fait de les énoncer chacun comme un élément de la responsabilité pénale créait des obstacles supplémentaires à l'obtention d'une condamnation.
178. Enfin, si la clarté et la précision sont essentielles, le libellé des différentes formes d'expression du discours de haine devrait être suffisamment ouvert pour **pouvoir s'adapter aux évolutions technologiques**. Ce libellé ne devrait donc pas se fonder sur les formes d'expression connues (par exemple les publications imprimées ou les médias sociaux), mais devrait être axé sur le caractère essentiel de l'expression et, partant, embrasser d'autres formes susceptibles d'apparaître dans l'avenir.
179. Outre l'établissement d'une responsabilité pénale fondée sur les éléments exposés ci-dessus, il serait également approprié de définir **d'autres bases de responsabilité**, telles que celles énoncées aux paragraphes 18g et 20 de la RPG n° 7, à savoir, la création ou la direction d'un groupement qui promeut le racisme, le soutien à ce groupement ou la participation à ses activités aux fins de contribuer à l'usage du discours de haine constitutif d'une infraction pénale ainsi que l'incitation, la complicité ou la tentative intentionnelles de recourir au discours de haine. L'établissement d'une responsabilité dans ces cas permettrait de refléter à la fois l'étendue de la définition adoptée aux fins de la Recommandation et la responsabilité engagée pour les actes inaccomplis qui participent habituellement de la constitution d'une infraction pénale. Conformément au paragraphe 22 de la RPG n° 7, il devrait également être clair que tant les personnes physiques que les personnes morales sont pénalement responsables. La responsabilité potentielle de ces dernières est importante, car les entreprises peuvent servir de vecteur de diffusion du discours de haine⁹⁶.

Mesures visant à prévenir des poursuites abusives

180. La recommandation 10 prend en compte la crainte déjà relevée de voir la responsabilité pénale **détournée pour réprimer toute critique de politiques officielles, opposition politique ou croyance religieuse**⁹⁷. Le caractère inacceptable d'un tel détournement devrait ressortir clairement des exigences permettant d'établir une responsabilité pénale (voir ci-dessus). Toutefois, il conviendrait de renforcer cet aspect en disposant expressément dans les lois concernées que ces infractions ne s'appliquent pas à ce type de critique, d'opposition ou de croyance. En outre, compte tenu de la crainte de voir les dispositions interdisant le discours de haine utilisées de manière disproportionnée contre les personnes qu'elles sont justement censées protéger⁹⁸, il serait aussi approprié d'élaborer des lignes directrices pour les membres des services répressifs et les procureurs afin d'attirer l'attention sur ce

⁹⁶ Ainsi, dans l'affaire *Sürek c. Turquie (n° 1)* [GC] n° 26682/95, 8 juillet 1999, par exemple, la Cour européenne des droits de l'homme n'a pas souscrit à « l'argument selon lequel l'intéressé aurait dû être exonéré de toute responsabilité pénale pour le contenu des lettres [qu'il avait publiées] du fait qu'il n'avait qu'un rapport commercial, et non éditorial, avec la revue ». De l'avis de la Cour, « il en était le propriétaire et avait à ce titre le pouvoir de lui imprimer une ligne éditoriale. Il partageait donc indirectement les "devoirs et responsabilités" qu'assument les rédacteurs et journalistes lors de la collecte et de la diffusion d'informations auprès du public, rôle qui revêt une importance accrue en situation de conflit et de tension » (paragraphe 63).

⁹⁷ Voir les paragraphes 60 à 64 ci-dessus.

⁹⁸ Voir le paragraphe 64 ci-dessus.

risque potentiel et d'exiger un examen périodique visant à déterminer s'il existe des différences en matière d'ouverture de poursuites pénales en fonction des caractéristiques particulières des personnes ayant prétendument tenu des propos haineux, l'objectif étant de veiller à ce que ces caractéristiques n'aient aucune incidence dans l'ouverture de telles poursuites.

