



Doc. 14845
20 mars 2019

Rôle et responsabilités des dirigeants politiques dans la lutte contre le discours de haine et l'intolérance

Rapport¹

Commission sur l'égalité et la non-discrimination

Rapporteuse: Mme Elvira KOVÁCS, Serbie, Groupe du Parti populaire européen

Résumé

Le discours de haine et l'intolérance sont en hausse en Europe, avec un usage accru d'expressions qui propagent, incitent à, promeuvent ou justifient la haine raciale, la xénophobie, l'antisémitisme ou d'autres formes de haine.

Le discours de haine fait désormais partie de la rhétorique politique, non seulement parmi les groupes populistes et extrémistes, mais aussi par les représentants de mouvements et de partis de toutes tendances politiques, et les technologies de l'information ont contribué à le diffuser et l'amplifier. Le discours de haine déshumanise les individus et les groupes qu'il vise et les rend plus vulnérables à la discrimination, il érode le tissu social et entrave la coexistence pacifique dans la diversité.

Le moyen le plus efficace de prévenir le discours de haine et l'intolérance est de renforcer les principes de la démocratie, des droits de l'homme et de l'État de droit, et de promouvoir un modèle de société qui accueille la diversité et respecte la dignité humaine.

Les responsables politiques ont un rôle essentiel à jouer dans la lutte contre le discours de haine et l'intolérance et ils ont une responsabilité morale de le faire. Les contremesures comprennent l'autorégulation, notamment par les partis et mouvements politiques, ainsi que des dispositions de droit civil, administratif et pénal. La coopération entre les autorités et les acteurs des technologies de l'information aide également à combattre le discours de haine en ligne. Un exemple remarquable d'autorégulation est la Charte des partis politiques européens pour une société non raciste, qui devrait être mise à jour et relancée.

1. Renvoi en commission: Décision du Bureau, Renvoi 4431 du 1^{er} mars 2019.



Sommaire

Page

A. Projet de résolution	3
B. Exposé des motifs, par Mme Elvira Kovács, rapporteure	6
1. Introduction	6
2. Autorégulation: bonnes pratiques	6
3. Danemark: une étude de cas	8
4. Le discours de haine hostile aux Roms	10
5. Recommandations de politique générale de l'ECRI: RPG no 15 sur la lutte contre le discours de haine	12
6. Liberté d'expression et discours de haine en politique: la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme	13
7. Le rôle des dirigeants politiques	15
8. L'autorégulation des partis politiques: lignes directrices de la Commission de Venise	16
9. Le discours de haine dans le discours politique et les médias	16
10. Conclusions	17

A. Projet de résolution²

1. L'Europe est confrontée à une recrudescence du discours de haine, y compris de 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 nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques, des immigrés et des personnes issues de l'immigration, des femmes et des personnes lesbiennes, gays, bisexuelles, transgenres et intersexes (LGBTI).
2. Le monde politique n'est pas épargné par cette tendance inquiétante: le discours de haine et l'intolérance, qui font désormais partie de la rhétorique politique, sont utilisés non seulement par les groupes populistes et extrémistes, mais de plus en plus aussi par les représentants de mouvements et de partis de toutes tendances politiques. L'informatique a beaucoup contribué à diffuser et amplifier le discours de haine, et donc à le banaliser aux yeux du grand public.
3. L'Assemblée parlementaire est préoccupée par la menace représentée par le discours de haine, qui déshumanise les individus et les groupes qu'il vise et les rend plus vulnérables à la stigmatisation, à la discrimination et à la violence. Le discours de haine érode le tissu social et entrave la coexistence pacifique dans la diversité. Il crée un sentiment d'exclusion parmi les groupes minoritaires et peut contribuer à l'aliénation et à la marginalisation, à l'émergence de sociétés parallèles et, à terme, à la radicalisation. Utilisé dans le débat politique, il devient un obstacle au dialogue constructif entre les forces politiques et mine les valeurs démocratiques.
4. L'Assemblée considère que le moyen le plus efficace de prévenir le discours de haine est de renforcer l'adhésion aux principes de la démocratie, des droits de l'homme et de l'État de droit, et de promouvoir un modèle de société qui accueille la diversité et respecte la dignité humaine. Les femmes et les hommes politiques, comme d'autres personnalités publiques, ont un rôle essentiel à jouer dans ce processus. Ils jouissent d'un statut et d'une visibilité qui leur permettent d'influencer un vaste public et de définir, dans une large mesure, les thèmes et la tonalité du discours public.
5. De fait, les femmes et les hommes politiques ont à la fois l'obligation politique et la responsabilité morale de n'utiliser ni propos haineux ni vocabulaire stigmatisant et de condamner immédiatement et clairement leur utilisation par autrui car leur silence peut être interprété comme une approbation ou un soutien. La protection renforcée de la liberté d'expression dont ils jouissent augmente d'autant leur responsabilité dans ce domaine.
6. L'Assemblée estime que toute une série de mesures sont nécessaires pour contrer le discours de haine: elles vont de l'autorégulation, notamment par les partis et mouvements politiques, ainsi que dans les statuts et les règlements des organes élus locaux et nationaux, à des dispositions de droit civil, administratif et pénal qui interdisent l'utilisation du discours de haine et, en dernier recours, la punissent. Les restrictions et les sanctions devraient être proportionnées et ne devraient pas être détournées pour réduire des minorités au silence ou pour réprimer les critiques.
7. Des instruments d'autorégulation adoptés par des partis politiques, tels que des statuts ou des chartes, sont particulièrement efficaces et ont plus de chances d'être respectés, en raison de leur nature volontaire. La Charte des partis politiques européens pour une société non raciste, élaborée en 1998 sous les auspices de la Commission consultative de l'Union européenne sur le racisme et la xénophobie, donne des orientations en matière d'autorégulation par les partis dans ce domaine. Pour être adaptée à l'époque actuelle, elle devrait toutefois être mise à jour, de manière à prendre en compte les différentes formes de haine – quels qu'en soient les motifs – et les moyens techniques utilisés pour les répandre. Il faudrait aussi combler l'une de ses principales lacunes, à savoir l'absence de mesures pour les manquements à la Charte.
8. Les médias, y compris les réseaux sociaux, devraient jouer un rôle important pour limiter l'impact du discours de haine, en communiquant des informations exactes et impartiales et en se gardant de donner une visibilité excessive aux propos stigmatisants ou injurieux, y compris lorsqu'ils sont tenus par des dirigeants politiques.
9. L'Assemblée se réfère à un échange de lettres entre le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe et les principaux acteurs des technologies de l'information pour promouvoir un internet ouvert et sûr, où les droits de l'homme, la démocratie et l'État de droit sont respectés dans l'environnement en ligne, comme un exemple utile de dialogue et de coopération avec les intermédiaires de l'internet.

2. Projet de résolution adopté à l'unanimité par la commission le 7 mars 2019.

10. L'Assemblée se félicite des travaux menés par la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI) dans ce domaine et soutient, en particulier, sa Recommandation de politique générale n° 15, qui propose nombre de mesures pour prévenir et combattre le discours de haine, soutenir ceux qu'il cible, et encourager l'autorégulation par les institutions publiques et privées, notamment les organes élus et les partis politiques.

11. L'Assemblée rappelle que son Alliance parlementaire contre la haine, un réseau de parlementaires qui s'engagent à prendre des positions publiques, fermes et proactives contre le racisme, la haine et l'intolérance, quels qu'en soient les motifs et les manifestations, est un exemple de forum de discussion et d'échange de bonnes pratiques qui devrait être imité dans les parlements nationaux. Elle rappelle aussi le Mouvement contre le discours de haine et précise que, même si la campagne du Conseil de l'Europe s'est terminée en 2017, les comités nationaux, quant à eux, restent actifs.

12. Considérant ce qui précède, l'Assemblée appelle les États membres du Conseil de l'Europe:

12.1. à suivre la situation concernant le discours de haine, y compris dans le discours politique, et à recueillir des données exactes et comparables sur sa nature et sa prévalence, ventilées selon le motif de discrimination, le groupe cible, le type d'auteur et le moyen utilisé;

12.2. à mettre en œuvre la Recommandation de politique générale n° 15 de l'ECRI, en adoptant des dispositions de droit administratif, de droit civil et, en dernier recours, de droit pénal;

12.3. à encourager les partis et les mouvements politiques à adopter des instruments d'autorégulation, comme des codes de conduite ou des chartes éthiques, qui interdisent et sanctionnent l'utilisation du discours de haine par leurs membres;

12.4. à encourager les médias à donner des informations exactes, impartiales et responsables sur des sujets concernant des individus ou des groupes qui sont vulnérables à la discrimination et à la haine;

12.5. à engager le dialogue et la coopération avec les intermédiaires de l'Internet, en particulier les réseaux sociaux, pour les encourager à adopter et appliquer des instruments d'autorégulation, afin de prévenir et sanctionner l'usage du discours de haine et à s'engager à retirer les contenus insultants;

12.6. à promouvoir des activités d'information et de sensibilisation à l'intention des femmes et des hommes politiques et des représentants élus, à tous les niveaux, portant en particulier sur les initiatives et mesures adoptées pour lutter contre le discours de haine et l'intolérance, y compris au niveau international, telles que la Charte des partis politiques européens pour une société non raciste et l'Alliance parlementaire contre la haine;

12.7. à former les agents publics aux droits fondamentaux, à l'égalité et à la non-discrimination, en particulier dans les établissements scolaires et d'autres institutions éducatives, ainsi que dans des contextes où une discrimination institutionnelle est possible, y compris dans les forces de police et la justice, les forces armées, les services juridiques et le corps médical;

12.8. à promouvoir des activités de sensibilisation du grand public au racisme et à l'intolérance et, spécifiquement, au discours de haine;

12.9. à soutenir les comités nationaux du Mouvement contre le discours de haine;

12.10. à encourager les femmes et hommes politiques à diffuser, y compris dans les médias sociaux, des messages positifs concernant des minorités dans leurs pays.