Implication des personnes visées

181. La recommandation 10 souligne en outre l'importance d'offrir la possibilité aux personnes visées par le discours de haine de **participer effectivement** à toute procédure y afférente. Cette participation devrait être assurée dès le stade de l'enquête à la suite d'une plainte et jusqu'à la clôture de la procédure judiciaire. Il est particulièrement important que ces personnes soient tenues informées de l'avancée d'une enquête et de toute difficulté rencontrée dans ce cadre. En outre, elles devraient pouvoir faire part de leurs observations avant toute décision de clôture d'une enquête ou d'abandon des poursuites contre un auteur de discours de haine. Cet aspect est essentiel non seulement pour garantir que les autorités concernées disposent de toutes les informations pertinentes pour prendre une telle décision mais aussi pour donner confiance dans le fonctionnement du système judiciaire aux personnes visées par le discours de haine. Par ailleurs, celles-ci devraient être informées en temps utile de toute audience devant le tribunal et leur dignité devrait être protégée lorsqu'elles témoignent. Dans la mesure où il est possible d'engager des poursuites à la diligence de la victime, par exemple en cas d'atteinte à l'honneur ou de diffamation, il importe également d'indiquer clairement qui a qualité pour lancer une telle procédure et d'appliquer les règles en la matière de manière uniforme.

Les sanctions

182. **En prévoyant et en imposant des sanctions particulières** dès lors qu'un auteur de discours de haine est condamné, la recommandation 10 dégage deux aspects pertinents à prendre en compte, à savoir les conséquences graves qui découlent d'un tel discours et le principe de proportionnalité.
183. Le premier aspect englobe non seulement les conséquences subies par les personnes tout spécialement visées par le discours de haine, mais aussi les répercussions qu'un tel discours a sur d'autres membres du même groupe et l'incidence néfaste qu'il peut avoir sur la cohésion de la société en général. Les sanctions spécifiques disponibles doivent donc refléter l'importance de ces conséquences et, partant, elles doivent être – comme le précise le paragraphe 23 de la RPG n° 7 – à la fois **efficaces et dissuasives** pour prendre en compte les dommages déjà causés et décourager toute récidive. Elles peuvent consister en une peine d'emprisonnement ou une amende, ainsi qu'en la saisie et la confiscation des publications concernées. Elles peuvent néanmoins aussi dépendre du comportement répréhensible en question. Ainsi, elles peuvent consister en la déchéance temporaire des droits politiques, en l'obligation de se rendre dans un ou plusieurs lieux de mémoire de l'Holocauste ou en l'obligation d'effectuer une tâche concrète en réparation du préjudice causé au groupe de personnes visé par le discours de haine en question.

184. Néanmoins, l'imposition effective de sanctions doit également tenir compte du risque – dans les circonstances de l'espèce – d'**atteinte injustifiée à la liberté d'expression**. Si la Cour européenne des droits de l'homme n'a soulevé aucune objection de principe à l'imposition d'amendes ou de peines d'emprisonnement, à la confiscation et à la déchéance des droits politiques⁹⁹, elle a parfois estimé, en ce qui concerne les deux premières sanctions, qu'une telle imposition constituait une atteinte disproportionnée à la liberté d'expression¹⁰⁰. Certes, chaque affaire doit être examinée sur le fond, mais les peines d'emprisonnement et les amendes lourdes ont peu de chances d'être jugées compatibles avec le droit à la liberté d'expression protégé par l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme, à moins qu'il s'agisse des cas les plus graves de discours de haine. A l'inverse, il est peu probable que des amendes relativement légères mais non dénuées d'effet et d'autres sanctions pouvant entraîner un changement d'attitude – par exemple l'obligation d'effectuer certaines tâches pour les personnes visées par le discours de haine – soient considérées comme disproportionnées et donc inacceptables.

Nécessité d'assurer une enquête et des poursuites efficaces

185. L'importance que la recommandation 10 accorde au contrôle de l'efficacité des **enquêtes ouvertes à la suite de plaintes et des poursuites engagées contre les auteurs** s'explique compte tenu des lacunes relevées à cet égard dans le cadre des cycles de monitoring. S'il existe des cas où les mesures répressives contre des auteurs de discours de haine sont efficaces, il en existe bien d'autres où l'éventualité d'une action pénale a été écartée trop facilement, avec, pour résultat, la tenue de très peu de procès à la suite de plaintes aux autorités. Par ailleurs, dans les cas où l'affaire est effectivement portée devant la justice, les taux de condamnation réels semblent souvent faibles et les sanctions spécifiques imposées ne sont pas toujours proportionnées à la gravité du discours de haine en question. Divers facteurs expliquent ce succès apparemment limité du recours au droit pénal pour lutter contre l'usage du discours de haine dans les cas où un tel moyen semble pourtant s'imposer, notamment : a) le fait que certains policiers ne prennent pas au sérieux les infractions ni n'agissent avec diligence ; b) un manque de compétence dans la collecte et l'évaluation des éléments de preuve ; c) une vision exagérément large de la protection garantie par le droit à la liberté d'expression (qui ne concorde pas avec l'approche de la Cour européenne des droits de l'homme) et/ou une interprétation trop stricte des éléments constitutifs de l'infraction (incitation à la haine par exemple) ; d) l'échec des tentatives visant à définir des critères de condamnation qui ne sont plus applicables ; e) l'incapacité à mener une enquête suffisante, systématique et efficace sur le recours au discours de haine ; f) l'affectation de ressources aux enquêtes sur les fondamentalistes religieux plutôt que sur les extrémistes motivés par le racisme et d'autres aspects du discours de haine ; g) l'existence de différends quant à l'autorité compétente pour traiter une affaire donnée ; h) la requalification des infractions en infractions pénales ordinaires pour respecter les objectifs de réussite en matière de taux de condamnation ; i) l'immunité dont jouit la classe politique et