13. L'Assemblée invite les parlements des États membres, ainsi que les parlements ayant le statut d'observateur ou de partenaire pour la démocratie:

13.1. à informer les parlementaires et les autres acteurs politiques et à leur dispenser une formation sur les moyens de prévenir et d'identifier le discours de haine en ligne et hors ligne et d'y répondre, ainsi que sur les droits de l'homme, l'égalité et la non-discrimination, et sur l'utilisation pernicieuse des réseaux sociaux et d'autres médias, notamment la désinformation;

13.2. à veiller à ce que leurs statuts et leur règlement contiennent des dispositions spécifiques contre le discours de haine et le langage stigmatisant, et prévoient des sanctions en cas de non-respect et des mécanismes de plainte accessibles;

13.3. à créer des groupes de réflexion, auxquels participent des parlementaires, des experts et des représentants de la société civile, pour observer le discours de haine et recommander des mesures de lutte contre ce phénomène au niveau national;

14. L'Assemblée parlementaire estime que le 25^{ème} anniversaire de la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance, en 2019, est une bonne occasion de mettre à jour la Charte des partis politiques européens pour une société non raciste, d'y inclure des mesures en cas de violation de celle-ci, et de la relancer.

B. Exposé des motifs, par M^{me} Elvira Kovács, rapporteure

1. Introduction

«Le discours de haine est répréhensible [parce qu'] il envisage les membres du groupe cible comme des ennemis internes, refuse de les accepter en tant que membres légitimes et égaux de la société et rabaisse leur statut social, renversant ainsi et par d'autres moyens les fondements mêmes du vivre ensemble. Il dresse des barrières faites de méfiance et d'hostilité, sème la crainte et fait obstacle aux relations entre les individus et les groupes et, d'une manière générale, exerce une influence corrosive sur la conduite de la vie collective. Le discours de haine brise en outre la dignité des membres du groupe cible en les stigmatisant, en réfutant leur capacité à vivre en tant que membres responsables de la société, et en ignorant leur individualité et leurs différences en les réduisant à des spécimens uniformes de leur groupe racial, ethnique ou religieux.»

Bhikhu Parekh, membre de la Chambre des Lords britannique et ancien professeur de philosophie politique à l'université de Westminster et à l'université de Hull

1. L'Europe est aujourd'hui confrontée à une montée alarmante du discours de haine, du racisme, de la xénophobie et de l'intolérance. Les mouvements nationalistes et xénophobes instrumentalisent les peurs et les incertitudes. Les injures racistes et les discours de haine dirigés contre les minorités nationales et les migrants atteignent des niveaux sans précédent. Il s'agit d'une grave menace pour les droits de l'homme et les valeurs humaines fondamentales, la prééminence du droit et la démocratie. En outre, l'impunité est monnaie courante. De manière inquiétante, certains parlementaires et représentants de l'État contribuent à véhiculer la haine et l'intolérance en tenant des discours choquants.

2. Des propos insultants apparaissent dans le discours politique d'un grand nombre de pays européens. Si l'usage du discours de haine est particulièrement prégnant au sein des groupes extrémistes, il ne s'y limite plus et envahit tout l'échiquier politique. La montée des mouvements populistes dans bon nombre de pays européens a conduit à une multiplication des propos haineux contre des cibles variées, comprenant les élites et les minorités nationales. Les représentants de mouvements populistes ont souvent diffusé de fausses informations et instrumentalisé le discours de haine à des fins politiques. Les minorités nationales et les migrants font constamment l'objet d'exemples particulièrement visibles de discours de haine.

3. Le présent rapport aborde le discours de haine en corrélation avec le racisme, la xénophobie, la misogynie et l'homophobie, ainsi que l'intolérance envers les minorités nationales, car tous ces phénomènes mettent en péril l'intégrité de nos sociétés démocratiques. J'estime que, même si les manifestations de la haine sont diverses, ses racines sont toujours les mêmes.

4. Ce rapport s'appuie, entre autres, sur les travaux de la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI) et notamment sa Recommandation de politique générale n° 15 sur la lutte contre le discours de haine, adoptée le 8 décembre 2015, et sur des textes de l'Assemblée tels que la [Résolution 1967 \(2014\)](#) sur une stratégie pour la prévention du racisme et de l'intolérance en Europe, la [Résolution 2069 \(2015\)](#) «Reconnaître et prévenir le néo-racisme», et la [Résolution 2144 \(2017\)](#) et la [Recommandation 2098 \(2017\)](#) «Mettre fin à la cyberdiscrimination et aux propos haineux en ligne».

2. Autorégulation: bonnes pratiques

5. L'une des principales questions en ce qui concerne le discours de haine en politique est de fixer la limite entre un discours protégé par la liberté d'expression, d'une part, et des propos stigmatisants, d'autre part. Aucune règle précise et infaillible n'a été formulée pour définir cette limite ténue. Prendre en compte la différence entre la *teneur* des propos et le *contexte* dans lequel ils sont prononcés peut toutefois donner des orientations utiles. Les femmes et hommes politiques en particulier évoluent dans un environnement délicat, car ils doivent retenir l'attention du public, s'exprimer de manière efficace et être convaincants. De plus, la politique instaure une certaine concurrence qui fait du «combat» un élément physiologique du discours politique.

6. Il est impératif que les membres de la classe politique puissent jouir pleinement de leur droit à la liberté d'expression, pour cette raison l'autorégulation et l'adoption volontaire de codes de conduite sont des voies particulièrement indiquées pour lutter efficacement contre ce type de discours. Les règlements internes des parlements sont également un outil efficace à cette fin. En 2018, le Parlement européen a modifié son règlement en matière de sanctions contre les propos racistes et xénophobe, grâce entre autres au soutien des groupes politiques et à l'assistance prêtée par ARDI (l'Intergroupe «Antiracisme et diversité» du

Parlement européen) et ILGA Europe (Association internationale des personnes lesbiennes, gays, bisexuelles, trans et intersexes). L'Institut OHRID des stratégies économiques et des affaires internationales, qui a son siège à Skopje, promeut une initiative intéressante depuis plusieurs années. À l'occasion des élections, il invite les responsables des sections jeunesse de tous les partis politiques à signer une «Déclaration pour des élections justes, libres et démocratiques» dont l'objectif est d'encourager les jeunes responsables politiques à redoubler d'efforts aux fins d'élections et de campagnes électorales justes et démocratiques et de montrer que les sections jeunesse des partis politiques sont responsables et suffisamment mûres pour contribuer à la démocratisation du pays.

7. Le préambule et le texte montrent que la déclaration est le fruit d'une réflexion sensée et réfléchie sur l'importance des libertés fondamentales, notamment la liberté de vote et la liberté d'expression, et sur la façon dont ces libertés sont étroitement liées. Deux chapitres, respectivement sur les responsabilités spécifiques et sur l'information et la sensibilisation, énoncent un certain nombre d'engagements pris par les signataires. La campagne électorale est placée sous le signe de la dignité et du respect lors de la présentation du programme politique d'un candidat comme de celui de ses concurrents. Le paragraphe le plus directement pertinent au regard de ce rapport est celui qui est consacré aux médias et aux campagnes médiatiques d'après lequel les jeunes responsables politiques font tout leur possible pour réduire au minimum le discours de haine sur les réseaux sociaux et dans la vie quotidienne.

8. Ces engagements sont rappelés à chaque élection, car la déclaration est signée lors d'une manifestation publique. Je trouve cette initiative positive à bien des égards. Premièrement, elle place au premier plan le rôle et la responsabilité des femmes et hommes politiques dans la prévention du discours de haine et la lutte contre ce fléau, ce qui est tout à fait conforme aux objectifs de mon travail de rapporteure. Deuxièmement, elle reconnaît le potentiel des jeunes femmes et hommes politiques, ce dont je me félicite non pas parce qu'ils représentent l'avenir – ils font de fait déjà partie du paysage politique –, mais parce que jeunesse rime généralement avec ambition, audace et ouverture au changement. Enfin et surtout, la signature, en public, de la déclaration présente un avantage considérable, en ce sens qu'elle contribue à la sensibilisation de tous les acteurs politiques, des médias et du grand public.