⁹⁹ Voir par exemple les affaires *Zana c. Turquie* [GC], n° 18954/91, 25 novembre 1997 (un an d'emprisonnement), *Hennicke c. Allemagne* (déc.), n° 34889/97, 21 mai 1997, *Sürek c. Turquie (n° 1)* [GC], n° 26682/95, 8 juillet 1999 (« une amende relativement modérée », paragraphe 64), *Incal c. Turquie* [GC], n° 22678/93, 9 juin 1998 (confiscation, néanmoins pas appliquée en l'espèce), et *Féret c. Belgique*, n° 15615/07, 16 juillet 2007 (inéligibilité pour une durée de dix ans, mesure jugée disproportionnée par les juges signataires d'une opinion dissidente).

¹⁰⁰ Voir par exemple les affaires *Karataş c. Turquie* [GC], n° 23168/94, 8 juillet 1999 (peine d'emprisonnement d'un an, un mois et dix jours, assortie d'une amende de 111 111 110 TRL), *Aydin Tatlav c. Turquie*, n° 50692/99, 2 mai 2006 (amende de 2 640 000 TRL), et *Sürek et Özdemir c. Turquie* [GC], n° 23927/94, 8 juillet 1999 (saisie des exemplaires de la revue contenant les articles incriminés).

j) une absence éventuelle d'impartialité parmi les membres des jurys chargés de statuer.

186. C'est également en raison de certaines de ces lacunes que le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale a conclu à des violations des articles 4 et 6 de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, notamment en relation avec l'incapacité à enquêter rapidement et diligemment sur des plaintes¹⁰¹ et à tenir compte des restrictions au droit à la liberté d'expression¹⁰².
187. Toutes ces lacunes en matière d'instruction des plaintes relatives à des cas présumés de discours de haine envoient inévitablement le message fort à l'opinion publique que **le discours de haine n'est pas pris au sérieux** et peut être tenu en toute impunité. Il ne suffit donc pas d'établir des infractions en matière d'usage du discours de haine. Il faut également suivre avec attention et de manière permanente la façon dont les plaintes relatives aux cas présumés de discours de haine sont instruites, les auteurs poursuivis et les décisions de justice prises de sorte à pouvoir adapter en conséquence l'approche adoptée afin de garantir que les auteurs soient effectivement poursuivis et condamnés dans toutes les affaires concernées.
188. Le **but essentiel de toute enquête** devrait être d'obtenir la mise en œuvre effective de la législation pertinente et de veiller à ce que les auteurs éventuels d'infractions soient tenus pour responsables. Toute enquête de la sorte devrait être menée dès lors que les autorités sont informées d'un cas et ne devrait donc pas nécessairement dépendre de l'introduction d'une plainte officielle. Cet aspect est particulièrement important dans les affaires relatives à l'usage du discours de haine, car la probabilité que les personnes visées par un tel discours hésitent à porter plainte est élevée. Toute enquête de ce type doit être adéquate au sens où elle doit pouvoir permettre d'établir si une infraction a effectivement été commise et d'identifier les personnes responsables. Il convient de prendre toutes les mesures raisonnables pour réunir les éléments de preuve nécessaires, y compris les témoignages des témoins oculaires et les documents ou matériels électroniques pertinents. Ce processus devrait être entrepris rapidement et mené à bien avec une diligence raisonnable. En outre, il est nécessaire de veiller à ce que l'enquête et ses résultats soient soumis à l'examen de l'opinion publique de sorte à garantir la responsabilité des auteurs et à préserver la confiance de l'opinion publique. Il s'agit notamment – comme indiqué précédemment¹⁰³ – de tenir tout plaignant informé de l'avancée de l'enquête et de lui donner la possibilité de faire part de ses observations avant qu'il soit décidé de clore l'enquête ou d'abandonner les poursuites. Enfin, les conclusions de l'enquête et toute décision d'engager des poursuites devraient se fonder sur une analyse approfondie, objective et impartiale de l'ensemble des pièces disponibles.