9. La Charte des partis politiques européens pour une société non raciste, signée en février 1998 à Utrecht, est une initiative moins récente mais néanmoins enrichissante. Ses signataires («Nous, partis politiques démocratiques européens»), «conscients des tâches et responsabilités spécifiques des partis politiques en tant qu'acteurs d'un processus politique démocratique, à savoir: assurer la défense, l'expression et le respect des principes de base d'une société démocratique», s'engagent à adhérer à une liste de principes, parmi lesquels: «Défense des droits de l'homme et des principes démocratiques fondamentaux et rejet de toute forme de violence raciste, de toute incitation à la haine et à la persécution raciales et de toute forme de discrimination raciale. Refus d'afficher (...) en quelque façon toutes vues et positions susceptibles de susciter ou d'encourager les préjugés, l'hostilité ou la division entre les peuples d'origines ethniques ou nationales différentes ou entre les groupes représentants de croyances religieuses différentes». Ils s'engagent aussi à effectuer un «traitement responsable et équitable de tous les thèmes sensibles relatifs à de tels groupes en évitant leur stigmatisation».

10. Dans sa [Résolution 1345 \(2003\)](#) relative au discours raciste, xénophobe et intolérant en politique, l'Assemblée parlementaire appuie résolument cette Charte et recommande que tous les partis politiques européens la signent et l'appliquent pleinement.

11. La Charte ne couvre qu'en partie le champ du présent rapport, qui porte non seulement sur le discours de haine raciste et xénophobe, mais aussi sur toutes ses autres formes. Ceci étant, il est intéressant de noter qu'il y a vingt ans, les auteurs de la charte étaient pleinement conscients de la responsabilité particulière des partis politiques. Depuis lors, la haine est devenue omniprésente et la technologie a facilité sa propagation. En octobre 2015, les partis représentés au Parlement finlandais ont signé la Charte, à l'occasion d'un débat sur le racisme organisé à l'initiative de Nasima Razmyar, députée d'origine afghane. Cela montre que près de deux décennies après son lancement, la Charte est toujours d'actualité. Compte tenu de la montée actuelle du discours de haine, en particulier en ligne, l'heure est venue de mettre à jour et de relancer cette initiative en appelant les femmes et hommes politiques à assumer officiellement la responsabilité de leurs propos et de l'usage qu'ils font des outils de communication. Ils devraient garder constamment à l'esprit qu'ils se trouvent en position de pouvoir et qu'ils jouissent du respect du public. Ils sont des modèles et représentent la collectivité. La Charte devrait inclure tous les États membres du Conseil de l'Europe et ses dispositions devraient couvrir toutes les formes de discours de haine.

3. Danemark: une étude de cas

12. J'ai eu l'opportunité d'approfondir ma connaissance de la situation au Danemark concernant le discours de haine, notamment dans le discours politique, à l'occasion de la réunion de la commission sur l'égalité et la non-discrimination à Copenhague, le 1^{er} mars 2018, et des rencontres tenues en marge de cette réunion. Les informations recueillies donnaient à réfléchir. Les débats en cours sur les termes à employer pour traiter de questions en rapport avec les minorités, les enjeux auxquels la classe politique est confrontée et les activités menées par la société civile et certains médias m'ont semblé particulièrement intéressants et dignes d'être présentés dans ce rapport.

13. Lors d'une audition tenue pendant notre réunion à Copenhague, la célèbre journaliste Lisbeth Knudsen a expliqué qu'au Danemark les principales cibles du discours de haine étaient les musulmans et les personnes issues de l'immigration. Malgré l'insuffisance de données fiables, elle a observé de façon empirique qu'à chaque fois qu'elle mentionnait l'islam et ses adeptes dans son blog, les commentaires haineux explosaient. Les femmes et hommes politiques étaient aussi souvent visés par le discours de haine. Un tiers d'entre eux avait reçu des menaces de mort au moins une fois au cours de leur carrière. Alors que la plupart des organes d'information en ligne et des forums de discussion au Danemark avaient un modérateur, et que les commentaires haineux étaient filtrés, elle jugeait important de laisser le débat ouvert et de donner à chacun la possibilité d'exprimer ses opinions. Le risque, lorsque le débat est étouffé et que la censure est pratiquée, est de détourner la haine en ligne vers des groupes Facebook fermés ou d'autres espaces moins accessibles, plus difficiles à contrôler et potentiellement plus dangereux.

14. Le public danois semble être conscient du rôle des réseaux sociaux: 77 % des personnes ayant répondu à une enquête estimaient que les réseaux sociaux avaient une grande part de responsabilité dans la diffusion des propos haineux et bon nombre d'entre elles affirmaient qu'elles ne participeraient pas à un débat sur les réseaux sociaux si le ton était dur.

15. M^{me} Knudsen était favorable à une législation de lutte contre le discours de haine qui incite les entreprises de réseaux sociaux à une certaine vigilance. Elle estimait toutefois que des mesures supplémentaires étaient nécessaires, dont une sensibilisation et une éducation numérique adaptée dans le cadre des programmes scolaires. En d'autres termes, les jeunes devraient apprendre à communiquer sur internet et à interpréter l'information qu'ils y trouvent. La lutte contre le discours de haine relève de la responsabilité de chacun. Jusqu'à présent, les organisations de la société civile ont été les plus efficaces. Pour finir, les forces de l'ordre ont un rôle à jouer dans la prévention et la répression du discours de haine. D'après M^{me} Knudsen, ce secteur devrait disposer de davantage de ressources.

16. Lors de cette réunion de la commission, d'autres membres ont soulevé la question des zones urbaines défavorisées du Danemark, qui abritent généralement de vastes communautés issues de l'immigration et sont actuellement qualifiées de «ghettos». Il est inquiétant de noter que ce terme est aussi employé par les autorités. Une «liste des ghettos» a été dressée pour la première fois par le ministère des Transports et du Logement en 2010 et est depuis régulièrement mise à jour et accessible au public.

17. Comme si ce type de dénomination n'était pas assez stigmatisant, le Gouvernement danois a déposé en février 2018 un projet de loi sur les «zones de sanctions spéciales». L'idée est de sanctionner plus sévèrement certains comportements délictueux, comme le vandalisme et le vol, lorsqu'ils sont commis dans certaines zones. L'initiative du gouvernement a laissé au parlement la tâche de préciser les détails, dont la désignation des zones spéciales et des infractions visées. Cette idée a reçu le soutien des représentants de l'opposition, mais a été critiquée par les organisations de la société civile et les juristes qui y voient une menace pour le principe d'égalité devant la loi.

18. J'ai eu l'occasion de discuter de cette initiative et de l'état du discours de haine au Danemark avec plusieurs interlocuteurs: Vibeke Borberg, directeur de recherche de l'École danoise des médias et du journalisme; Qasam Ijaz du Center for Forebyggelse af Eksklusion (CFE); Bent Jensen, journaliste au journal en ligne *Sameksistens* (Coexistence); Jens Elo Rytter, professeur à la faculté de droit de l'université de Copenhague; et Lumi Zuleta, consultant spécial à l'Institut danois des droits de l'homme.

19. Les représentants des milieux universitaires ont déclaré lors de notre réunion que les statistiques concernant les «ghettos» danois n'étaient pas aussi sombres que certains le disaient du point de vue du chômage et d'autres indicateurs de bien-être social. De fait, quelques semaines après notre conversation, la presse a révélé que d'après les statistiques de la police nationale, le taux de criminalité dans ces zones avait baissé de 30 % entre 2013 et 2017.

20. Mes interlocuteurs ont expliqué qu'un débat portait actuellement au Danemark sur la question de savoir s'il ne faudrait pas enfin «appeler les choses par leur nom»: certains responsables politiques et personnalités publiques refusaient ainsi les limites du langage «politiquement correct», notamment lorsqu'il s'agissait de parler des personnes issues de l'immigration résidant dans le pays. L'emploi du mot «ghetto» était le signe d'un durcissement du discours public dans ce domaine. Dans le passé, l'expression «communautés parallèles» était privilégiée pour décrire la situation de communautés non incluses dans les sphères sociales, politiques et culturelles du pays hôte.

21. Ceci nous amène à un point essentiel: il faut être attentif au choix des mots³. S'il est tout à fait acceptable d'utiliser un style de communication direct, d'exercer pleinement la liberté d'expression et d'éviter l'autocensure, il est important de s'abstenir d'utiliser toute forme de langage désobligeant et d'éviter toute stigmatisation ou même tout stéréotype négatif, particulièrement visant des groupes vulnérables, car cela pourrait alimenter l'hostilité envers ces personnes. Ceci vaut pour les médias comme pour la communication politique. Les experts que j'ai rencontrés ont expliqué que les observations empiriques montrent un lien entre le ton des gros titres des journaux en ligne et les commentaires des lecteurs. Lorsque des mots hostiles sont employés dans les gros titres, le nombre de commentaires haineux est supérieur.

22. La même dynamique s'applique au discours politique. Malgré l'absence générale de données sur le discours de haine au Danemark, certaines études laissent entendre que l'emploi de certains termes par des femmes et hommes politiques se reflète dans l'attitude de leurs sympathisants. Pour citer l'un de mes interlocuteurs: «Il s'agit principalement de discours de haine ciblant les étrangers, les migrants, les minorités religieuses, ethniques ou autres. Il n'y a pas de vraie intégration mais plutôt une assimilation. Je crois que nous pouvons tous convenir qu'il y a une grande différence entre intégration et assimilation. Un problème d'intégration est un problème social». Cela étant, les femmes et hommes politiques danois ne pratiquaient pas à proprement parler le discours de haine. Ils en étaient plus souvent la cible que les auteurs. Les femmes politiques étaient particulièrement exposées, notamment au discours de haine et, par conséquent, elles évitaient souvent d'utiliser les réseaux sociaux afin d'éviter le sexisme et le discours de haine misogyne les visant. Certaines personnalités publiques avaient même décidé de quitter la vie politique pour ne pas avoir à faire face à cette situation. Le Premier ministre danois a dénoncé le problème des abus en ligne et appelé à un usage responsable des réseaux sociaux qui doivent rester un forum de discussion ouvert à tous.

23. Le Center for Forebyggelse af Eksklusion est une petite organisation non gouvernementale qui souhaite contribuer à la création d'une société plus solidaire acceptant toutes les différences de notre société du point de vue de la religion, de l'origine ethnique, de l'orientation sexuelle et de la politique. L'un de ses principaux projets, «Anmeld Had» (Signaler la haine), vise à sensibiliser au discours de haine et à protéger les victimes. Son site web permet aux victimes de signaler des violences physiques ou verbales qu'elle évalue et qu'elle rapporte au besoin à la police. Ce projet est utile aux victimes mais plus généralement, il permet aussi d'étudier l'importance du discours et des crimes de haine au Danemark, en offrant des données à l'appui des travaux de ceux qui les préviennent et les répriment.

24. Sameksistens a mené à bien un projet de recherche sur la manière dont sept journaux danois, dont il a analysé 136 articles, avaient présenté l'islam et les musulmans entre mars et novembre 2017. Il est intéressant de noter, aux fins de notre rapport, qu'il en ressort que les femmes et hommes politiques jouent un rôle influent dans cette représentation; dans les articles, ils figuraient plus que les musulmans danois (45 % des personnes interrogées contre 16 %). Ils ont fixé les priorités de la couverture médiatique. En d'autres termes, les informations portaient surtout sur les déclarations ou les initiatives politiques et non sur une description des convictions ou de la vie des musulmans danois. D'après cette analyse, l'image de l'islam danois a été déformée pour créer un «conflit» et rendre l'information plus intéressante.

25. La situation au Danemark est intéressante à plusieurs égards. Elle montre que même dans des sociétés modernes et ouvertes qui ont profité économiquement de la contribution des immigrés, les préjugés sont présents et peuvent facilement être exploités à des fins politiques. Elle fait aussi apparaître, une fois encore, le lien qui existe entre les termes utilisés dans le discours public et politique et les attitudes de la population. J'ai l'impression que ces termes influent davantage sur ces dernières que l'inverse. Certains hommes et femmes politiques maîtrisent l'art d'influencer le débat politique en évoquant la peur et en engendrant de l'anxiété. Je tiens à souligner que les responsables politiques, en particulier les membres du

3. Le mot «ghetto» trouve son origine dans le ghetto vénitien de Cannaregio, et il est depuis longtemps utilisé pour désigner les quartiers ségrégués. Les sociologues afro-américains Horace Cayton et St. Clair Drake ont utilisé ce terme dans leur étude de Chicago, *Black Metropolis*. Cayton et Drake écrivent que les résidents noirs étaient empêchés de quitter leurs quartiers surpeuplés à cause des «clôtures en barbelé des clauses restrictives des contrats». Mitchell Duneier mentionne dans son ouvrage *Ghetto: The Invention of a Place, the History of an Idea* que pour ces académiciens «le ghetto [était] une métaphore à la fois de la ségrégation et de la pureté caucasienne de l'ère nazie».

gouvernement et les législateurs, ne devraient pas oublier que les préjugés peuvent ne pas émaner uniquement de propos haineux au sens plein du terme. Des formes encore plus subtiles de stigmatisation ou de discrimination, comme l'inégalité des critères d'application des sanctions pénales, peuvent avoir des effets néfastes sur la coexistence pacifique et être à l'origine d'un cercle vicieux d'exclusion et de colère.

4. Le discours de haine hostile aux Roms

26. Les Roms, Sintés et Gens du voyage figurent parmi les principales cibles du discours et des crimes de haine dans la plupart des États membres du Conseil de l'Europe. Le langage utilisé à leur rencontre est particulièrement virulent, et la déshumanisation atteint souvent des sommets déconcertants. Les membres de ces groupes sont régulièrement décrits comme une menace pour l'ordre social et sont associés à des activités criminelles. Nous avons là encore un exemple clair de la manière dont certains hommes et femmes politiques usent de préjugés envers une catégorie ou un groupe à des fins électorales.

27. «Lorsqu'un membre de la classe politique s'intéresse à ma communauté, c'est généralement pour nous attaquer et fomenter la division entre nous et la population sédentaire», observait Cassie Marie McDonagh, membre de la communauté irlandaise des Gens du voyage et du réseau pour l'autonomisation des femmes appartenant aux communautés de Tsiganes, Roms et Gens du voyage, dans un article paru dans *The Guardian* du 11 octobre 2017. À titre d'illustration, elle a rapporté les propos du député travailliste John Speller lors d'un débat sur le thème «Tsiganes, Gens du voyage et populations locales», tenu à la Chambre des communes en octobre 2017. Celui-ci a affirmé que l'idée que la population se fait de ces groupes sera toujours forgée par les comportements exécrables d'une minorité qui plonge sa propre communauté dans un chaos absolu⁴. Même s'il ne s'agit pas là d'un exemple de discours de haine, cela montre bien à quel point le discours politique peut facilement recourir aux stéréotypes négatifs et à la stigmatisation de ce groupe.

28. En République slovaque, alors que la défenseure publique des droits, M^{me} Jana Dubovcová, a attiré l'attention à maintes reprises sur le recours injustifié à la violence lors de descentes de police dans des camps roms, le ministre de l'Intérieur, Robert Kaliňák, a justifié et même salué l'intervention des policiers, sans faire la moindre allusion à la possibilité de mener une enquête interne pour établir d'éventuelles responsabilités⁵.

29. Des exemples de discours encore plus virulents abondent en Europe. En République tchèque, Jaroslav Staník, membre du parti SPD, aurait déclaré que les membres de plusieurs groupes minoritaires devraient être gazés à mort. Le rapport 2017 sur l'extrémisme, établi par le ministère de l'Intérieur de la République tchèque, observait que Tomio Okamura, dirigeant du parti conservateur SPD, avait usé d'une rhétorique xénophobe⁶ et que dans le passé, lorsque le sentiment anti-Roms dominait l'actualité, il avait fait des commentaires hostiles aux Tziganes⁷.

30. Le révisionnisme est souvent une composante du discours méprisant visant les Roms. Le député tchèque Miloslav Rozner a par exemple qualifié le camp de concentration de Lety, où étaient enfermés les Roms pendant la seconde guerre mondiale, de «pseudo camp de concentration»⁸.

31. En Italie, Matteo Salvini, chef de file de la Ligue, a multiplié les déclarations contre les Roms. En mars 2018, à l'occasion de la Journée internationale des Roms, il a affirmé dans un tweet que «si beaucoup d'entre eux travaillaient plus et volaient moins, si beaucoup d'entre eux envoyaient leurs enfants à l'école au lieu de leur apprendre à voler, ce serait vraiment une fête». Il a continué à utiliser un langage extrêmement agressif après avoir été nommé ministre de l'Intérieur et Vice-Premier ministre. En juin, il a annoncé lors d'une

4. «[Racism against Travellers and Gypsies is still permissible – even in parliament](#)», *The Guardian*, 11 octobre 2017.

5. «[Discrimination, police brutality highlighted](#)», *The Slovak Spectator*, 24 mars 2017.

6. Czech President's staff criticize inclusion of «Freedom and Direct Democracy» party in extremism report, *Romea.Cz*, 19 juin 2018.