¹⁰¹ *L K c. Pays-Bas*, Communication n° 4/1991, Opinion du 16 mars 1993, *Gelle c. Danemark*, Communication n° 34/2004, Opinion du 6 mars 2006, *Adan c. Danemark*, Communication n° 43/2008, Opinion du 13 août 2010, et *Union turque de Berlin-Brandebourg (TBB) c. Allemagne*, Communication n° 48/2010, Opinion du 26 février 2013.

¹⁰² *La communauté juive d'Oslo et al. c. Norvège*, Communication n° 30/2003, Opinion du 15 août 2005, et *Union turque de Berlin-Brandebourg (TBB) c. Allemagne*, Communication n° 48/2010, Opinion du 26 février 2013.

¹⁰³ Voir le paragraphe 179 ci-dessus.

189. **Les mesures à prendre pour renforcer l'efficacité des enquêtes et des poursuites** en cas de recours au discours de haine pourraient notamment consister en les suivantes : (a) l'introduction d'un outil permettant de signaler en ligne les cas de discours de haine ; b) une analyse régulière du suivi donné aux plaintes en la matière du moment où elles sont enregistrées par la police afin de savoir si les plaignants ont reçu une réponse adéquate ; c) un suivi systématique de l'usage du discours de haine en ligne de manière que les enquêtes ne se fondent plus uniquement sur les plaintes déposées ; d) la création d'unités spécialisées dotées des ressources techniques et humaines nécessaires et chargées des enquêtes et des poursuites dans les affaires relatives à l'usage du discours de haine ; e) une réponse ferme lorsque des responsables politiques et d'autres personnalités publiques tiennent un discours de haine pour que l'opinion publique ne se sente pas encouragée à suivre leur exemple ; f) la levée de toute immunité pour les responsables politiques en relation avec le recours au discours de haine et g) l'instauration d'un dialogue, d'une confiance mutuelle et d'une coopération avec les groupes de personnes visés par le discours de haine de sorte à gagner leur confiance et à les sensibiliser à leurs droits.
190. La recommandation 10 reconnaît également que l'efficacité des poursuites pénales engagées en relation avec l'usage du discours de haine dépend en outre de trois autres facteurs.
191. En premier lieu, le fait que les divers acteurs, et en particulier la police et les autorités chargées des poursuites, bénéficient d'un dispositif adapté **de coopération et de coordination** de leurs activités. S'il existe plusieurs manières d'atteindre cet objectif, cette coopération et cette coordination seront facilitées par l'établissement de voies de communication étroites entre les autorités. En outre, un message commun devrait être envoyé par les personnes qui occupent des postes de direction pour indiquer que la collaboration en vue de lutter contre l'usage du discours de haine au moyen de poursuites pénales (s'il y a lieu) est l'une des priorités majeures de chacune des autorités concernées.
192. En deuxième lieu, tous les acteurs du système de justice pénale devraient recevoir la **formation appropriée** pour voir si telle ou telle remarque relève du discours de haine et, dans l'affirmative, si, compte tenu du droit à la liberté d'expression, l'imposition d'une sanction pénale constituerait la réponse appropriée. Cette formation devrait en outre leur offrir une appréciation plus générale de l'incidence d'un tel discours sur les personnes visées et des dangers qu'il présente pour la société dans son ensemble. En outre, selon leurs responsabilités, des efforts devraient être consentis pour renforcer leur capacité à réunir et à évaluer tout élément de preuve utile pour l'ouverture d'une procédure pénale et le règlement en justice des affaires relatives au discours de haine. Par ailleurs, des orientations devraient être données aux juges concernant l'approche à suivre pour déterminer la sanction particulière à imposer en cas de condamnation. Dans tous les cas, l'échange de bonnes pratiques, en particulier quand certains acteurs du système de justice pénale sont plus expérimentés que d'autres dans le traitement des affaires relatives au discours de haine, devrait permettre d'améliorer ce type de formation et de renforcement des capacités.
193. En troisième lieu, la diffusion du discours de haine n'est pas circonscrite à un territoire national. En conséquence, les poursuites en la matière peuvent parfois faire long feu, car le discours en question émane d'une source en dehors du territoire – et de la compétence – d'un Etat membre donné, notamment si cette diffusion se fait en ligne. Certes, il n'existe pas de solution facile en l'espèce, en