7. Le modèle de la pyramide de la haine, mentionné dans de nombreuses études (dont le rapport «La pyramide de la haine en Italie», publié par la commission Jo Cox sur la haine, l'intolérance, la xénophobie et le racisme), constitue un outil utile pour comprendre comment les préjugés, traduits en actes, peuvent petit à petit mener à la violence extrême. Selon ce modèle, les comportements tendancieux se stimulent et se renforcent, devenant à chaque fois de plus en plus menaçants, voire dangereux vers le sommet. À la base se trouve le biais, qui recouvre les stéréotypes et les remarques désobligeantes. Cela sert de fondement à un deuxième niveau, plus complexe et plus destructeur: les agissements individuels qui véhiculent des préjugés, comme les brimades, les insultes et la déshumanisation. Vient ensuite la discrimination qui à son tour favorise la violence motivée par des préjugés, comme les infractions manifestement constitutives d'un crime de haine. Dans les cas les plus extrêmes, si rien n'est fait pour endiguer le phénomène, au sommet de la pyramide se trouve le génocide.

8. Czech politician spreads hateful racist hoaxes online against dark-skinned footballers, Muslims and Roma, *Romea.Cz*, 17 juillet 2018.

interview télévisée avoir donné des instructions en vue de la réalisation d'un «recensement» de la communauté rom du pays, ajoutant que ceux ayant la nationalité italienne seraient «malheureusement» autorisés à rester.

32. Plusieurs enquêtes sont en cours en Italie sur des agressions qui pourraient être motivées par le racisme. Parmi ces affaires figure le cas choquant d'une enfant de 13 mois atteinte par un tir d'arme à air comprimé à Rome, le 25 juillet 2018. L'existence d'un lien entre les comportements violents ou discriminatoires visant les Roms et d'autres minorités et l'attitude de la classe politique, c'est l'évidence même⁹.

33. Le 7 août 2018, sur la ligne Milan-Mantoue, une annonce par haut-parleur dans un train régional a sommé les voyageurs roms de descendre du train au motif qu'ils «dérangeaient» (les termes exacts étaient particulièrement insultants). Une enquête interne a permis d'identifier une femme, membre du personnel, qui était à l'origine de cette annonce et l'entreprise a annoncé que l'intéressée encourait des sanctions ou un éventuel licenciement. Le ministre Matteo Salvini a réagi en prenant sa défense et déclaré qu'il mettrait tout en œuvre pour éviter l'application des sanctions envisagées. Dans les jours qui ont suivi, il a affirmé publiquement que cette personne méritait d'être récompensée pour ses actes.

34. Dans son avis sur la Roumanie adopté en juin 2017, le Comité consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales indique que la persistance d'attitudes négatives et de préjugés envers les Roms est très préoccupante. «En particulier, le fait que certaines personnalités politiques continuent de tenir des propos perniciox à l'encontre des Roms et des personnes appartenant à la minorité hongroise entretiennent des divisions qui empêchent de trouver des solutions aux problèmes de la société.» Ce rapport décrit un processus inquiétant qui s'applique probablement à beaucoup d'autres pays: «Les propos intolérants, qui se limitaient auparavant à ces partis [les partis politiques d'extrême droite], sont devenus courants au fil des ans et font désormais partie du langage politique habituel. Malheureusement, force est de constater que le fait de présenter une image stéréotypée et négative des Roms et le nationalisme exacerbé permettent d'obtenir des voix, en particulier au niveau local, et que même des organisations politiques plus respectables recourent à des arguments anti-Roms et anti-Hongrois.»

35. Un rapport publié en 2014 par l'Université de Harvard sur l'accélération de la spirale des violences faites aux Roms en Hongrie analyse différents causes de la montée de l'antitsiganisme dans le pays. Outre l'impunité généralisée et l'absence, par le passé, de toute obligation de rendre des comptes pour les violences ciblant certains groupes spécifiques, ainsi que la création de milices et groupes paramilitaires et d'organisations d'extrême droite, le rapport souligne que des manifestations s'apparentant aux discours de haine et aux crimes de haine, notamment de la part de certains chefs de file et de groupes organisés, ont pour effet d'enflammer les esprits et d'instaurer un climat d'insécurité. Le texte se réfère notamment à l'expression «criminalité tzigane» qui revient dans le discours public (qualifiée de raciste par la Cour européenne des droits de l'homme étant donné que cela associe la criminalité à un groupe spécifique) et aux manifestations anti-roms organisées par le parti Jobbik, comme le défilé du 12 janvier 2013 à Szigethalom.

36. La relation de cause à effet entre le discours de haine tenu par des personnalités politiques et les crimes de haine n'a pas été établie¹⁰. Cependant, la recrudescence simultanée du discours antitsigane (y compris dans le discours public) et des agressions violentes visant les Roms et les Gens du voyage en Europe ne saurait être pure coïncidence. Lorsqu'elles jouent la «carte des Roms» pour gagner en visibilité et en popularité, les personnes publiques, et notamment les personnalités politiques, devraient avoir conscience que, ce faisant, elles pourraient encourager la discrimination et, en définitive, la violence contre cette communauté, avec de possibles conséquences graves¹¹.

9. «Le discours de haine contribue à l'exclusion sociale et à un renforcement de la polarisation. En outre, ce type de discours a pour effet d'intimider ceux qui en sont victimes et de les dissuader de s'exprimer publiquement, affaiblissant ainsi la démocratie. Le discours de haine attise les préjugés, suscite la crainte et l'anxiété parmi les groupes visés et porte atteinte à la dignité de la personne humaine. Le discours de haine peut par conséquent être un facteur déclencheur de discrimination et de harcèlement ou de violence» (Norvège, rapport de l'Ombudsman pour l'égalité et la non-discrimination sur le discours de haine et le crime de haine, 2015).

10. Il ne fait cependant aucun doute que les termes employés durant la campagne ou aux informations ont des conséquences. Ils influencent directement notre capacité à maintenir une société garantissant la dignité et l'égalité pour tous. Un discours sectaire et des mots porteurs de préjugés sont les piliers de la pyramide de la haine.

11. Murrow G.B. et Murrow R., «A Hypothetical Neurological Association between Dehumanization and Human Rights Abuses», *Journal of Law and the Biosciences*, vol. 2, n° 2, 13 juillet 2015, p. 336-364 [... si le discours de haine conditionne (...) une vision implicitement déshumanisée de la cible humaine et si cela a pour effet de réduire l'empathie (qui motive un comportement prosocial) envers la cible, il réduit alors aussi, en termes juridiques, le sentiment d'égalité

5. Recommandations de politique générale de l'ECRI: RPG n° 15 sur la lutte contre le discours de haine

37. La Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI), en tant qu'instance indépendante de monitoring composée de membres impartiaux, lutte sans relâche contre le racisme en Europe depuis sa création en 1993.

38. Outre les travaux de monitoring par pays, l'ECRI a notamment pour mandat la préparation de recommandations de politique générale. Ces recommandations fournissent aux États membres du Conseil de l'Europe des lignes directrices pour l'élaboration des politiques nationales dans des domaines tels que la lutte contre le racisme, la xénophobie, l'antisémitisme et l'intolérance.

39. Seize recommandations de politique générale ont été adoptées jusqu'à présent. La RPG n° 15 sur la lutte contre le discours de haine revêt un intérêt particulier pour le présent rapport.

40. Selon la RPG n° 15, le discours de haine est fondé sur l'hypothèse injustifiée qu'une personne ou un groupe de personnes sont supérieurs à d'autres; il incite à des actes de violence ou de discrimination, ce qui nuit au respect des groupes minoritaires et à la cohésion sociale. Dans cette recommandation, l'ECRI appelle les personnalités publiques à réagir rapidement face au discours de haine; à la promotion de l'autorégulation des médias; à la sensibilisation aux conséquences dangereuses du discours de haine; à la suppression de toute aide, financière ou autre, aux partis politiques qui utilisent activement le discours de haine; et à ériger en infraction pénale ses manifestations les plus extrêmes, tout en respectant la liberté d'expression. Il faut que les mesures contre le discours de haine soient bien fondées, proportionnées, non discriminatoires, et qu'elles ne soient pas détournées pour restreindre la liberté d'expression ou de réunion, ni pour supprimer toute critique à l'égard de politiques officielles, l'opposition politique et les croyances religieuses.

41. Des recherches approfondies sur les diverses manifestations du discours de haine en Europe et sur les lois et politiques de lutte contre ce phénomène ont permis à l'ECRI de dégager une série de mesures puis de les résumer en 10 recommandations dans la RPG n° 15. Sont d'abord énoncées les mesures les plus générales et ambitieuses, qui devraient être considérées comme hautement prioritaires. Des mesures plus spécifiques suivent. Les mesures à prendre en droit pénal sont énumérées en dernier, montrant ainsi qu'elles sont envisagées comme des mesures de dernier recours. Je vais exposer ici celles qui sont particulièrement pertinentes au regard du rôle et des responsabilités des dirigeants politiques:

- les mesures de sensibilisation et de lutte contre le discours de haine¹² sont présentées comme essentielles et potentiellement très efficaces: les États membres devraient «adopter une démarche dynamique» de sensibilisation du grand public aux dangers que présente le discours de haine, mais aussi de démonstration de sa nature mensongère et de son caractère inacceptable. Cela signifie notamment promouvoir la compréhension de la diversité, faciliter le dialogue interculturel, lutter contre la désinformation et les stéréotypes négatifs, et mettre au point des programmes pédagogiques pour les enfants comme pour le grand public¹³. Je tiens à souligner plus particulièrement le point suivant¹⁴: «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»;
- autorégulation: des codes de conduite adaptés devraient être adoptés par les institutions publiques et privées (dont les organes élus et les partis politiques). Les partis politiques devraient être encouragés à signer la Charte des partis politiques européens pour une société non raciste. Des mécanismes de recours devraient être mis en place pour que tout non-respect puisse être signalé et sanctionné;

éprouvé envers les congénères, privant ainsi la cible d'une protection égale de ses droits, laquelle n'est pas simplement assurée par le droit positif, mais également par la capacité à susciter l'empathie. En conséquence, (...) il peut constituer une véritable menace pour la sécurité ou les droits fondamentaux des groupes pris pour cible].

12. RPG n° 1.

13. Martha Minow nous rappelle que les crimes motivés par des préjugés sont à replacer dans un contexte et une culture. De la même façon, une loi régissant ce type d'infractions pénales dans un régime donné est révélatrice du contexte et apporte un éclairage sur la conscience collective de la société considérée. L'auteure affirme que si l'objectif est d'en finir avec la déshumanisation du groupe haï, il serait plus fructueux de s'intéresser aux pratiques et traditions sociales qui l'entourent et qui ont contribué et contribuent encore à ce que ce groupe en soit victime. Minow, M., «Regulating Hatred: Whose Speech, Whose Crimes, Whose Power? An Essay for Kenneth Karst», *UCLA Law Review*, vol. 47, 2000, p. 1253 et 1277.

14. RPG n° 4.g.

- un autre aspect d'un grand intérêt pour la classe politique et, par conséquent pour notre rapport, est la RPG n° 9 sur le financement des partis politiques, qui appelle les États membres à supprimer tout soutien financier ou autre aux partis politiques et aux organisations qui ont recours au discours de haine ou ne sanctionnent pas ceux de leurs membres qui le pratiquent. La recommandation prévoit même la possibilité d'appliquer des sanctions rigoureuses, comme interdire ou dissoudre de tels partis ou organisations «lorsque le discours de haine a pour but d'inciter à commettre des actes de violence, d'intimidation, d'hostilité ou de discrimination (...), ou lorsque l'on peut raisonnablement s'attendre à ce qu'il ait cet effet».

42. Comme indiqué précédemment, le droit pénal est le dernier instrument recommandé par la RPG n° 15. Des dispositions pénales sont certes nécessaires dans ce domaine, mais ne devraient s'appliquer que si aucune mesure administrative ou de droit civil n'est jugée efficace. Cette prudence de la recommandation de l'ECRI s'agissant des sanctions pénales est principalement motivée par les deux types de risques que cela soulève: d'une part, elles pourraient restreindre de façon indue la liberté d'expression; d'autre part, il y a un risque potentiel d'utilisation abusive de ces dispositions, même en politique: on pourrait par exemple s'en servir pour réduire les opposants au silence. C'est pourquoi la recommandation ajoute que les dispositions de droit pénal relatives au discours de haine doivent être libellées avec clarté et précision.

43. La Recommandation de politique générale n° 15 de l'ECRI est une des principales références en matière de lutte contre le discours de haine et couvre de manière adéquate le discours public et le discours politique. Elle donne des indications qu'il convient d'étudier et interpréter avec soin, de façon à permettre différentes mises en œuvre dans différents contextes. Le législateur et les responsables de l'élaboration des politiques devraient en faire bon usage. J'estime que l'Assemblée devrait promouvoir ce texte et faire tout son possible pour soutenir les activités de l'ECRI d'une manière générale.

6. Liberté d'expression et discours de haine en politique: la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme

44. La jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme («la Cour») fournit des orientations concernant les interprétations qui sont données de la nature et des limites de la liberté d'expression, et peut aider à comprendre comment cette liberté devrait être exercée en politique.

45. L'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme (STE n° 5, «la Convention») dispose que «toute personne a droit à la liberté d'expression. Ce droit comprend la liberté d'opinion et la liberté de recevoir ou de communiquer des informations ou des idées sans qu'il puisse y avoir ingérence d'autorités publiques et sans considération de frontière». Autrement dit, toute personne a le droit d'avoir une opinion et de l'exprimer librement. C'est un élément essentiel de la démocratie. Cela est particulièrement important non seulement pour l'activité de la classe politique, mais aussi pour que les citoyens aient la possibilité de choisir entre les opinions qui leur sont présentées par les femmes et hommes politiques et d'agir – voter – en conséquence.

46. Lorsqu'elle se prononce sur des allégations de violation de l'article 10 de la Convention, la Cour peut utiliser deux voies différentes. La première est l'exclusion de la protection offerte par la Convention, fondée sur l'article 17 (Interdiction de l'abus de droits), qui est libellé comme suit: «Aucune des dispositions de la présente Convention ne peut être interprétée comme impliquant pour un État, 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 la présente Convention ou à des limitations plus amples de ces droits et libertés que celles prévues à ladite Convention» (ou, d'après la version simplifiée de certains articles fournie par la Cour, «Aucune disposition de la Convention ne peut servir à nuire aux droits et aux libertés qu'elle défend»). Cela signifie que la limite la plus générale à la liberté d'expression est la nécessité de ne pas porter atteinte à tous les autres droits fondamentaux; les propos ne doivent pas non plus constituer une négation des valeurs fondamentales de la Convention.

47. La seconde voie retenue par la Cour repose sur les limitations de la protection prévues par le paragraphe 2 de l'article 10, qui fait référence à certaines «formalités, conditions, restrictions ou sanctions prévues par la loi, qui constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique». Au nombre des intérêts protégés par ce paragraphe figurent la sécurité nationale et la sûreté publique, la défense de l'ordre et la prévention du crime, et la protection de la santé ou de la morale. La Cour suit cette approche lorsqu'elle estime que les propos en question ont une teneur haineuse, mais ne portent pas atteinte aux valeurs fondamentales de la Convention.

48. Françoise Tulkens, ancienne vice-présidente de la Cour européenne des droits de l'homme, souligne que «la règle générale doit être le respect de la liberté d'expression; la plus grande prudence est de rigueur s'agissant de déterminer le cadre juridique de cette liberté fondamentale». Elle ajoute que la jurisprudence de la Cour consacre le droit d'énoncer «des idées qui offensent, choquent ou dérangent l'État ou autrui»¹⁵. Ceci confirme que même des critiques virulentes ne s'apparentent pas nécessairement au discours de haine.

49. Toutefois, point particulièrement pertinent pour ce rapport, la Cour indique que l'on «peut juger nécessaire, dans les sociétés démocratiques, de sanctionner voire de prévenir toutes les formes d'expression qui propagent, incitent à, promeuvent ou justifient la haine fondée sur l'intolérance»¹⁶.

50. Par ailleurs, comme souligné par le chercheur Tarlach McGonagle¹⁷, la Cour affirme que les limites de la critique admissible sont plus larges à l'égard d'un homme politique que d'un simple particulier: le premier s'expose «inévitavelmente et consciemment» à un contrôle attentif de ses faits et gestes et doit, par conséquent, montrer une plus grande tolérance¹⁸. La liberté d'expression est particulièrement importante pour un élu du peuple; il représente ses électeurs, signale leurs préoccupations et défend leurs intérêts¹⁹. La protection de la liberté d'expression est particulièrement forte s'agissant de l'expression politique: la Cour indique que «le Parlement (...) sont des tribunes indispensables au débat politique» et qu'une «ingérence dans la liberté d'expression exercée dans le cadre de ces organes ne saurait donc se justifier que par des motifs impérieux»²⁰. Mais la protection renforcée de la liberté d'expression politique va au-delà de ce cadre institutionnel, observe Tarlach McGonagle, car «le libre jeu du débat politique se trouve au cœur même de la notion de société démocratique qui domine la Convention tout entière» (*Lingens c. Autriche*).

51. Plusieurs affaires confirment que la Cour assure une large protection de la liberté d'expression des femmes et hommes politiques. L'arrêt *Temel c. Turquie* du 1^{er} février 2011, par exemple, a confirmé le droit du président d'un parti politique de protester contre l'intervention des États-Unis en Irak et l'isolement cellulaire du dirigeant d'une organisation terroriste, alors même que ces critiques et des déclarations ultérieures avaient été considérées par la juridiction nationale comme de la propagande et une apologie du recours à la violence.

52. D'autres arrêts, bien que ne se rapportant pas à des personnalités politiques, font la lumière sur les limites à la liberté d'expression qui s'appliquent probablement aussi aux acteurs politiques. Dans l'arrêt *Garaudy c. France* du 24 juin 2003, par exemple, la Cour affirme que la contestation de crimes contre l'humanité apparaît comme l'une des formes les plus aiguës de diffamation raciale envers les Juifs et d'incitation à la haine à leur égard. De tels actes sont manifestement incompatibles avec les valeurs fondamentales que la Convention vise à promouvoir. La Cour a par conséquent appliqué l'article 17 (Interdiction de l'abus de droit) et estimé que le requérant ne pouvait pas se prévaloir des dispositions de l'article 10 (Liberté d'expression). L'arrêt *M'bala M'bala c. France* du 20 octobre 2015 a aussi exclu de la protection conférée par l'article 10 une prise de position antisémite travestie sous l'apparence d'une production artistique. La Cour a exclu que le caractère satirique ou provocateur d'un spectacle puisse justifier sa teneur, et estimé que le comédien avait utilisé son droit à la liberté d'expression à des fins contraires au texte et à l'esprit de la Convention.

53. Dans les affaires *Norwood c. Royaume-Uni* (16 novembre 2004) et *Belkacem c. Belgique* (27 juin 2017), la Cour s'est appuyée sur ce même principe, ce qui l'a conduit à estimer que la liberté d'expression n'avait pas été bafouée. Ces requêtes concernaient respectivement un membre du Parti national britannique (qui avait arboré à sa fenêtre une affiche représentant les Twin Towers en flammes, avec les termes «L'Islam, dehors! – Protégeons le peuple britannique») et le dirigeant et porte-parole de l'organisation Sharia4Belgium, qui avait été condamné pour incitation à la discrimination, à la haine et à la violence, à raison de propos tenus dans des vidéos accessibles sur Youtube concernant des groupes non-musulmans. De l'avis de la Cour, les expressions utilisées étaient en contradiction avec les valeurs de tolérance, de paix sociale et de non-

15. Françoise Tulkens, rapport de la conférence «Les messages de haine dans le discours politique – Quelles responsabilités?», Varsovie, 18-19 septembre 2013.

16. *Erbakan c. Turquie*, arrêt du 6 juillet 2006, paragraphe 56.

17. Tarlach McGonagle, «The Council of Europe against online hate speech: conundrum and challenges», contribution à la conférence des Ministres du Conseil de l'Europe responsables des médias et de la société de l'information «Liberté d'expression et démocratie à l'âge numérique: opportunités, droits, responsabilités», Belgrade, 7-8 novembre 2013.

18. *Lingens c. Autriche*, arrêt du 8 juillet 1986, paragraphe 42.

19. *Féret c. Belgique*, arrêt du 16 juillet 2009.

20. *A. c. Royaume-Uni*, arrêt du 17 décembre 2002 concernant l'immunité parlementaire pour des propos prétendument diffamatoires tenus par un député.

discrimination qui sous-tendent la Convention européenne des droits de l'homme. Ces arrêts sont pertinents pour notre sujet en ce que les requérants étaient des acteurs politiques au sens large. Il y a lieu de noter que la nature politique de l'expression ne justifiait pas son caractère violent et intolérant.

54. Concilier l'exercice de la liberté d'expression et le respect d'autres droits fondamentaux n'est pas tâche facile, mais la Cour s'efforce de ménager un juste équilibre. Dans l'affaire *Fáber c. Hongrie* (arrêt du 24 juillet 2012), par exemple, la Cour a privilégié la liberté d'expression et a conclu à la violation de l'article 10. Le requérant avait été condamné à payer une amende pour avoir déployé le drapeau des Árpád, un drapeau à rayures chargé de connotations historiques controversées, à moins de 100 mètres d'une manifestation contre le racisme et la haine. La Cour a jugé que «le requérant, qui n'avait pas fait montre d'un comportement violent ou incorrect et n'avait pas non plus menacé l'ordre public, n'aurait pas dû être sanctionné simplement parce qu'il avait déployé le drapeau des Árpád». D'autres considérations, notamment le fait que cela avait pu mettre des manifestants mal à l'aise, n'ont pas été jugées suffisantes pour justifier la sanction qui avait été prononcée. Je trouve cet arrêt judicieux et équilibré. Cependant, il convient de n'appliquer qu'avec la plus grande prudence les principes qui le sous-tendent à d'autres contextes, comme le comportement des dirigeants politiques. Dans le cas des acteurs politiques, tout particulièrement s'il s'agit de personnalités de premier plan, le langage et les gestes symboliques ont un impact sur l'attitude et le comportement du grand public. Par conséquent, un examen attentif s'impose.

55. Même si cela exige de définir les limites de la protection prévue par l'article 10, la lutte contre le discours de haine n'est pas contraire à la liberté d'expression. Protéger la liberté d'expression et lutter contre le discours de haine ne s'excluent pas mutuellement. Bien au contraire, ces deux objectifs se renforcent l'un l'autre. Poser des limites à la liberté d'expression pour prévenir le discours de haine permet à chacun de jouir de ce droit tout en respectant autrui dans l'exercice de sa liberté.

7. Le rôle des dirigeants politiques

56. Comme indiqué précédemment, les dirigeants politiques jouent un rôle important en matière de prévention et de lutte contre le discours de haine et l'intolérance. Ils ont une conscience accrue de leurs responsabilités à cet égard, comme l'indique la Déclaration de Rome signée par 17 ministres européens qui se sont réunis en Italie, en 2013, pour exprimer leur solidarité avec la ministre Cécile Kyenge. Alors ministre italienne de l'Intégration, M^{me} Kyenge avait été la cible d'insultes racistes en ligne et hors ligne, émanant notamment de responsables politiques²¹.

57. Comment devraient-ils jouer ce rôle? D'une manière générale, les personnalités politiques et les agents publics doivent s'abstenir de toute déclaration susceptible de remettre en cause l'égalité ou de promouvoir la discrimination. Ils devraient en outre réagir à des déclarations de ce type, car le silence pourrait être perçu comme une approbation tacite et contribuer à créer un climat d'impunité. À cette fin, les organismes publics devraient définir des règles claires régissant le comportement des individus qui s'expriment en leur qualité d'agent public.

58. L'organisation Article 19, représentée par M^{me} Joanna Szymanska lors de l'audition organisée à Paris le 19 septembre 2018, a formulé une observation intéressante: la simple condamnation du «discours de haine» pourrait être insuffisante. Les acteurs politiques devraient aussi aller au fond du problème et aborder de manière convaincante les angoisses sous-jacentes et les idées fausses qui contribuent aux manifestations de haine. La réponse des agents publics devrait être nuancée. Outre la dénonciation du recours au discours de haine ou aux stéréotypes négatifs, ils devraient offrir un contre-discours convaincant étayé par des faits précis. Ils devraient aussi prendre en compte les inquiétudes de l'opinion et éventuellement contester les informations biaisées sous-jacentes. Une autre remarque très pertinente est que dans certains cas, réagir à des propos haineux est contre-productif. Lorsque les auteurs sont des individus marginaux ou des groupes sans capacité d'influence, répondre à leur provocation pourrait leur donner une visibilité qu'ils n'auraient pas autrement.

59. Il importe également de s'attaquer à la cause des commentaires haineux, tels que l'hostilité envers une personne ou un groupe donné, notamment par des manifestations de solidarité ou de soutien et en donnant aux personnes visées la possibilité de s'exprimer.

21. «EU ministers meet to condemn racism aimed at Italian minister Cécile Kyenge», *The Guardian*, 23 septembre 2013.

60. Les femmes et hommes politiques ont aussi le pouvoir d'amorcer ou encourager le dialogue entre les groupes, par exemple lorsque le discours de haine trouve son origine dans des tensions entre populations. Ils peuvent créer des opportunités afin que d'autres puissent développer des contre-discours ou offrir des contre-récits, en plus d'utiliser eux-mêmes ces outils.

61. L'Alliance parlementaire contre la haine, officiellement lancée le 29 janvier 2015 au sein de l'Assemblée parlementaire, est une initiative qui va dans le bon sens. En tant que membres de l'Alliance, les parlementaires s'engagent «à prendre des positions publiques, fermes et proactives contre le racisme, la haine et l'intolérance, quels qu'en soient les motifs et la manière dont ils se manifestent». L'Alliance offre une tribune pour bon nombre des activités que j'ai mentionnées (comme le contre-discours et les contre-récits) et pour débattre de la façon de combattre la haine. La Charte des engagements signée par les membres souligne la part de responsabilité personnelle des parlementaires et lui donne une visibilité.

8. L'autorégulation des partis politiques: lignes directrices de la Commission de Venise

62. La Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) du Conseil de l'Europe a mené d'importants travaux sur le rôle des partis politiques en tant qu'acteurs centraux de la vie démocratique. Elle constate qu'«en tant que type spécifique de "libre association de personnes", les partis politiques jouent un rôle central dans le fonctionnement de la démocratie. Ils sont à la base de la société politique pluraliste, et leur rôle dans la formation de la volonté du peuple est fondamental». La Commission de Venise a publié des Lignes directrices sur la réglementation des partis politiques²², un Code de bonne conduite en matière de partis politiques²³ et des Lignes directrices sur l'interdiction et la dissolution des partis politiques et les mesures analogues²⁴. Dans le Code de bonne conduite en matière de partis politiques, adopté en 2008, la Commission de Venise explique que les activités des partis politiques sont régies d'une part par la législation nationale et d'autre part par l'autorégulation. Elle précise notamment que «les codes auxquels les partis politiques souscrivent de leur propre initiative en tant qu'instruments d'autodiscipline offrent cependant une valeur ajoutée, non seulement parce qu'ils ont plus de chances d'être respectés, mais aussi parce que le processus même de leur élaboration met en pratique le style et la culture de campagne que ces codes visent à insuffler aux partis politiques». Les campagnes électorales sont des moments clés de la vie des partis et des responsables politiques; ce sont aussi des périodes durant lesquelles la communication revêt une importance particulière et peut prendre un tour plus agressif. Il me semble toutefois que ce principe s'applique à la communication politique en général et que l'autorégulation des partis devrait être mise à profit pour encourager tous les membres à mesurer leur propos et à éviter les expressions biaisées, stigmatisantes ou haineuses à l'égard d'individus ou de groupes.

9. Le discours de haine dans le discours politique et les médias

63. Les médias ont eux aussi un rôle important à jouer en ce qui concerne l'impact que les propos haineux, en particulier dans le discours politique, peuvent avoir sur la société. La couverture médiatique influence la façon dont le grand public perçoit la réalité. Les journalistes peuvent simplement relayer les mots employés par les responsables politiques, ou choisir de les rapporter en adoptant une approche indépendante et critique. Lors d'une audition sur le thème «Invasion des migrants – casser le mythe» organisée par l'Alliance parlementaire contre la haine le 26 juin 2018 à Strasbourg, M. Yannis Kotsifos, de la Fédération européenne des journalistes, a exposé les questions éthiques que soulève le traitement médiatique des questions relatives aux migrations et aux réfugiés. Ces questions occupent une place centrale dans le discours stigmatisant de certains dirigeants politiques et dans les propos visant à attiser les peurs et autres émotions négatives de la population. Il ressort d'une étude intitulée «Getting the facts right: reporting ethnicity and religion», publiée en 2012 par le Media Diversity Institute en partenariat avec ARTICLE 19 et la Fédération européenne des journalistes, que dans les journaux, la plupart des reportages ne traitent que de cinq questions seulement, dont l'une est la question des migrants et des réfugiés. Plus récemment, la Fédération européenne des journalistes, en coopération avec un groupe d'organisations de la société civile, a mené un projet intitulé «Media against hate» visant à combattre les crimes de haine tout en protégeant la liberté des médias. Dans le cadre de ce projet, une étude intitulée «Responding to "hate speech": Comparative overview

22. [CDL-AD\(2010\)024](#), par le Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE/BIDDH) et la Commission de Venise, adopté par la Commission de Venise lors de sa 84^e session plénière (Venise, 15-16 octobre 2010).

23. [CDL-AD\(2009\)002](#), adopté par la Commission de Venise lors de sa 77^e session plénière (Venise, 12-13 décembre 2008).

24. [CDL-INF\(2000\) 1](#), adopté par la Commission de Venise lors de sa 41^e session plénière (Venise, 10-11 décembre 1999).

of six EU countries»²⁵ a été publiée en 2018, qui offre un éclairage sur les liens entre les médias et la politique. Les auteurs de l'étude expliquent que le discours de haine se répand dans les médias, en ligne et dans le discours politique, et parfois jusque dans les déclarations des responsables politiques et gouvernementaux, et que dans de nombreux cas, il est possible d'établir un lien direct entre la montée des préjugés et de l'intolérance et les politiques et stratégies de communication du gouvernement.

64. Selon M. Kotsifos, le meilleur moyen de lutter contre le discours de haine dans les médias consiste à combiner, d'une part, les textes réglementaires déjà en vigueur contre le discours de haine, y compris les textes qui ne concernent pas spécifiquement les services d'information, et d'autre part l'autorégulation des acteurs du secteur des médias. Il peut être nécessaire de mettre à jour la réglementation existante, et des formations appropriées devraient être dispensées aux membres des organes disciplinaires pour leur apprendre à déceler et combattre le discours de haine. Je tiens à soutenir également une autre suggestion de M. Kotsifos: il est nécessaire d'apprendre au public à interpréter et à mieux comprendre les informations diffusées par les médias. Cela pourrait déclencher un cercle vertueux, car les médias qui s'adressent à un public éclairé ont tendance à améliorer la qualité et l'exactitude de leurs contenus.

65. En Grèce, une Charte de déontologie du journalisme, la «[Charte d'Idomeni](#).»²⁶, a été rédigée en vue de dénoncer et de combattre le climat d'intolérance dans les médias. La Fédération européenne des journalistes a diffusé la charte et a écrit aux directeurs de rédaction pour les rendre plus attentifs au langage qu'ils emploient. Ces actions ont été menées dans un but de sensibilisation, sans chercher à contrôler voire sanctionner le travail des journalistes. Leur principe sous-jacent est que la liberté est indispensable au journalisme, exigence partagée entre les journalistes et leur public, et qu'elle ne doit pas être restreinte sauf en cas d'absolue nécessité.

66. Dans son rapport intitulé «Mettre fin à la cyberdiscrimination et aux propos haineux en ligne»²⁷, M^{me} Marit Maij se penche sur la façon dont les réseaux sociaux sont utilisés pour répandre la haine, et pointe les responsabilités des États membres, mais aussi des intermédiaires internet. Les indications contenues dans ce rapport, ainsi que dans la résolution et la recommandation qui en découlent, restent opportunes et pertinentes. Toutefois, le présent rapport porte principalement sur la responsabilité éthique et politique qui incombe aux dirigeants politiques en ce qu'ils doivent s'abstenir d'attiser la haine, y compris sur les réseaux sociaux. L'immense impact de Facebook et de Twitter ne fait que renforcer encore davantage cette responsabilité.

10. Conclusions

67. Le discours de haine est omniprésent et se répand de plus en plus dans les sociétés actuelles. La politique n'est pas à l'abri: des dirigeants politiques en sont la cible, en particulier en ligne, et d'autres se permettent d'utiliser un vocabulaire stigmatisant ou insultant qui peut être qualifié de discours de haine.

68. Compte tenu de son impact négatif sur les individus et groupes qu'il vise, ainsi que sur la société dans son ensemble, il conviendrait de prévenir et de contrer efficacement le discours de haine. Le moyen le plus pertinent et le plus efficace est de renforcer les valeurs de la dignité humaine, de la démocratie et des droits de l'homme dans les sociétés européennes.

69. Les femmes et hommes politiques, tout comme les autres personnalités publiques, ont une responsabilité particulièrement importante en matière de lutte contre le discours de haine dans la mesure où leur statut leur permet d'influencer un large auditoire. Les dirigeants politiques contribuent de manière significative à la définition des thèmes et de la tonalité du discours public. L'attention ou la préoccupation du public à propos d'une question donnée reflète souvent les messages transmis par les politiciens lors d'une campagne électorale ou d'un débat parlementaire particulièrement important.

70. D'autre part, les dirigeants politiques agissent dans un environnement social et culturel défini par une variété d'acteurs, dont les médias et les organisations de la société civile. Ces acteurs ont eux aussi des responsabilités et un rôle à jouer dans la prévention et la lutte contre le discours de haine.

71. La Commission européenne contre le racisme et l'intolérance a mené un travail considérable sur le discours de haine, dont le principal résultat est la Recommandation de politique générale n° 5 sur la lutte contre le discours de haine, qui fournit aux États membres du Conseil de l'Europe un vaste ensemble

25. [Responding to «hate speech»: Comparative overview of six EU countries, ARTICLE 19 \(2018\).](#)

26. Voir aussi: [Greek journalists draft ethical code to fight racism on refugees coverage](#), Fédération européenne des journalistes, 12 mai 2016.

27. [Doc. 14217](#). Voir également Résolution 2144 (2017) et Recommandation 2098 (2017).

d'indications sur les mesures à prendre pour prévenir et lutter contre le discours de haine, soutenir les personnes qu'il vise et réduire son influence néfaste. Ces mesures devraient être mises en œuvre par les États membres.

72. L'autorégulation est un moyen particulièrement efficace de lutter contre le discours de haine, en particulier en politique, et les organisations politiques telles que les mouvements et les partis devraient adopter cette pratique. Il en va de même pour les médias.

73. Tous les acteurs sociaux doivent coopérer pour lutter contre le discours de haine et renforcer une coexistence pacifique de la diversité dans l'Europe d'aujourd'hui.

74. Pour ce qui est des médias en particulier, tout en jouissant pleinement de la liberté d'expression, ils devraient garantir l'impartialité et l'exactitude des sujets qu'ils couvrent et éviter les stéréotypes négatifs et les stigmatisations dans leurs propos.