particulier si les serveurs internet sont dans des pays qui n'ont pas les mêmes exigences en matière de discours de haine que celles définies dans la Recommandation. Néanmoins, la coopération avec les autorités de ces Etats peut pousser à prendre des mesures pour limiter la capacité d'une telle **diffusion transfrontière**. Elle peut aussi permettre d'obtenir des informations à même de faciliter l'exercice d'une action pénale contre des ressortissants de l'Etat membre concerné qui ont joué un rôle dans cette diffusion. Il est par conséquent essentiel que tous les Etats membres – suivant en cela l'exemple de certains d'entre eux – mettent en place les dispositifs nécessaires pour faciliter la coopération en matière de diffusion transfrontière du discours de haine les concernant chacun individuellement mais concernant aussi tout Etat non membre du Conseil de l'Europe disposé à lutter de concert contre une telle diffusion.

Annexe

En matière de discours de haine, le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe a adopté les recommandations suivantes et l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe les recommandations et résolutions suivantes :

Comité des Ministres

Recommandation n° R (92) 19 du Comité des Ministres aux Etats membres relative aux jeux vidéo à contenu raciste ;
Recommandation n° R (97) 20 du Comité des Ministres aux Etats membres sur le « discours de haine » ;
Recommandation n° R (97) 21 du Comité des Ministres aux Etats membres sur les media et la promotion d'une culture de tolérance ;
Recommandation CM/Rec(2010)5 du Comité des Ministres aux Etats membres sur des mesures visant à combattre la discrimination fondée sur l'orientation sexuelle ou l'identité de genre.

Assemblée parlementaire

Recommandation 1277 (1995) Migrants, minorités ethniques et médias ;
Recommandation 1543 (2001) Racisme et xénophobie dans le cyberspace ;
Recommandation 1706 (2005) Médias et terrorisme ;
Recommandation 1768 (2006) L'image des demandeurs d'asile, des migrants et des réfugiés véhiculée par les médias ;
Recommandation 1805 (2007) Blasphème, insultes à caractère religieux et incitation à la haine contre des personnes au motif de leur religion ;
Recommandation 2052 (2014) Faire barrage aux manifestations de néonazisme et d'extrémisme de droite.

Résolution 1345 (2003) Discours raciste, xénophobe et intolérant en politique ;
Résolution 1510 (2006) Liberté d'expression et respect des croyances religieuses ;
Résolution 1563 (2007) Combattre l'antisémitisme en Europe ;
Résolution 1577 (2007) Vers une dépenalisation de la diffamation ;
Résolution 1605 (2008) Les communautés musulmanes européennes face à l'extrémisme ;
Résolution 1728 (2010) Discrimination sur la base de l'orientation sexuelle et de l'identité de genre ;
Résolution 1743 (2010) Islam, islamisme et islamophobie en Europe ;
Résolution 1754 (2010) Lutte contre l'extrémisme: réalisations, faiblesses et échecs ;
Résolution 1760 (2010) La montée récente en Europe du discours sécuritaire au niveau national: le cas des Roms ;
Résolution 1846 (2011) Combattre toutes les formes de discrimination fondées sur la religion ;
Résolution 1877 (2012) La protection de la liberté d'expression et d'information sur l'internet et les médias en ligne ;
Résolution 1928 (2013) Sauvegarder les droits de l'homme en relation avec la religion et la conviction, et protéger les communautés religieuses de la violence ;
Résolution 1948 (2013) Lutter contre la discrimination fondée sur l'orientation sexuelle et sur l'identité de genre ;
Résolution 1967 (2014) Une stratégie pour la prévention du racisme et de l'intolérance en Europe ;
Résolution 2011 (2014) Faire barrage aux manifestations de néonazisme et d'extrémisme de droite ;
Résolution 2069 (2015) Reconnaître et prévenir le néoracisme.

Secrétariat de l'ECRI
Direction générale de la Démocratie
Conseil de l'Europe
Tél.: +33 (0) 3 90 21 46 62
E-mail: ecri@coe.int

www.coe.int/ecri

www.coe.int

L'ECRI, organe de protection des droits de l'homme du Conseil de l'Europe, composé d'experts indépendants, est chargée du suivi des problèmes de racisme, de xénophobie, d'antisémitisme, d'intolérance et de discrimination fondée sur des motifs tels que la « race », les origines ethniques/nationales, la couleur, la nationalité, la religion et la langue (discrimination raciale) ; elle élabore des rapports et adresse des recommandations aux Etats membres.

European Commission
against Racism and Intolerance



Commission européenne
contre le racisme et l'intolérance

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE