

European Commission
against Racism and Intolerance

ECRI
Commission européenne
contre le racisme et l'intolérance

COUNCIL OF EUROPE



CRI(2018)16

COMPILATION DES RECOMMANDATIONS DE POLITIQUE GÉNÉRALE DE L'ECRI

Strasbourg, mars 2018

Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI)
Direction générale de la Démocratie
Conseil de l'Europe
F - 67075 STRASBOURG Cedex
Tél. : + 33 (0)3 90 21 46 62
Courriel: ecri@coe.int

Visitez notre site web : www.coe.int/ecri

**COMPILATION
DES RECOMMANDATIONS
DE POLITIQUE GÉNÉRALE
DE L'ECRI**

Strasbourg, mars 2018

Introduction

La Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI), mise en place par le Conseil de l'Europe en 1993, est une instance indépendante de monitoring dans le domaine des droits de l'homme. Spécialisée dans les questions de lutte contre le racisme et l'intolérance, elle est composée de membres indépendants et impartiaux, qui sont désignés sur la base de leur autorité morale et de leur expertise reconnue dans le traitement des questions relatives au racisme, à la xénophobie, à l'antisémitisme et à l'intolérance.

Un des volets des activités statutaires de l'ECRI est la préparation des Recommandations de politique générale adressées à tous les Etats membres fournissant des lignes directrices pour le développement de politiques et de stratégies nationales dans différents domaines.

L'ECRI a adopté jusqu'à présent les seize Recommandations de politique générale suivantes, qui sont contenues dans cette publication.

La Recommandation de politique générale n° 1 fournit un certain nombre de lignes directrices pour l'adoption de mesures au niveau national concernant les aspects juridiques et politiques de la lutte contre le racisme et l'intolérance.

La Recommandation de politique générale n° 2 est consacrée aux organismes de promotion de l'égalité au niveau national. La nouvelle édition date de 2017. L'ECRI recommande aux Etats membres de mettre en place des organismes de promotion de l'égalité forts, indépendants et efficaces. Ces organismes devraient avoir deux fonctions principales : (i) promouvoir l'égalité et prévenir la discrimination et (ii) aider les personnes exposées à la discrimination et à l'intolérance et traiter du contentieux en leur nom. Une troisième fonction peut en outre leur être confiée : celle de statuer sur les plaintes pour discrimination. Les organismes de promotion de l'égalité devraient avoir les compétences, les pouvoirs et les ressources nécessaires pour s'acquitter de leurs tâches efficacement et être accessibles à tous.

La Recommandation de politique générale n° 3 sur la lutte contre le racisme et l'intolérance envers les Roms/Tsiganes part du constat que les Roms/Tsiganes souffrent aujourd'hui partout en Europe de préjugés persistants à leur égard, sont victimes d'un racisme profondément ancré dans la société, sont la cible de manifestations, parfois violentes, de racisme et d'intolérance, et que leurs droits fondamentaux sont régulièrement violés ou menacés. Ce texte vise à encourager la prise d'une série de mesures destinées à lutter contre les manifestations de racisme et d'intolérance et les pratiques discriminatoires à l'encontre des Roms/Tsiganes.

La Recommandation de politique générale n° 4 de l'ECRI relative aux enquêtes nationales sur l'expérience et la perception de la discrimination et du racisme par les victimes potentielles part du constat que les résultats de ce type d'enquêtes pourraient servir de différentes manières à mettre en évidence certains problèmes et améliorer la situation. La Recommandation fournit des lignes directrices pour l'organisation de telles enquêtes, notamment pour ce qui est de leur organisation pratique, de leur conception et de leur suivi.

La Recommandation de politique générale n° 5 concerne la lutte contre l'intolérance et les discriminations envers les musulmans. Cette Recommandation encourage l'adoption d'un certain nombre de mesures particulières destinées à lutter contre les manifestations d'intolérance et les pratiques discriminatoires à l'encontre des musulmans. L'ECRI y déplore par ailleurs que soit parfois véhiculée une image

déformée de l'Islam, reposant sur des stéréotypes hostiles, dont l'effet est de faire percevoir cette religion comme une menace.

La Recommandation de politique générale n° 6 de l'ECRI porte sur le problème de la diffusion de matériels racistes par l'Internet. Par cette Recommandation, l'ECRI demande aux gouvernements de prendre toutes les mesures nécessaires pour lutter efficacement, aux niveaux national et international, contre l'utilisation de l'Internet à des fins racistes, xénophobes et antisémites.

La Recommandation de politique générale n° 7 de l'ECRI énumère les composantes clés que devrait inclure une législation nationale globale pour lutter efficacement contre le racisme et la discrimination raciale. Sa portée est très large puisqu'elle s'intéresse à toutes les branches du droit (constitutionnel, pénal, civil et administratif) et traite non seulement de la discrimination directe et indirecte, mais aussi d'autres aspects juridiques de la lutte contre le racisme, notamment les expressions racistes, les organisations racistes et les infractions à motivation raciste.

La Recommandation de politique générale n° 8 de l'ECRI porte sur les moyens de garantir que la lutte contre le terrorisme ne porte pas atteinte au droit des individus d'être à l'abri du racisme et de la discrimination raciale. Cette Recommandation de politique générale s'inscrit dans une action plus vaste menée par le Conseil de l'Europe pour garantir que la lutte contre le terrorisme soit menée dans le respect des droits de l'homme.

La Recommandation de politique générale n° 9 de l'ECRI porte sur la lutte contre l'antisémitisme. Elle présente une panoplie complète de mesures politiques et juridiques à prendre par les Etats pour lutter contre l'antisémitisme, en intégrant systématiquement ces mesures dans le cadre d'une politique plus large contre toutes les formes de racisme. Les mesures préconisées comprennent notamment le renforcement du droit pénal, des actions de sensibilisation dans les écoles et la collecte systématique d'informations concernant les infractions antisémites.

La Recommandation de politique générale n° 10 de l'ECRI sur la lutte contre le racisme et la discrimination raciale dans et à travers l'éducation scolaire propose aux Etats membres des mesures spécifiques pour assurer une éducation scolaire obligatoire, gratuite et de qualité à tous; pour combattre le racisme et la discrimination raciale à l'école; et pour former les membres du personnel enseignant à travailler dans un milieu multiculturel. A cette fin l'ECRI recommande la création d'un système permettant d'observer les incidents à caractère raciste ainsi que la mise en place de mesures de sensibilisation et disciplinaires visant à combattre le racisme et la discrimination raciale à l'école.

La Recommandation de politique générale n° 11 de l'ECRI sur la lutte contre le racisme et la discrimination raciale dans les activités de la police, a pour but d'aider la police à promouvoir la sécurité et les droits de l'homme pour tous grâce à des activités de police de qualité. Elle porte sur le racisme et la discrimination raciale dans le contexte de lutte contre tous les crimes, y compris le terrorisme. Cette Recommandation se concentre particulièrement sur le profilage racial; la discrimination raciale et les comportements abusifs à motivation raciale par la police; le rôle de la police dans la lutte contre les infractions racistes et le suivi des incidents racistes; et les relations entre la police et les membres de groupes minoritaires.

La Recommandation de politique générale n° 12 de l'ECRI sur la lutte contre le racisme et la discrimination raciale dans le domaine du sport, présente une vaste gamme de mesures que les gouvernements des Etats membres sont encouragés à adopter afin de lutter avec succès contre le racisme et la discrimination raciale dans

le domaine du sport. Pour qu'un tel but soit pleinement atteint, l'ECRI suggère, entre autres, d'assurer qu'une législation adéquate est en place, pour lutter contre la discrimination raciale et pour ériger les actes racistes en infraction pénale. Elle suggère également d'assurer des formations à la police relatives à la manière d'identifier, de traiter et de prévenir les comportements racistes lors des événements sportifs.

La Recommandation de politique générale n° 13 de l'ECRI sur la lutte contre l'antisiganisme et les discriminations envers les Roms vient renforcer sa Recommandation de politique générale n° 3. Elle répond à une dégradation de la situation en Europe à l'égard de la population Rom. Dans cette recommandation, l'ECRI demande aux Etats membres d'adopter pas moins de 90 mesures visant, d'une part, à faciliter l'accès des Roms à l'éducation, l'emploi et, plus généralement, aux biens et services ; d'autre part, à combattre les discours de haine, les violences et crimes à leur rencontre. Elle souligne, enfin, que seule une approche globale et multidisciplinaire des questions relatives aux Roms impliquant leurs représentants à tous les niveaux des politiques publiques (conception, élaboration, mise en œuvre et évaluation) peut améliorer la confiance réciproque et contribuer à la lutte contre l'anti-tsiganisme.

La Recommandation de politique générale n° 14 sur la lutte contre le racisme et la discrimination raciale dans le monde du travail vise à ce que les Etats membres renforcent leur législation et développent les bonnes pratiques en matière d'emploi pour lutter contre les discriminations (notamment ethno-raciales) et promouvoir activement l'égalité, singulièrement lors du recrutement et en cours de carrière notamment en décidant de mesures incitatives à destination des employeurs.

Selon la Recommandation de politique générale n° 15 de l'ECRI, 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, des partis politiques qui utilisent activement le discours de haine; et d'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 à supprimer toute critique à l'égard de politiques officielles, l'opposition politique et les croyances religieuses.

La Recommandation de politique générale n° 16 sur la protection des migrants en situation irrégulière contre la discrimination vise à garantir l'accès de toutes les personnes de ce groupe particulièrement vulnérable - femmes, hommes et enfants - aux droits de l'homme qui leur sont garantis par le droit de l'homme international, en particulier en ce qui concerne l'éducation, la santé, le logement, la sécurité et l'assistance sociales, la protection au travail et la justice, lorsqu'elles se trouvent sous la juridiction d'un Etat membre. Elle préconise la création de mesures effectives ("pare-feux") pour interdire aux prestataires de services sociaux de partager les données personnelles des migrants soupçonnés d'être en situation irrégulière avec les services de l'immigration.

Table des matières

Recommandation de politique générale n° 1 de l'ECRI : La lutte contre le racisme, la xénophobie, l'antisémitisme et l'intolérance.....	11
Recommandation de politique générale n° 2 de l'ECRI : Les organismes de promotion de l'égalité chargés de lutter contre le racisme et l'intolérance au niveau national.....	19
Recommandation de politique générale n° 3 de l'ECRI : La lutte contre le racisme et l'intolérance envers les Roms/Tsiganes.....	51
Recommandation de politique générale n° 4 de l'ECRI : Enquêtes nationales sur l'expérience et la perception de la discrimination et du racisme par les victimes potentielles.....	57
Recommandation de politique générale n° 5 de l'ECRI : La lutte contre l'intolérance et les discriminations envers les musulmans	63
Recommandation de politique générale n° 6 de l'ECRI : La lutte contre la diffusion de matériels racistes, xénophobes et antisémites par l'internet.....	69
Recommandation de politique générale n° 7 de l'ECRI : Législation nationale pour lutter contre le racisme et la discrimination raciale	75
Recommandation de politique générale n° 8 de l'ECRI : Lutter contre le racisme tout en combattant le terrorisme.....	99
Recommandation de politique générale n° 9 de l'ECRI : La lutte contre l'antisémitisme	105
Recommandation de politique générale n° 10 de l'ECRI : Lutter contre le racisme et la discrimination raciale dans et à travers l'éducation scolaire.....	113
Recommandation de politique générale n° 11 de l'ECRI : La lutte contre le racisme et la discrimination raciale dans les activités de la police.....	121
Recommandation de politique générale n° 12 de l'ECRI : La lutte contre le racisme et la discrimination raciale dans le domaine du sport	147
Recommandation de politique générale n° 13 de l'ECRI : La lutte contre l'anti-tsiganisme et les discriminations envers les Roms..	173

Recommandation de politique générale n° 14 de l'ECRI : La lutte contre le racisme et la discrimination raciale dans le monde du travail	185
Recommandation de politique générale n° 15 de l'ECRI : La lutte contre le discours de haine	215
Recommandation de politique générale n° 16 de l'ECRI : La protection des migrants en situation irrégulière contre la discrimination	297



**Recommandation de politique
générale n° 1 de l'ECRI :**

**La lutte contre le racisme,
la xénophobie, l'antisémitisme
et l'intolérance**

Adoptée le 4 octobre 1996

La Commission européenne contre le racisme et l'intolérance:

Rappelant la Déclaration adoptée par les chefs d'Etat et de gouvernement des Etats membres du Conseil de l'Europe lors de leur Sommet tenu à Vienne les 8-9 octobre 1993;

Rappelant que le Plan d'action sur la lutte contre le racisme, la xénophobie, l'antisémitisme et l'intolérance défini dans le cadre de cette Déclaration a invité le Comité des Ministres à mettre en place la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance, qui a pour mandat, entre autres, de formuler des recommandations de politique générale à l'intention des Etats membres;

Considérant les propositions contenues dans la Recommandation N° 1275 relative à la lutte contre le racisme, la xénophobie, l'antisémitisme et l'intolérance adoptée par l'Assemblée Parlementaire du Conseil de l'Europe le 28 juin 1995;

Convaincue qu'une lutte efficace contre le racisme, la xénophobie, l'antisémitisme et l'intolérance exige une approche soutenue et globale concrétisée par une vaste série de mesures qui soient complémentaires et se renforcent mutuellement en couvrant tous les domaines de la vie;

Reconnaissant la diversité sociale, économique et juridique des Etats membres et la nécessité de prendre en ce domaine des mesures spécifiques qui reflètent cette diversité;

Consciente que des mesures juridiques ne suffisent pas à elles seules à lutter contre le racisme, la xénophobie, l'antisémitisme et l'intolérance, mais qu'elles ont néanmoins une importance primordiale et que le défaut d'application des lois pertinentes existantes discrédite l'ensemble des mesures prises pour lutter contre le racisme et l'intolérance;

Rappelant que des stratégies préventives à moyen et long terme reposant en particulier sur des mesures à caractère éducatif sont cruciales pour enrayer les différentes manifestations du racisme, de la xénophobie, de l'antisémitisme et de l'intolérance, et exprimant à cet égard son soutien aux initiatives menées au sein du Conseil de l'Europe, notamment dans le domaine de l'enseignement de l'histoire, ainsi qu'à la Recommandation (84) 18 sur la formation des enseignants à une éducation pour la compréhension interculturelle notamment dans un contexte de migration et à la Recommandation (R (85) 7 sur l'enseignement et l'apprentissage des droits de l'homme dans les écoles;

Reconnaissant le rôle actif que peuvent jouer les médias en faveur d'une culture de tolérance et de compréhension mutuelle;

Désirant par cette première recommandation de politique générale, complémentaire à d'autres efforts entrepris au niveau international, aider les Etats membres à combattre efficacement le racisme, la xénophobie, l'antisémitisme et l'intolérance, en leur proposant des mesures concrètes et spécifiques dans un nombre limité de domaines particulièrement pertinents;

recommande aux gouvernements des Etats membres ce qui suit:

A. CONCERNANT LE DROIT NATIONAL, L'APPLICATION DES LOIS ET LES RECOURS JUDICIAIRES

- Faire en sorte que l'Etat s'engage, dans son ordre juridique interne à un haut niveau, par exemple dans la Constitution ou Loi fondamentale, à assurer l'égalité de traitement de tous les individus et à lutter contre le racisme, la xénophobie, l'antisémitisme et l'intolérance;
- Signer et ratifier les instruments juridiques internationaux pertinents figurant en annexe;
- Prendre les mesures voulues pour que le droit national pénal, civil et administratif combatte expressément et spécifiquement le racisme, la xénophobie, l'antisémitisme et l'intolérance, en prévoyant notamment:
 - que la discrimination dans l'emploi et dans la fourniture de biens et de services au public est illégale;
 - que les actes racistes et xénophobes sont sévèrement punis, par exemple:
 - en définissant comme délits spécifiques les délits communs mais à caractère raciste ou xénophobe;
 - en prenant expressément en compte les motivations racistes ou xénophobes de l'auteur du délit;
 - que les infractions pénales à caractère raciste ou xénophobe sont poursuivies d'office;
 - que, conformément aux obligations contractées par les Etats en vertu des instruments juridiques internationaux pertinents et en particulier en vertu des articles 10 et 11 de la Convention européenne des Droits de l'Homme,

les formes d'expression orales, écrites et audiovisuelles et autres, y inclus les messages passant par les médias électroniques, incitant à la haine, à la discrimination ou à la violence contre des groupes raciaux, ethniques, nationaux ou religieux ou contre leurs membres au motif qu'ils appartiennent à un tel groupe, sont juridiquement considérées comme une infraction pénale, laquelle vise également la production, la distribution et le stockage aux fins de distribution du matériel incriminé;
- En conformité avec les obligations internationales susmentionnées, prendre des mesures, y compris si besoin est des mesures juridiques, pour combattre les organisations racistes - en étant conscient que celles-ci peuvent faire peser une menace sur les droits de l'homme des groupes minoritaires - y compris l'interdiction de ces organisations lorsqu'il est considéré que cela contribuerait à la lutte contre le racisme;

- Sensibiliser le grand public à la législation destinée à lutter contre le racisme, la xénophobie, l'antisémitisme et l'intolérance;
- Donner une haute priorité aux poursuites pénales contre les délits à caractère raciste ou xénophobe et les mener énergiquement et de manière conséquente;
- Recueillir et publier des données et statistiques précises sur le nombre de délits racistes ou xénophobes signalés à la police, le nombre de poursuites, les raisons de ne pas poursuivre et l'issue des poursuites;
- Offrir aux victimes de la discrimination des recours légaux appropriés, soit en droit pénal, soit en droit civil et administratif, où des compensations pécuniaires et autres peuvent être assurées;
- Mettre à la disposition des victimes de la discrimination une assistance judiciaire appropriée lorsqu'elles entendent user d'un recours légal;
- Faire connaître les recours légaux et les moyens d'y accéder.

B. CONCERNANT LES POLITIQUES DANS UN CERTAIN NOMBRE DE DOMAINES

- Prendre des mesures dans les domaines de l'éducation et de l'information en vue de renforcer la lutte contre le racisme, la xénophobie, l'antisémitisme et l'intolérance;
- Adopter des politiques qui augmentent la sensibilisation à l'enrichissement que la diversité culturelle apporte à la société;
- Entreprendre des recherches sur la nature, les causes et les manifestations du racisme, de la xénophobie, de l'antisémitisme et de l'intolérance aux niveaux local, régional et national;
- Veiller à ce que les programmes scolaires, par exemple dans le domaine de l'enseignement de l'histoire, soient établis de manière à augmenter l'appréciation de la diversité culturelle;
- Mettre en place et soutenir des stages de formation destinés à promouvoir la sensibilisation culturelle, la prise de conscience des préjugés et la connaissance des aspects juridiques de la discrimination, à l'intention des responsables de l'embauche et de la promotion, des personnes en contact direct avec le public et de celles qui doivent veiller à ce que les personnes qui travaillent dans l'organisation se conforment aux normes et politiques de non-discrimination et d'égalité des chances;
- Veiller, en particulier, à ce qu'une telle formation soit introduite et maintenue pour la police, le personnel des instances de justice pénale, le personnel pénitentiaire et le personnel traitant avec les non-ressortissants, en particulier les réfugiés et demandeurs d'asile;
- Encourager les agents de la fonction publique à être conscients de la nécessité de promouvoir la tolérance dans leurs déclarations publiques;

- Veiller à ce que la police traite de façon égale tous les membres du public et s'abstienne de tout acte de racisme, xénophobie, antisémitisme et intolérance;
- Développer des structures formelles et informelles de dialogue entre la police et les communautés minoritaires et veiller à l'existence d'un mécanisme permettant d'enquêter de manière indépendante sur les incidents et domaines de conflits entre la police et les groupes minoritaires;
- Encourager le recrutement de membres des groupes minoritaires dans les services publics à tous les niveaux et en particulier dans la police et son personnel auxiliaire;
- Veiller à ce que les services publics tels que ceux de la santé, de l'aide sociale et de l'éducation soient accessibles à tous sans discrimination;
- Prendre des mesures spécifiques comme la communication d'informations ciblées, pour que tous les groupes ayant droit à ces services y accèdent de facto sur un pied d'égalité;
- Promouvoir et renforcer une véritable égalité des chances en facilitant l'accès des groupes minoritaires au marché de l'emploi par des mesures spécifiques de formation;
- Lancer des recherches sur les pratiques et barrières discriminatoires ou les mécanismes d'exclusion dans le logement des secteurs public et privé;
- Faire en sorte que les logements du secteur public soient attribués sur la base de critères publiés et justifiables, autrement dit garantissant l'égalité d'accès à tous ceux qui y ont droit, sans considération d'origine ethnique;
- Etant donné que la conception et la mise en œuvre efficace de politiques dans les domaines ci-dessus peuvent difficilement se faire sans données solides, collecter, s'il y a lieu, en conformité avec les lois, réglementations et recommandations européennes concernant la protection des données et la protection de la vie privée, les données permettant d'évaluer la situation et les expériences des groupes particulièrement vulnérables face au racisme, à la xénophobie, à l'antisémitisme et à l'intolérance.

ANNEXE

Liste des instruments juridiques internationaux pertinents

- Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales (Convention européenne des Droits de l'Homme) (1950) et ses protocoles additionnels
- Convention des Nations Unies relative au statut des réfugiés (1951)
- Convention de l'Organisation internationale du travail sur la discrimination en matière d'emploi et de profession (1958)
- Charte Sociale européenne (1961) et ses protocoles additionnels
- Convention de l'UNESCO concernant la lutte contre la discrimination dans l'enseignement (1960)
- Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (1965)
- Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (1966)
- Pacte international relatif aux droits civils et politiques (1966) et son premier protocole additionnel
- Charte européenne des langues régionales ou minoritaires (1992)
- Convention-cadre pour la protection des minorités nationales (1995)



**Recommandation de politique
générale n° 2 de l'ECRI :**

**Les organismes de promotion
de l'égalité chargés de lutter
contre le racisme et l'intolérance
au niveau national**



Adoptée le 7 décembre 2017

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

Rappelant l'importance donnée au droit à l'égalité et à la lutte contre le racisme et l'intolérance dans nombre d'instruments internationaux de l'Organisation des Nations Unies, du Conseil de l'Europe, de l'Union européenne, de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe et d'autres instances internationales ainsi que dans les constitutions et la législation des États membres ;

Convaincue que la réalisation de l'égalité et la lutte contre le racisme et l'intolérance sont indispensables au développement durable des sociétés démocratiques et que la cohésion sociale qui en découle constitue un facteur important de paix et de sécurité dans et entre les États membres du Conseil de l'Europe ;

Soulignant, sur la base des conclusions de son suivi par pays, le rôle essentiel des organismes de promotion de l'égalité chargés de lutter contre le racisme et l'intolérance dans la réalisation de l'égalité et la lutte contre les discriminations et l'intolérance ;

Se félicitant que des organismes de promotion de l'égalité aient été mis en place et soient opérationnels dans la plupart des États membres du Conseil de l'Europe et reconnaissant l'action pionnière particulièrement appréciable menée en Europe pour parvenir à ce résultat ;

Reconnaissant la diversité des formes institutionnelles et des activités de ces organismes, qui continuent de changer, de s'adapter et d'évoluer dans les États membres ;

Consciente des difficultés et pressions auxquelles sont soumis ces organismes dans l'exercice de leur mandat et insistant sur la nécessité pour les organismes de promotion de l'égalité d'être indépendants et efficaces ;

Convaincue que l'étendue des inégalités, du racisme et de l'intolérance en Europe et dans les États membres nécessite davantage d'investissements et le renforcement des organismes de promotion de l'égalité chargés de lutter contre le racisme et l'intolérance ;

Consciente de la nécessité de réviser la version initiale de la Recommandation de politique générale n° 2 adoptée le 13 juin 1997 afin d'y inclure l'expérience acquise et les bonnes pratiques développées dans les États membres au cours de ces vingt dernières années ;

S'appuyant sur d'autres normes développées dans ce domaine, telles que les Principes de Paris sur les institutions nationales pour la promotion et la protection des droits de l'Homme et les directives d'égalité de traitement de l'Union européenne ;

Avec l'intention d'aider les États membres à renforcer davantage les organismes de promotion de l'égalité et l'action des États membres et des organismes chargés de l'égalité pour parvenir à l'égalité et à la cohésion sociale ;

Recommande aux gouvernements des États membres ce qui suit :

I. Mise en place d'organismes de promotion de l'égalité

1. Les États membres devraient mettre en place, par un texte constitutionnel ou une loi parlementaire, un ou plusieurs organismes de promotion de l'égalité indépendants qui sont en charge de lutter contre le racisme et l'intolérance (organismes de promotion de l'égalité).
2. Ce texte devrait préciser clairement que les organismes de promotion de l'égalité sont indépendants et établir les conditions pour assurer cette indépendance. Les organismes de promotion de l'égalité devraient bénéficier d'une indépendance *de jure* et *de facto* être des entités juridiques distinctes placées hors de l'exécutif et du pouvoir législatif et

disposer des compétences, des pouvoirs et des ressources nécessaires pour avoir un impact réel. Les différents éléments nécessaires pour garantir une indépendance et une efficacité réelles sont énoncés aux §§ 22 à 39 de la présente Recommandation de Politique Générale (RPG).

3. Le mandat, l'architecture institutionnelle, les fonctions, compétences et pouvoirs, les procédures de nomination et de révocation, les garanties et la durée des mandats des personnes exerçant des fonctions d'encadrement, de même que les modalités de financement et de responsabilité financière de ces organismes devraient être définis par la loi de façon à garantir à la fois leur indépendance et leur efficacité.
4. Les mandats de ces organismes devraient individuellement ou collectivement couvrir :
 - a. La promotion et la réalisation de l'égalité, la prévention et l'élimination des discriminations et de l'intolérance, y compris la discrimination structurelle et le discours de haine, ainsi que la promotion de la diversité et des bonnes relations entre les personnes appartenant aux différents groupes de la société (mandat pour l'égalité).
 - b. Les motifs de discrimination couverts par le mandat de l'ECRI qui sont la « race »¹, la couleur de peau, la langue, la religion, la nationalité, l'origine nationale ou ethnique, l'orientation sexuelle et l'identité de genre, ainsi que la discrimination multiple et intersectionnelle fondée sur ces motifs et sur tout autre motif couvert notamment par l'article 14 de la Convention européenne des droits de l'homme, en intégrant une perspective d'égalité entre les genres. Les organismes de promotion de l'égalité peuvent également couvrir d'autres critères tels que le sexe, le genre, l'âge et le handicap.
 - c. Tous les domaines dans le secteur public et privé, et notamment : l'emploi, l'affiliation à une organisation professionnelle, l'éducation, la formation, le logement, la santé, la protection sociale, les avantages sociaux, les activités socio-culturelles, les biens et services à disposition du public, marchands ou non marchands, l'espace public, l'exercice d'une activité économique et les services et fonctions publics, dont les forces de l'ordre.
 - d. L'ensemble du territoire de l'État membre en question.

II. Architecture institutionnelle

5. Suivant les traditions juridiques et administratives des États membres, les organismes de promotion de l'égalité peuvent prendre différentes formes.
6. Les organismes de promotion de l'égalité peuvent couvrir un ou plusieurs motifs de discrimination. Lorsqu'un organisme de promotion de l'égalité couvre plusieurs motifs de discrimination, une attention claire et appropriée doit être accordée pour chacun des motifs et leur intersectionnalité.
7. Les organismes de promotion de l'égalité peuvent être autonomes ou faire partie sur un même pied d'égalité d'institutions dotées de plusieurs mandats, notamment d'un mandat général de droits de l'homme ou de médiateur. Dans ce dernier cas, les dispositions suivantes devraient s'appliquer :
 - a. La loi devrait explicitement définir le mandat en matière d'égalité.
 - b. Des ressources humaines et financières appropriées devraient être allouées par rapport à chacun des mandats pour garantir qu'une attention appropriée soit accordée au

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 laisser sans la protection prévue par la recommandation les personnes qui sont généralement et erronément perçues comme appartenant à une « autre race », elle utilise ce terme dans la présente recommandation.

mandat pour l'égalité.

- c. Les structures dirigeantes, consultatives et administratives devraient être organisées de manière à assurer une direction, promotion et visibilité claires du mandat pour l'égalité.
 - d. La présentation de rapports devrait accorder une importance adéquate aux questions soulevées et aux actions menées dans le cadre du mandat pour l'égalité.
8. Lorsque les organismes de promotion de l'égalité font partie d'institutions dotées de plusieurs mandats, la présente Recommandation de politique générale s'applique à ces institutions et à leurs activités dans le domaine de l'égalité. Dans des telles institutions, les compétences et les pouvoirs rattachés à chacun de leurs mandats devraient être harmonisés et, dans la mesure du possible, être élevés au niveau du mandat qui bénéficie des compétences et pouvoirs les plus étendues.
 9. Lorsqu'il existe plusieurs organismes de promotion de l'égalité, leurs compétences et pouvoirs devraient être rehaussés au même niveau et une coordination devrait être assurée pour éviter tout chevauchement d'activités, permettre une action conjointe et optimiser l'utilisation des ressources. Les organismes de promotion de l'égalité devraient développer une interprétation commune de la législation antidiscriminatoire et utiliser de façon coordonnée leurs compétences et pouvoirs.

III. Fonctions

10. Les organismes de promotion de l'égalité devraient se voir attribuer :
 - a. La fonction de promotion de l'égalité et prévention des discriminations (fonction de promotion et de prévention) tel que détaillée au § 13 ;
 - b. La fonction d'assistance aux personnes exposées aux discriminations et à l'intolérance et du traitement du contentieux en leur nom (fonction d'assistance et de traitement du contentieux) tel que détaillée au § 14 ;

Et pourront également se voir attribuer

- c. La fonction de statuer sur des plaintes (fonction de statuer sur les plaintes) tel que détaillée au § 17.

La fonction de statuer sur les plaintes peut être partagée entre les organismes de promotion de l'égalité et le système judiciaire ou relever entièrement du système judiciaire.

11. Si la fonction d'assistance et de traitement du contentieux et celle de statuer sur les plaintes sont confiées à un organisme unique, il conviendra de s'assurer que chaque fonction soit assurée par des équipes ou entités différentes. Des ressources humaines et financières adéquates devraient être allouées à toutes les fonctions, et l'organisme de promotion de l'égalité devra s'assurer que les personnes exposées aux discriminations ou à l'intolérance bénéficient d'une assistance juridique et d'un accompagnement individuel complet.
12. Les organismes de promotion de l'égalité devraient être à même de décider à tout moment des compétences, objectifs et actions à prioriser et selon quelle combinaison.

IV. Compétences en matière de promotion et de prévention

13. La fonction de promotion et de prévention des organismes de promotion de l'égalité devrait inclure les compétences suivantes :
- a. Promouvoir et réaliser l'égalité, prévenir et mettre fin aux discriminations et à l'intolérance et promouvoir la diversité et les bonnes relations entre les différents groupes composant la société.
 - b. Etablir un dialogue permanent avec les groupes exposés aux discriminations et à l'intolérance et les associations les représentant, ainsi qu'avec les organisations travaillant de façon plus générale sur les questions de droits de l'homme et d'égalité.
 - c. Mener des enquêtes de leur propre initiative sur toutes les questions relevant de leur mandat traitant à la fois des discriminations individuelles et structurelles, et adresser et publier des recommandations.
 - d. Réaliser et commander des études sur toute question relevant de leur mandat.
 - e. Mener au sein de la société un travail de sensibilisation, d'information, de valorisation et de respect de l'égalité, de la diversité, du droit à l'égalité de traitement, de la non-discrimination et de la compréhension mutuelle afin d'en garantir le respect.
 - f. Diffuser auprès des groupes exposés aux discriminations et à l'intolérance des informations sur les droits et recours figurant dans la législation relative à l'égalité de traitement, renforcer leur capacité à exercer ces droits et instaurer un climat de confiance entre eux et les organismes de promotion de l'égalité.
 - g. Développer des standards et fournir des informations, des conseils, des orientations et une aide aux personnes et aux institutions du secteur public et privé sur les bonnes pratiques en matière de promotion et de réalisation de l'égalité, ainsi que de prévention des discriminations et de l'intolérance.
 - h. Développer et soutenir le recours aux actions positives afin de compenser les inégalités dans les secteurs public et privé.
 - i. Soutenir la mise en œuvre de l'obligation générale de toutes les autorités publiques de promouvoir et de prévenir les discriminations dans l'exercice de leurs fonctions, conformément à la Recommandation de politique générale n° 7 de l'ECRI ; établir des standards pour sa mise en œuvre et, le cas échéant, les faire respecter.
 - j. Prendre part aux procédures de consultation pour les nouvelles politiques, textes législatifs et actes administratifs, examiner ceux déjà existant et formuler des recommandations en vue de leur modification ou l'initiation de politiques, textes législatifs ou actes administratifs.
 - k. Promouvoir et contribuer aux programmes de formation des principaux groupes-cibles en matière d'égalité et de non-discrimination.
 - l. Suivre la mise en œuvre de leurs recommandations.
 - m. Suivre les décisions prises par les tribunaux et les autres organismes qui prennent des décisions.
 - n. Promouvoir et appuyer la ratification des traités internationaux pertinents, ainsi que la mise en œuvre et la diffusion de ces traités et des standards, de la jurisprudence et

des rapports pertinents des organisations intergouvernementales ; participer aux procédures des organisations intergouvernementales pertinentes et coopérer avec elles ; tenir compte de leurs recommandations et veiller à leur mise en œuvre.

- o. Coopérer avec des organisations dont les objectifs sont similaires aux leurs, et leur apporter un soutien ; parvenir à une communauté de vues sur les principaux enjeux liés à l'égalité et conclure des accords de coopération avec les organisations en question.

V. Compétences en matière d'assistance et du traitement du contentieux

- 14. La fonction d'assistance et de traitement du contentieux des organismes de promotion de l'égalité devrait inclure les compétences suivantes :
 - a. Recueillir les plaintes des personnes exposées aux discriminations ou à l'intolérance et leur offrir un accompagnement personnel et une assistance juridique pour faire valoir leurs droits devant les institutions, les organes juridictionnels et les tribunaux compétents.
 - b. Recourir aux procédures de conciliation le cas échéant.
 - c. Représenter, avec leur accord, les personnes exposées aux discriminations et à l'intolérance devant les institutions, les organismes juridictionnels et les tribunaux compétents.
 - d. Porter, au nom de l'organisme de promotion de l'égalité, des affaires de discrimination individuelle ou structurelle et d'intolérance devant les institutions, organismes juridictionnelles et les tribunaux.
 - e. Intervenir en qualité d'*amicus curiae*, de tierce partie ou d'expert devant les institutions, organismes juridictionnels et tribunaux compétents.
 - f. Assurer un suivi de l'exécution des décisions des institutions, organismes juridictionnels et tribunaux ayant trait aux questions d'égalité, de discrimination et d'intolérance.
- 15. Les organismes de promotion de l'égalité devraient pouvoir choisir, sur la base de critères rendus publics et fixés par eux, les affaires pour lesquelles ils assurent la représentation juridique et exercent des recours stratégiques et les instances devant lesquelles ils entendent défendre les droits des personnes exposées aux discriminations individuelles et structurelles.
- 16. Les États membres devraient veiller à ce qu'il existe un système permettant aux personnes exposées aux discriminations ou à l'intolérance de ne pas avoir à supporter des frais de justice ou administratifs et le coût de la représentation juridique, notamment dans les affaires de discrimination structurelle et celles présentées devant les tribunaux dans le cadre d'un recours stratégique.

VI. Compétences pour statuer sur les plaintes

- 17. La fonction de statuer sur des plaintes, lorsqu'elle est attribuée aux organismes de promotion de l'égalité, devrait inclure les compétences suivantes :
 - a. Recueillir, examiner et instruire les plaintes individuelles et collectives pour discrimination, jouer le rôle de conciliateur et statuer sur les plaintes en s'appuyant sur la législation en vigueur et en tenant compte notamment des dispositions relatives au partage de la charge de la preuve.

- b. Dire s'il y a eu ou non violation du droit civil ou administratif relatif aux discriminations.
 - c. Rendre des décisions contraignantes imposant des mesures pour mettre fin aux discriminations, réaliser l'égalité pleine et entière et éviter toute discrimination future, et prononcer des sanctions effectives, proportionnées et dissuasives, y compris la réparation pour préjudice matériel et moral, des amendes et la publication de la décision et du nom du contrevenant.
 - d. Assurer l'exécution et la mise en œuvre de leurs décisions et publier leurs décisions ou recommandations.
18. Si l'organisme de promotion de l'égalité qui statue sur les plaintes ne dispose pas de la compétence de rendre des décisions contraignantes et d'imposer des sanctions telles qu'énoncées au paragraphe 17 c) et d), il devrait avoir les compétences de :
- a. Émettre des recommandations non contraignantes exigeant des mesures pour mettre fin aux discriminations, réaliser l'égalité pleine et entière et éviter toute discrimination future.
 - b. Assurer la mise en œuvre de ses recommandations et à chaque fois que nécessaire, publier leurs décisions et recommandations.
19. La loi devrait prévoir un droit d'appel devant les tribunaux des décisions contraignantes finales de l'organisme de promotion de l'égalité.
20. La loi devrait permettre au plaignant de choisir s'il saisit en premier ressort l'organisme de promotion de l'égalité ou s'adresse directement aux tribunaux. La procédure devant l'organisme de promotion de l'égalité devrait interrompre le délai de saisine devant les tribunaux.

VII. Pouvoirs en vue d'obtenir des preuves et des informations

21. Les organismes de promotion de l'égalité devraient avoir le pouvoir de rassembler des preuves et des informations, notamment lorsqu'ils mènent des enquêtes et statuent sur les plaintes. Ils devraient en particulier pouvoir :
- a. Demander la production de dossiers, documents et autres éléments aux fins d'inspection et d'examen ainsi que d'en faire des copies.
 - b. Mener des inspections sur site.
 - c. Interroger toutes personnes.
 - d. Demander une ordonnance judiciaire d'exécution ou imposer des amendes administratives si une personne ou une institution ne se conforme pas à ce qui précède.

VIII. Indépendance et efficacité

22. Les organismes de promotion de l'égalité ne devraient subir aucune ingérence de l'État, des partis politiques ou autres acteurs, qui ne devraient leur donner aucune instruction ; ils devraient jouir d'une pleine indépendance au plan institutionnel et au niveau opérationnel.
23. Le personnel occupant des fonctions d'encadrement dans les organismes de promotion de l'égalité doit être sélectionné et nommé dans le cadre de procédures transparentes, participatives et centrées sur les compétences. Le pouvoir exécutif ne devrait avoir aucune influence décisive dans les différentes phases du processus de sélection.

24. Les personnes occupant des fonctions d'encadrement devraient bénéficier d'une immunité, être prémunis de toutes menaces ou coercitions et être protégées par des garanties appropriées contre toute révocation arbitraire ou tout non-renouvellement arbitraire d'une nomination lorsque le renouvellement serait la norme.
25. La loi devrait définir les activités ou affiliations qui sont incompatibles avec l'exercice d'une fonction d'encadrement.
26. Les personnes occupant des fonctions d'encadrement devraient avoir des responsabilités clairement délimitées, être rémunérées à un niveau approprié et être nommées pour une durée appropriée.
27. Les organismes de promotion de l'égalité devraient pouvoir décider de manière indépendante de leur organisation interne et de la gestion de leurs ressources, recruter et nommer leur propre personnel et disposer de locaux propres adaptés à leurs besoins.
28. Les organismes de promotion de l'égalité devraient être dotés des ressources humaines et financières nécessaires pour exercer l'ensemble de leurs fonctions et compétences de façon efficace et en ayant un impact réel. Ils devraient disposer d'un budget ou d'une ligne budgétaire distincts et leur financement devrait être soumis à l'approbation du Parlement une fois par an. Il ne devrait y avoir aucune diminution arbitraire ou disproportionnée du budget de l'organisme de promotion de l'égalité. Toute extension de son mandat, de ses fonctions ou de ses compétences devrait être cohérente avec son mandat pour l'égalité et s'accompagner d'une augmentation appropriée du budget.
29. Les organismes de promotion de l'égalité devraient, pour remplir leurs fonctions, avoir le droit d'obtenir, en toute transparence, des moyens financiers supplémentaires de sources autres que l'État, dans et en dehors du pays tout en s'assurant de ne pas compromettre leur indépendance.
30. Les organismes de promotion de l'égalité devraient avoir le droit de faire des déclarations publiques et réaliser et publier des études et rapports sans avoir à en informer au préalable le gouvernement ou toute autre institution ou personne extérieure ni à solliciter l'accord ou l'approbation de celles-ci.
31. Les organismes de promotion de l'égalité devraient s'appuyer pour leurs activités sur le cadre juridique, les standards et la jurisprudence nationaux et internationaux pertinents. Leurs rapports et recommandations devraient être étayés par des faits et s'appuyer sur l'expertise de l'organisme qui est le résultat de travaux de recherche, d'enquête, de documentation de même que de l'utilisation d'informations impartiales et indépendantes.
32. Les organismes de promotion de l'égalité devraient être soumis à la loi sur les services publics et aux règles applicables aux services publics en matière de responsabilité financière et de dépenses publiques.
33. Les organismes de promotion de l'égalité devraient engager un processus de planification stratégique périodique, élaborer et suivre des indicateurs de résultats et d'impact pour évaluer les progrès réalisés et procéder à des évaluations aux moments appropriés.
34. Les organismes de promotion de l'égalité devraient élaborer une stratégie de communication pour définir et orienter leurs actions de sensibilisation.
35. Les organismes de promotion de l'égalité devraient publier des rapports annuels qui devraient être examinés par le Parlement ou ses comités compétents ainsi que par le gouvernement sans être soumis à leur approbation.

36. Les autorités et les organismes de promotion de l'égalité devraient engager un dialogue suivi sur les progrès dans le domaine de l'égalité et de la non-discrimination. Le gouvernement et les autres autorités devraient consulter les organismes de promotion de l'égalité, coopérer avec eux et tenir compte de leurs recommandations sur la législation, les politiques, les procédures, les programmes et la pratique. La loi devrait prévoir l'obligation pour le gouvernement et les autorités de donner réponse aux recommandations de l'organisme de promotion de l'égalité ou de les mettre en œuvre dans un délai donné.
37. Les organismes de promotion de l'égalité devraient établir des structures pour permettre aux acteurs concernés, et en particulier aux organisations de la société civile, de participer et de contribuer durablement à leurs planifications et travaux.
38. La direction, les organes consultatifs, l'encadrement et le personnel des organismes de promotion de l'égalité devrait, autant que faire se peut, refléter la diversité de la société dans son ensemble et garantir une représentation équilibrée des genres.
39. Le personnel des organismes de promotion de l'égalité devrait disposer des nombreuses qualifications professionnelles requises pour pouvoir exercer l'ensemble des fonctions et compétences de l'organisme.

IX. Accessibilité

40. Les organismes de protection de l'égalité devraient être accessibles à tous ceux dont ils doivent protéger les droits. L'accessibilité nécessite :
 - a. Des locaux, des services en ligne facilement accessibles, des possibilités de contact par téléphone et courrier électronique, ainsi que des horaires suffisamment flexibles pour répondre aux contraintes de temps de ceux qui souhaitent bénéficier des services de cet organisme.
 - b. Des initiatives sur le terrain et des antennes locales et régionales pour effectuer leur travail.
 - c. Une présence auprès des groupes exposés aux discriminations et à l'intolérance aux moments clés et l'établissement de contacts suivis avec eux comme énoncé au § 12b.
 - d. De faire en sorte que les personnes exposées aux discriminations et à l'intolérance puissent prendre contact directement avec l'organisme de promotion de l'égalité et échanger avec lui de manière confidentielle, dans une langue qu'elles maîtrisent, et qu'elles puissent déposer une plainte oralement, en ligne ou par écrit, avec un minimum de conditions de recevabilité.
 - e. Des adaptations, dans leurs locaux, services, procédures et pratiques pour tenir compte de toutes les formes de handicap.
 - f. L'utilisation d'un langage facile à lire dans les publications, en particulier celles qui informent sur les droits, les voies de recours, et la traduction de publications choisies dans toutes les langues communément pratiquées dans le pays.
 - g. La gratuité des services de l'organisme de promotion de l'égalité pour les plaignants et les défenseurs.
 - h. Prendre des mesures visant à faire connaître aux usagers ces dispositions en faveur de l'accessibilité et à les mettre en pratique.

X. Activités de suivi

41. Le suivi de la présente Recommandation de politique générale s'inscrira dans le monitoring par pays et le dialogue constructif entre l'ECRI et les États membres du Conseil de l'Europe.

Exposé des motifs

Introduction

1. La présente Recommandation de politique générale (RPG) porte sur les principaux éléments à mettre en place pour créer et assurer le fonctionnement d'organismes de promotion de l'égalité qui sont en mesure d'avoir un impact réel. Ces organismes sont essentiels pour promouvoir l'égalité et mettre fin au racisme et à l'intolérance de manière durable. Ils jouent un rôle central dans le travail visant à sensibiliser le public et les institutions à l'importance de l'égalité et à les aider à avancer pour faire de l'égalité une réalité.
2. Vingt ans après l'adoption de la version originale de la RPG n° 2 en 1997, l'ECRI a décidé de réviser son texte afin d'y inclure l'expérience acquise et les nombreuses bonnes pratiques qui ont été mises en place depuis. Le terme « organes nationaux spécialisés » utilisé dans le texte d'origine est remplacé par le terme aujourd'hui couramment utilisé pour désigner de telles instances : « organismes de promotion de l'égalité ».
3. Outre la version d'origine de la RPG n° 2 de 1997, les Directives de l'Union Européenne (UE) relatives à l'application du principe de l'égalité de traitement (article 13 de la Directive 2000/43/CE traitant des discriminations à raison, de la « race » ou de l'origine ethnique, article 12 de la Directive 2004/113/CE, article 20 de la Directive 2006/54/CE et article 11 de la Directive 2010/41/UE concernant le motif du genre) ont été un moteur du développement des organismes de promotion de l'égalité. En adoptant ces directives, les Etats membres de l'UE se sont engagés à créer des organismes de promotion de l'égalité.
4. Presque tous les États membres du Conseil de l'Europe ont également ratifié la Convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées (CRDPH), qui prévoit une obligation similaire en son article 33.2.
5. La Déclaration et le Programme d'action de Durban de 2001 de la Conférence mondiale des Nations Unies contre le racisme et le Commissaire aux droits de l'Homme du Conseil de l'Europe (avis CommDH(2011)2) ont également appelé à l'établissement et au renforcement de ces institutions. Les principes de Paris concernant le statut et le fonctionnement des institutions nationales pour la promotion et la protection des droits de l'homme, adoptés le 20 décembre 1993 par l'Assemblée générale des Nations Unies et les observations générales relatives à leur interprétation et leur mise en œuvre, ont également servi de lignes directrices pour la mise en place de tels organismes. Enfin, le Comité des Nations Unies pour l'élimination de la discrimination raciale a lui aussi mené d'importants travaux dans ce domaine.
6. Les recommandations figurant dans la présente RPG s'appuient sur ces textes et visent à renforcer davantage les efforts des Etats-membres et des organismes de promotion de l'égalité pour parvenir à l'égalité et à la cohésion sociale. Ils ne doivent, en aucune façon, être utilisés pour affaiblir les organismes de promotion de l'égalité existants ni les dispositions actuelles garantissant leur indépendance et leur efficacité.

I. Mise en place d'organismes de promotion de l'égalité

Paragraphe 1 de la recommandation

7. Les Etats membres doivent mettre en place un organisme de promotion de l'égalité fort. Certains Etats ont créé plusieurs organismes de promotion de l'égalité pour couvrir les différents motifs de discrimination (§ 4b de la RPG), tous les domaines du secteur public et privé (§ 4c de la RPG), l'ensemble de leur territoire (§ 4d de la RPG) et les différentes fonctions énoncées dans la RPG (§ 10 de la RPG).

8. Toutefois, la complexité d'un système composé d'un trop grand nombre de structures présente plusieurs risques, et notamment la dispersion de ressources humaines et financières limitées, un manque de visibilité, l'éventualité pour le public de ne pas savoir à quel organisme s'adresser, ainsi que la nécessité d'engager des ressources précieuses pour assurer la coordination de ces structures au lieu de les consacrer au cœur de leur mandat. Lorsque plus d'un organisme de promotion de l'égalité a été créé et lorsque cela s'est avéré efficace, les autorités devraient s'assurer de la cohérence entre eux et de leur étroite coopération.
9. L'établissement d'un organisme de promotion de l'égalité au moyen de dispositions constitutionnelles procure de solides garanties supplémentaires car elle rend plus difficile toute suppression ou affaiblissement majeur de celui-ci. L'ECRI estime par conséquent qu'il est préférable de recourir à un texte constitutionnel. Des précisions concernant la structure organisationnelle de l'organisme en question pourraient quant à elles être apportées dans une loi distincte. Si les organismes de promotion de l'égalité ne sont pas établis par des dispositions constitutionnelles, ils devraient l'être au moyen de lois organiques ou de lois ordinaires adoptées par le Parlement.
10. L'existence d'une législation antidiscriminatoire complète et claire constitue une autre base indispensable pour le fonctionnement et l'impact des organismes de promotion de l'égalité. Les lignes directrices pour cette législation sont énoncées dans la Recommandation de politique générale n ° 7 de l'ECRI sur la législation nationale pour lutter contre le racisme et la discrimination raciale.

Paragraphe 2 de la recommandation

11. Les organismes de promotion de l'égalité doivent être indépendants, notamment vis-à-vis du gouvernement, pour pouvoir traiter des questions d'égalité, de discrimination et d'intolérance comme ils l'entendent et sans la moindre ingérence. En outre, cette indépendance leur procure la liberté nécessaire pour trouver et mettre en œuvre de nouveaux moyens de promotion et de réalisation de l'égalité. Elle est donc indispensable pour assurer leur efficacité et leur influence. L'indépendance est particulièrement importante lorsque les organismes de promotion de l'égalité traitent des discriminations (structurelles) émanant des autorités et lorsqu'ils sont en charge de statuer sur les plaintes (§ 10c de la présente RPG).
12. Les organismes de promotion de l'égalité devraient être indépendants *de jure* et *de facto*. Les garanties nécessaires à l'indépendance *de jure* devraient figurer dans les dispositions de la constitution ou de la loi portant création de l'organisme de promotion de l'égalité (voir § 3 de la RPG). La façon dont ces éléments doivent être traités est énoncée en particulier aux §§ 22 à 39 de la présente recommandation.
13. Les organismes de promotion de l'égalité devraient être des entités juridiques distinctes et, sous réserve de l'ordre juridique de l'État membre, des personnes morales distinctes. La recommandation de les placer hors de l'exécutif et du pouvoir législatif n'exclut pas toutes les interactions avec ces organes. L'Exécutif et le législateur devraient, au contraire, consulter et échanger leurs points de vue avec l'organisme de promotion de l'égalité sur toutes les questions relevant du mandat de ce dernier. Dans le même temps, l'exécutif ou le législateur ne devraient avoir aucun droit de donner des instructions à l'organisme de promotion de l'égalité pour ce qui concerne sa planification stratégique, ses opérations et ses activités.
14. L'indépendance *de facto* signifie que l'exécutif et le législateur ne devraient pas tenter, directement ou indirectement, de donner des instructions ou d'influencer de manière inappropriée l'organisme de promotion de l'égalité. Les moyens d'exercer une telle influence comprennent la réduction du budget de façon disproportionnée, la suppression de compétences et de pouvoirs, la menace de l'organisme de promotion de

l'égalité, de ses dirigeants ou de son personnel et l'utilisation des médias ou de toutes autres institutions publiques ou privées pour exercer une pression sur l'organisme de promotion de l'égalité. Pour protéger l'indépendance et l'efficacité de l'organisme de promotion de l'égalité contre toute influence inappropriée, la loi devrait également prévoir des garanties en ce qui concerne les compétences, les pouvoirs et les ressources de l'organisme de promotion de l'égalité (voir §§ 3 et 28 de la RPG).

15. Les personnes occupant des postes de direction dans l'organisme de promotion de l'égalité devraient mettre en exergue et affirmer leur indépendance lorsqu'ils agissent pour l'organisme de promotion de l'égalité. Une protection supplémentaire serait, autant que faire ce peut, de rendre publics et transparents les échanges entre le pouvoir exécutif, le législateur et les organismes de promotion de l'égalité.
16. L'indépendance doit aller de pair avec l'efficacité pour s'assurer que l'organisme de promotion de l'égalité peut avoir un impact. L'efficacité signifie que l'organisme de promotion de l'égalité met en œuvre ses pouvoirs et ses compétences d'une manière et à un niveau qui a un impact significatif sur la réalisation de l'égalité et l'élimination des discriminations et de l'intolérance. Pour pouvoir travailler efficacement, les organismes de promotion de l'égalité ont besoin, en particulier, de compétences, de pouvoirs et de ressources adéquats, conformément aux §§ 13 et suivants de la RPG.

Paragraphe 3 de la recommandation

17. Les paragraphes suivants de la RPG précisent les éléments fondamentaux qui doivent figurer dans le texte de création de l'organisme de promotion de l'égalité ou, lorsque cet organe est mis en place par une disposition constitutionnelle, dans une loi plus détaillée sur l'organisme de promotion de l'égalité.

Paragraphe 4 de la recommandation

18. Le mandat de l'organisme de promotion de l'égalité devrait être large et englober toutes les activités visant à promouvoir et à réaliser l'égalité. La réalisation de l'égalité comprend à la fois l'égalité dans l'accès aux droits et l'exercice des droits par les personnes exposées aux discriminations et à l'intolérance, et l'amélioration de leur situation individuelle et collective dans divers domaines dont l'éducation, l'emploi, le logement et la santé, la représentation politique, le pouvoir et l'influence sur les décisions, la reconnaissance, le statut social et les relations de protection, de respect et de solidarité avec d'autres groupes et institutions.
19. La prévention et l'élimination des discriminations et de l'intolérance sont l'un des fondements de la réalisation de l'égalité et comprennent la lutte contre toutes les formes de racisme (notamment la xénophobie, l'islamophobie, l'antisémitisme et l'antisiganisme) et la lutte contre l'homophobie, la transphobie et leur manifestation, telle que le discours de haine et la cyber-haine. Le texte portant création de l'organisme de promotion de l'égalité ou la législation anti-discrimination devrait affirmer clairement que le discours de haine constitue une forme de discrimination et que les organismes de promotion de l'égalité ont pour mission de le combattre au minimum par les moyens offerts en droit civil et administratif, conformément au § 8 de la RPG n° 15 de l'ECRI sur la lutte contre le discours de haine. Alors que le traitement des crimes de haine relève en premier lieu de la compétence de la police et du parquet, les organismes chargés de la promotion de l'égalité devraient être compétents pour fournir un soutien personnel et des conseils juridiques aux personnes exposées à ces crimes et les adresser aux autorités compétentes (voir §§ 72 et 81 de l'exposé des motifs).
20. On entend par discrimination structurelle les règles et normes, procédures, démarches et comportements habituels des institutions et autres structures de la société qui, consciemment ou inconsciemment, empêchent certains groupes ou individus de bénéficier de l'égalité des droits et de l'égalité des chances et les désavantagent au

final par rapport à la majorité de la population. Les organismes de promotion de l'égalité devraient mettre l'accent sur la lutte contre la discrimination structurelle car (i) les personnes qui y prennent part n'ont souvent pas conscience de l'effet discriminatoire de leurs actes, (ii) la discrimination structurelle touche généralement un grand nombre de personnes et (iii) des personnes isolées ne sont souvent pas en mesure de dénoncer la discrimination structurelle au sein d'institutions puissantes.

21. La promotion de la diversité consiste à œuvrer pour valoriser la diversité et son apport à la société et aux organisations. Des aménagements raisonnables peuvent ainsi être faits pour tenir compte des incidences concrètes de la diversité. Promouvoir de bonnes relations entre les personnes appartenant aux différents groupes de la société implique de favoriser respect et compréhension mutuelle ainsi que l'intégration tout en continuant à combattre les discriminations et l'intolérance.
22. Le mandat de l'ECRI est limité aux motifs de discrimination expressément cités au § 4b de la RPG et à la discrimination multiple et croisée basée sur ces motifs et d'autres couverts par l'article 14 de la Convention européenne des droits de l'homme et de l'article 1 du Protocole n° 12 à la Convention. Nombreux sont les organismes de promotion de l'égalité dont les mandats comprennent d'autres motifs énoncés dans ces dispositions mais non couverts par l'ECRI. Les recommandations de la présente RPG s'appliquent *mutatis mutandis* aux organismes de promotion de l'égalité chargés de motifs de discrimination ne relevant pas du mandat de l'ECRI.
23. Il convient d'intégrer une perspective d'égalité entre les genres dans le travail des organismes de promotion de l'égalité. Pour cela, on analyse si les besoins, la situation et l'expérience des femmes et des hommes sont pris en compte et traités de manière égale dans les projets et activités de l'organisme de promotion de l'égalité.
24. Par ailleurs, la situation des personnes transgenres et intersexes devraient être prises en considération en même temps que les analyses qui rejettent la catégorisation binaire du sexe (Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe (2015), Droits de l'homme et personnes intersexes, p. 37 et suivantes).
25. On entend par discrimination multiple la discrimination fondée sur deux motifs ou plus. La discrimination croisée correspond à une situation dans laquelle plusieurs motifs de discrimination interagissent au point de devenir inséparables, leur combinaison créant alors un motif nouveau (§ 1c et exposé des motifs de la RPG n° 14 de l'ECRI sur La lutte contre le racisme et la discrimination raciale dans le monde du travail). Les victimes de discrimination multiple et de discrimination croisée étant souvent touchées très sévèrement et ayant des parcours et des identités très divers, ces deux phénomènes devraient être placés au centre des préoccupations des organismes de promotion de l'égalité. Les organismes de promotion de l'égalité devraient, de la même manière, tenir compte des besoins des enfants exposés aux discriminations et à l'intolérance.
26. On trouvera une définition des différents motifs de discrimination au § 7 de l'exposé des motifs de la RPG n° 15 de l'ECRI sur la lutte contre le discours de haine.
27. Le mandat des organismes de promotion de l'égalité devrait couvrir l'ensemble des secteurs privé et public, et notamment la police et la justice (voir § 7 de la RPG n° 7 de l'ECRI). Cela dit, de nombreux organismes de promotion de l'égalité, notamment ceux créés en vertu des directives de l'UE sur l'égalité, ne couvrent pas l'ensemble du secteur public et ne sont pas compétents en ce qui concerne des fonctions comme la police (voir RPG de l'ECRI n° 11 : Lutter contre le racisme et la discrimination raciale dans les activités de la police), le secteur pénitentiaire ou l'armée, par exemple. Il conviendrait d'étendre leur mandat ou de confier à une autre instance indépendante telle que l'institution nationale des droits de l'homme ou l'institution du médiateur le mandat pour l'égalité dans ces domaines.

28. Une couverture complète et cohérente de toutes les régions de l'Etat membre, en particulier s'il s'agit d'un Etat fédéral, doit être assurée et il ne devrait y avoir aucun territoire qui n'est pas couvert par les services d'un organisme de promotion de l'égalité. Le mandat devra, le cas échéant, couvrir également certaines personnes hors du pays, telles que les citoyens vivant à l'étranger ou les personnes qui demandent l'asile hors du territoire national.

II. Architecture institutionnelle

Paragraphe 5 à 9 de la recommandation

29. Ces dernières décennies, on a assisté à la constitution d'un système riche et diversifié d'organismes de promotion de l'égalité dans les 47 Etats membres du Conseil de l'Europe. Pour plus de précisions à ce sujet, on consultera les rapports de monitoring par pays de l'ECRI.
30. Certains Etats membres ont créé un seul organisme de promotion de l'égalité chargé de plusieurs motifs de discrimination, tandis que d'autres ont créé plusieurs organismes de promotion de l'égalité s'occupant chacun d'un ou plusieurs motifs de discrimination. Dans tous ces cas, il est important d'éviter toute hiérarchisation entre les motifs de discrimination et de veiller à ce que tous les motifs et leurs intersections se voient accorder une attention adéquate et bénéficient de ressources appropriées.
31. Un organisme autonome qui est uniquement chargé de la promotion de l'égalité a l'avantage de pouvoir se concentrer sur son mandat pour l'égalité, de disposer d'un budget dédié aux questions d'égalité et d'acquérir des compétences et une visibilité spécifiques dans ce domaine.
32. Dans d'autres Etats membres, le mandat pour l'égalité a été attribué à des institutions indépendantes dotées de plusieurs mandats, notamment d'un mandat général de droits de l'homme et/ou d'un mandat de médiateur. D'autres Etats membres encore ont fusionné les organismes de promotion de l'égalité chargés d'un ou plusieurs motifs de discrimination avec des institutions nationales de droits de l'homme et des institutions du médiateur.
33. Confier le mandat pour l'égalité à une institution dotée d'autres mandats relatifs aux droits de l'homme permet de traiter les questions d'égalité, de discrimination et d'intolérance de manière plus globale et plus efficace, en utilisant tous les ressorts disponibles. Cependant, réaliser ce potentiel nécessite une direction forte et inventive qui assure une coordination efficace entre les différents mandats et leur mise en cohérence.
34. Au sein de telles institutions à mandats multiples, il peut y avoir des tensions, en particulier après l'opération de fusion. Chaque mandat présente ses propres traditions, approches et objectifs. Il est à la fois important de respecter et de conserver cette diversité et de faire progresser l'intégration de leurs mandats pour renforcer l'impact de l'organisme.
35. Les recommandations faites au § 7 de la RPG visent à donner une place adéquate au mandat pour l'égalité au sein de ces institutions. Des structures dirigeantes claires pour le mandat pour l'égalité contribuent à assurer une bonne appropriation de ce mandat par les institutions concernées. En outre, elles devraient avoir un plan stratégique pour leur mandat sur l'égalité (voir § 33 de la RPG) et la mise-en-œuvre des activités liées aux questions d'égalité devraient être organisées de manière à assurer de la visibilité pour ce mandat. Un comité consultatif (voir § 114 de l'exposé des motifs) peut également aider à améliorer l'impact des actions menées dans le cadre de ce mandat. Le terme « égalité » pourrait également être inclus dans le nom de l'institution.

36. La démarche consistant à fusionner ou intégrer l'organisme de promotion de l'égalité dans une institution ayant plusieurs mandats ne devrait être poursuivie que si ceci n'affaiblit pas le mandat pour l'égalité et si une attention et des ressources adéquates sont assurées pour ce mandat. A défaut, il est préférable d'établir ou maintenir un organisme autonome.
37. Lorsqu'une institution dotée de plusieurs mandats se limite au secteur public, son mandat pour l'égalité doit être étendu au secteur privé (et vice-versa dans le cas où le mandat existant ne couvre que le secteur privé). Cette solution est préférable à celle qui consisterait à attribuer ce mandat additionnel à un autre organisme de promotion de l'égalité.
38. Lorsque les organismes de promotion de l'égalité font partie d'une institution dotée de plusieurs mandats, les recommandations de la présente RPG devraient autant que possible s'appliquer à l'ensemble de l'institution. Certaines recommandations de cette RPG ne concerneront que les activités de l'institution dans le domaine de l'égalité, tandis que d'autres, comme celles relatives à l'indépendance de l'organisme de promotion de l'égalité, s'appliqueront à l'ensemble de l'institution.
39. Dans les institutions à mandats multiples, les Etats membres devraient, dans la mesure du possible, harmoniser les compétences et les pouvoirs rattachés à chacun de ces mandats. Certaines institutions à mandats multiples se sont vu attribuer des compétences et pouvoirs spécifiques à l'un de ces mandats. Dans d'autres cas, les critères d'exercice de ces compétences et pouvoirs diffèrent d'un mandat à l'autre. Pour assurer une protection effective et un impact sous chaque mandat, il conviendrait de supprimer ces différences et de procéder à une harmonisation, si possible au niveau du mandat qui bénéficie des compétences et pouvoirs les plus larges (« nivellement par le haut »).
40. Lorsqu'ils sont plusieurs, les organismes de promotion de l'égalité devraient assurer la coordination et la coopération entre eux ainsi qu'avec d'autres institutions de protection des droits de l'homme, notamment les institutions nationales de promotion des droits de l'homme et les institutions du médiateur. Le but de cette coordination et de cette coopération est d'optimiser l'impact global des institutions pour tout ce qui touche au mandat pour l'égalité. Ces institutions devraient également assurer une couverture aussi large que possible du sujet de l'égalité, de tenir dûment compte des questions d'intersectionnalité, de renvoyer les dossiers vers les instances compétentes et d'éviter tout chevauchement d'activités. Afin de s'assurer de cette coordination et coopération, il faudra notamment que les organismes en question instaurent un dialogue pour l'organisation de leurs activités, qu'ils prennent des initiatives conjointes et qu'ils communiquent en permanence entre eux.

III. Fonctions

Paragraphes 10 à 12 de la recommandation

41. Les organismes de promotion de l'égalité remplissent différentes fonctions. Trois fonctions principales peuvent être identifiées pour lesquelles cette RPG utilise les notions : (i) promotion de l'égalité et prévention des discriminations (fonction de promotion et de prévention), (ii) assistance aux personnes exposées aux discriminations et à l'intolérance et traitement en leur nom du contentieux (fonction d'assistance et de traitement du contentieux) et (iii) fonction de statuer sur des plaintes (fonction de statuer sur les plaintes).
42. Comme l'indiquent les rapports de monitoring par pays de l'ECRI, il existe également sur ce point une grande diversité de situations dans les Etats membres : tandis que certains Etats attribuent les trois fonctions à des organismes de promotion de l'égalité, d'autres ne leur en confient qu'une ou deux. Parfois, un même organisme de promotion de l'égalité exerce toutes les fonctions ; ailleurs, elles sont réparties entre plusieurs

organismes de promotion de l'égalité. Dans plusieurs Etats membres, la fonction de statuer sur les plaintes est entièrement du ressort du système judiciaire ; dans d'autres, la fonction d'assistance et de traitement du contentieux et celle de promotion et de prévention ont été déléguées totalement ou en partie à la société civile ou à d'autres institutions. Le gouvernement et les autorités jouent également en général un rôle important dans la fonction de promotion et de prévention.

43. L'ECRI considère, comme elle l'avait déjà recommandé au § 24 de sa RPG n° 7, que tous les Etats membres devraient attribuer aux organismes de promotion de l'égalité les deux fonctions de (i) promotion et de prévention et (ii) celle d'assistance et de traitement du contentieux. Les organisations de la société civile peuvent et doivent jouer un rôle important dans ces deux fonctions et y contribuer utilement. Les personnes exposées aux discriminations et à l'intolérance se tournent fréquemment en premier lieu vers des organisations de la société civile et ce sont elles qui motivent et aident ensuite ces personnes à prendre contact avec l'organisme de promotion de l'égalité. Les organismes de promotion de l'égalité et la société civile devraient coopérer dans ces domaines afin de trouver la meilleure solution pour donner effet aux droits des personnes exposées aux discriminations et à l'intolérance et pour coordonner leurs actions.
44. En outre, les Etats membre peuvent attribuer la fonction de statuer sur les plaintes à un autre organisme de promotion de l'égalité ou la conférer entièrement au système judiciaire. Les organismes de promotion de l'égalité exerçant la fonction de statuer sur les plaintes proposent une procédure plus accessible, moins contradictoire et plus spécialisée pour le traitement des affaires de discrimination que le système judiciaire. Par le regroupement de ces affaires devant une seule instance, il est possible d'établir une expertise et une jurisprudence cohérente et de contribuer ainsi à la mise en œuvre et au respect de la législation anti-discrimination. Au sein du système judiciaire, une spécialisation similaire peut être atteinte par l'attribution des dossiers de discrimination à un petit nombre de tribunaux, de chambres ou sections de tribunaux spécialisés.
45. La fonction d'assistance et de traitement du contentieux et la fonction de statuer sur les plaintes devraient de préférence être attribuées à des organismes différents. Les organismes de promotion de l'égalité doivent faire preuve d'impartialité lorsqu'ils exercent la fonction de statuer sur les plaintes alors qu'ils se trouvent du côté et défendent les intérêts du plaignant lorsqu'ils exercent la fonction d'assistance et de traitement du contentieux. L'attribution de ces deux fonctions à un même organisme peut altérer la confiance des parties concernées quant à son impartialité alors même qu'elle est indispensable pour exercer la fonction de statuer sur les plaintes de manière crédible.
46. Si ces deux fonctions sont néanmoins attribuées à une même instance, elles devraient être exercées par des unités ou du personnel distincts, et cette séparation doit apparaître clairement aux yeux du public.
47. Les organismes chargés à la fois de la fonction de statuer sur les plaintes et celle de promotion et de prévention ou celle de l'assistance et de traitement du contentieux sont souvent contraints de consacrer la plus grande partie de leurs ressources à la fonction de statuer sur les plaintes pour assurer que des décisions d'une bonne qualité soient prises en temps utile, dans les nombreuses affaires dont ils sont saisis. Ces organismes risquant de ce fait de ne pas pouvoir assurer comme il se doit les fonctions d'assistance et de traitement du contentieux et celle de promotion et de prévention, il est important qu'ils disposent de ressources suffisantes pour ces deux fonctions.
48. Les organismes de promotion de l'égalité devraient être libres de choisir, y compris dans le cadre de leur planification stratégique (voir § 33 de la RPG), sur quels volets de leur mandat, leurs fonctions et leurs compétences, ils souhaitent mettre l'accent à

différents moments. Cela leur permet d'adapter leur stratégie et leurs activités aux besoins spécifiques de la situation et leur offre la flexibilité de s'adapter à l'environnement en constante évolution. Une telle flexibilité est également nécessaire pour utiliser au mieux leurs ressources limitées.

IV. Compétences en matière de promotion et de prévention

Paragraphe 13 de la recommandation

49. Les organismes de promotion de l'égalité doivent être dotés d'un certain nombre de compétences pour exercer la fonction de promotion et prévention. La première compétence précisée au § 13a de la RPG consiste à entreprendre une gamme complète d'activités de promotion et de prévention pour remplir leur large mandat, défini au § 4 de la RPG. Les paragraphes suivants du § 13 de la RPG en exposent les principaux points de manière plus détaillée.
50. Le dialogue entre les organismes de promotion de l'égalité et les personnes et groupes exposés aux discriminations et à l'intolérance jette les bases pour la planification et la mise en œuvre réussie de la fonction de promotion et de prévention. La tenue d'un dialogue approfondi et régulier avec les groupes exposés aux discriminations et à l'intolérance et les organisations les représentant permet de connaître l'ensemble des situations de discrimination et d'intolérance auxquelles ils sont confrontés et les questions à régler en priorité pour améliorer leur situation. Il permet également de recenser les moyens pour résoudre les cas de discrimination individuelle et structurelle avec succès.
51. Les buts du dialogue devraient être : de mieux comprendre la situation et les préoccupations des groupes exposés aux discriminations et à l'intolérance ; d'associer ces groupes et les organisations les représentant aux activités et structures de l'organisme de promotion de l'égalité (voir § 37 de la RPG) ; d'engager des processus d'apprentissage réciproque par le partage d'expertise et de connaissances ; et d'assurer une présence régulière de l'organisme de promotion de l'égalité auprès de ces groupes pour soutenir l'établissement de relations de confiance et le signalement des cas de discrimination et d'intolérance.
52. Le dialogue devrait s'établir avec un large ensemble de groupes sociaux et une grande diversité d'organisations, par exemple les associations regroupant des citoyens au sein de ces groupes, les organes consultatifs des minorités, les communautés religieuses, les organisations de la société civile et d'autres acteurs travaillant avec les groupes exposés aux discriminations et à l'intolérance et leurs organisations comme les syndicats et les organisations professionnelles.
53. Les organismes de promotion de l'égalité devraient pouvoir se saisir, de leur propre initiative, de toutes les questions relevant de leur mandat. Les personnes exposées aux discriminations et à l'intolérance se trouvant souvent dans une situation de vulnérabilité et ne pouvant s'attaquer seules à la discrimination structurelle, il est important que les organismes de promotion de l'égalité puissent mener des enquêtes (le terme « investigation » est utilisé dans certains Etats-membres) et recueillir des preuves de leur propre chef pour constater, dénoncer et aborder les normes et processus quelquefois invisibles au sein des institutions, qui ont pour effet de désavantager certains groupes. Ces enquêtes sont importantes pour rassembler les éléments qui, enfin, permettent de remédier à ces situations. Dans les affaires et enquêtes impliquant des individus précis, l'organisme de promotion de l'égalité devrait seulement agir avec leur consentement.
54. La recherche est un moyen important de développer les connaissances et la compréhension nécessaires pour recenser, analyser et résoudre les problèmes rencontrés par les groupes exposés aux discriminations et à l'intolérance. Des données quantitatives et qualitatives fiables sur l'égalité, la discrimination et l'intolérance sont

fondamentales pour informer le public, les responsables de l'élaboration des politiques et les praticiens sur la nature et l'étendue de la discrimination et de l'intolérance. Elles aident également à recenser les moyens de réaliser l'égalité et à motiver les décideurs à prendre des mesures correctrices. Les travaux de recherche et autres données servent également à l'organisme de promotion de l'égalité pour la planification de ses activités, leur mise en œuvre et le l'évaluation de leurs activités.

55. La recherche comporte un large éventail d'activités comprenant enquêtes et études menées et les données recueillies par l'organisme lui-même, ainsi qu'une analyse des enquêtes, études et données sur l'égalité provenant de diverses sources. La collecte et la mise en contexte de la jurisprudence sur l'égalité, la discrimination et l'intolérance apportent également une plus-value.
56. Par leurs activités d'information, les organismes de promotion de l'égalité devraient faire prendre conscience de la manière dont fonctionnent la discrimination ouverte et cachée et diffuser des connaissances sur les moyens de renforcer l'égalité. Ils devraient également informer sur les droits, voies de recours et obligations découlant de la législation relative à l'égalité de traitement et faire en sorte que l'égalité et la diversité soient valorisées dans la société et au sein des institutions.
57. Ces activités devraient avoir diverses cibles et notamment le grand public, la classe politique, les hauts fonctionnaires et autres décideurs, les employeurs, les syndicats, les professionnels des ressources humaines, les prestataires de services, les employés du secteur public et privé, les pédagogues, les communautés religieuses, les organisations de la société civile, les magistrats et autres professionnels du droit, ainsi que la police et le personnel des médias.
58. Les organismes de promotion de l'égalité devraient mettre en place des activités de sensibilisation spécifiques pour toutes les personnes et groupes exposés aux discriminations et à l'intolérance. Aider ces personnes et groupes et leur donner les moyens d'agir pour lutter contre les discriminations et l'intolérance contribuera pour beaucoup à améliorer leur situation. La première étape consiste à diffuser des informations sur la législation relative à l'égalité de traitement, aux discours et aux crimes de haine et de dissiper l'idée selon laquelle les situations de discrimination et d'intolérance sont normales et que rien ne peut être fait pour y remédier. Les organismes de promotion de l'égalité devraient par ailleurs renforcer les capacités individuelles et collectives des personnes appartenant à des groupes exposés aux discriminations et à l'intolérance en les informant de leurs droits, des voies de recours légaux à leur disposition et des moyens de les exercer. Ils devraient également faciliter l'accès de ces personnes à d'autres institutions chargées de leur protection comme la police, le ministère public, les organismes de contrôle des médias, les inspecteurs académiques et les inspecteurs du travail. Avec ces institutions, les organismes de promotion de l'égalité devraient analyser les causes profondes de la sous-déclaration des cas de discrimination et d'intolérance et prendre les mesures qui s'imposent pour que ces cas soient systématiquement signalés aux instances compétentes.
59. Les organismes de promotion de l'égalité devraient encourager le développement, l'échange et la mise en œuvre de bonnes pratiques sur les questions d'égalité, de discrimination et d'intolérance. L'accent devrait être mis en particulier sur la classe politique, les hauts fonctionnaires et autres décideurs et les institutions du secteur public et privé. Les organismes de promotion de l'égalité devraient fournir des orientations et un appui pour que la dimension d'égalité soit prise en compte dans l'élaboration des politiques et le processus législatif, mais aussi pour mettre en application des mécanismes et garanties internes en matière d'égalité et de diversité. Les bonnes pratiques dans le domaine de l'égalité incluent le développement et la mise en œuvre de politiques en faveur de l'égalité dans les organisations et leurs domaines de responsabilité, la création d'un poste de responsable des questions d'égalité, la formation du personnel, la consultation de personnes exposées aux inégalités, le recueil

de données relatives à l'égalité et l'analyse d'impact des décisions importantes sur les progrès en matière d'égalité et la prévention des discriminations et de l'intolérance. On peut également citer l'utilisation de procédures anonymisées de demande d'emploi ou les mesures visant à faciliter l'accès aux documents d'identité ou l'inscription dans les écoles pour les personnes exposées aux discriminations et à l'intolérance.

60. L'action positive, telle que définie au § 5 de la RPG n° 7 de l'ECRI, implique des mesures destinées à prévenir ou à compenser les désavantages subis par les groupes exposés aux discriminations et à l'intolérance ou à faciliter leur pleine participation dans tous les domaines de la vie. Les organismes de promotion de l'égalité devraient encourager le recours à l'action positive, notamment dans des domaines où il faut lutter contre une discrimination structurelle bien ancrée et existant de longue date. Il peut s'agir par exemple d'un soutien spécifique aux groupes exposés aux discriminations et à l'intolérance dans le domaine préscolaire et scolaire et du recrutement ciblé de personnes appartenant à ces groupes dans l'emploi public et privé.
61. Conformément aux § 2 et 8 de la RPG n° 7 de l'ECRI, la législation nationale en matière de lutte contre les discriminations devrait prévoir l'obligation pour les autorités publiques de promouvoir l'égalité et de prévenir les discriminations dans l'exercice de leurs fonctions. Dans les Etats membres où il n'existe pas encore une telle obligation statutaire, les organismes de promotion de l'égalité devraient encourager l'application de cette recommandation.
62. Là où une telle obligation statutaire a été introduite, les organismes de promotion de l'égalité devraient sensibiliser à l'obligation générale d'intégrer les questions d'égalité dans toutes les activités des pouvoirs publics, et soutenir et suivre sa mise en œuvre. À cette fin, les organismes de promotion de l'égalité devraient élaborer des standards, qui pourraient, par exemple, inclure l'élaboration et la mise en œuvre de procédures d'évaluation de l'impact sur l'égalité et de programmes de promotion de l'égalité (voir à cet égard le § 27 de l'exposé des motifs de la RPG n° 7 de l'ECRI ; l'exposé des motifs du § 1 de sa RPG n° 14 ; et pour les secteurs de la police et de l'éducation, les recommandations de sa RPG n° 11 et de la section II.1 de sa RPG n° 10). Les organismes de promotion de l'égalité devraient également aider les autorités à mettre en œuvre ces normes par le biais de formations et de documents d'information, et participer à leur évaluation régulière en surveillant et en examinant leur impact. Le cas échéant, les organismes chargés de la promotion de l'égalité devraient appliquer ces normes ou chercher à les faire exécuter en engageant des procédures devant l'autorité compétente ou par voie d'enquêtes judiciaires.
63. La compétence de suivre les actes législatifs et exécutifs au niveau fédéral, régional et local doit être complétée par la compétence de les remettre en cause via des actions en justice conformément au § 14 de la RPG.
64. Les organismes de promotion de l'égalité devraient motiver et aider les organisations compétentes à élaborer et assurer une formation initiale et continue sur l'égalité et la non-discrimination. Les principaux groupes cibles devraient comprendre la classe politique, les hauts fonctionnaires et autres décideurs, les employeurs, les professionnels des ressources humaines, les syndicats, les magistrats et autres professionnels du droit, la police, le personnel des médias, les éducateurs, les entreprises et les prestataires de services. Les organismes de promotion de l'égalité pourraient eux-mêmes dispenser cette formation, notamment lorsqu'aucun autre prestataire ne la dispense.
65. Pour avoir un impact réel, les organismes de protection de l'égalité ne devraient pas se contenter de publier des recommandations, mais également suivre leur mise en œuvre. Dans bien des cas, il sera utile d'engager un dialogue avec les destinataires des recommandations afin de les expliquer, de montrer comment elles pourraient être appliquées et d'encourager les responsables à prendre les mesures nécessaires. Les organismes de promotion de l'égalité devraient suivre les progrès dans la mise en œuvre

de leurs recommandations et publier à intervalles réguliers un bilan de leur mise en œuvre.

66. Les organismes de promotion de l'égalité devraient également contribuer au suivi de la mise en œuvre des recommandations pertinentes faites par d'autres organismes similaires (voir § 13 n et o de la RPG).
67. Nombre d'organisations intergouvernementales, parmi lesquelles l'Organisation des Nations Unies, le Conseil de l'Europe, l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe et leurs cours, commissions et comités, ont un mandat qui inclut la promotion de l'égalité et la prévention et la lutte contre la discrimination et l'intolérance. Pour les organismes de promotion de l'égalité, il y a de grands avantages à coopérer étroitement avec ces organisations intergouvernementales. Les organismes de promotion de l'égalité devraient promouvoir la ratification et la mise en œuvre des traités internationaux applicables et diffuser des informations sur les normes, la jurisprudence, les rapports et recommandations émanant des organisations intergouvernementales. Relier leurs travaux au cadre international accroît la légitimité et l'impact des actions des organismes de promotion de l'égalité. Si nécessaire, les organismes de promotion de l'égalité devraient encourager la traduction des textes en question dans les langues couramment utilisées dans leur pays.
68. Les organismes de promotion de l'égalité devraient participer aux activités de suivi, de consultation et de coopération des organisations intergouvernementales pour apporter des informations et proposer des recommandations. Ces organisations pourront ainsi tenir compte des préoccupations des organismes chargés de l'égalité et mettre à profit l'expertise de ces organismes, s'appuyer sur cette expertise pour l'élaboration de leurs propres recommandations, donner davantage de légitimité aux positions des organismes de promotion de l'égalité et contribuer à assurer et à renforcer leur indépendance et leur efficacité. Les organismes de promotion de l'égalité devraient quant à eux promouvoir et suivre la mise en œuvre des recommandations des organisations intergouvernementales au niveau national.
69. Les organismes de promotion de l'égalité travaillent dans un cadre plus vaste composé d'organisations et d'institutions œuvrant pour l'égalité et contre la discrimination et l'intolérance. Etablir des réseaux entre ces organisations, examiner leurs préoccupations et les aider à coordonner leurs activités au sein de ces réseaux leur permet d'avoir un plus grand impact dans la réalisation de leur objectif commun. Les organismes de promotion de l'égalité pourront donc être le pivot autour duquel ces organisations établiront des relations et échangeront. Ces réseaux devraient être utilisés pour développer une vision et des objectifs communs dans le domaine de l'égalité et mettre en œuvre des activités conjointes. En outre, la coopération avec les avocats souhaitant travailler sur une base pro bono peut être particulièrement importante pour les fonctions de promotion et de prévention et celle d'assistance et de traitement du contentieux.
70. La coopération, en particulier avec les organismes de promotion de l'égalité d'autres Etats membres, est une source importante d'apprentissage mutuel, d'amélioration continue et de renforcement des organismes de promotion de l'égalité. Equinet, réseau européen d'organismes de promotion de l'égalité, par exemple, a un rôle important de ce point de vue.

V. Compétences en matière d'assistance et du traitement du contentieux

Paragraphe 14 de la recommandation

71. Les personnes exposées aux discriminations et à l'intolérance rencontrent des problèmes et obstacles multiples pour combattre les inégalités. Nombre d'entre elles n'ont ni les capacités, ni les ressources nécessaires pour faire valoir leurs droits. Les

organismes de promotion de l'égalité ont donc un rôle important à remplir pour leur permettre d'agir en ce sens.

72. Les organismes de promotion de l'égalité devraient avoir le droit de recueillir les plaintes pour discrimination et intolérance, y compris pour discours de haine, et d'y donner suite. Pour faciliter le dépôt de plaintes, ils devraient s'assurer d'être facilement accessibles aux personnes exposées aux discriminations et à l'intolérance (voir § 40 de la RPG). Ces personnes ont souvent besoin, avant toute chose, d'un accompagnement personnel et psychologique pour surmonter les discriminations ou l'intolérance qu'elles subissent. Par ailleurs, il leur faut des conseils juridiques pour préciser leurs droits et la façon de les protéger. Enfin, elles ont besoin d'une assistance juridique pour saisir les organismes publics et privés, les organismes statuant sur les plaintes ou les tribunaux compétents et être reconnus dans leurs droits.
73. Le terme « institution » dans ce contexte englobe toutes les institutions du secteur public et privé qui interviennent dans le traitement ou la résolution des plaintes en matière de discrimination ou d'intolérance. Les « organismes juridictionnels » sont toutes les instances qui ont la compétence de prise de décision en dehors du système judiciaire, par exemple les organismes de promotion de l'égalité ayant la fonction de statuer sur les plaintes.
74. La conciliation peut être un moyen rapide et consensuel de mettre un terme aux discriminations et à l'intolérance. Cette solution peut être particulièrement avantageuse lorsque la discrimination ou l'intolérance sont apparues dans le cadre d'une relation interpersonnelle suivie, par exemple une relation de travail ou un contrat de location. La conciliation devrait être confiée à une personne ou une unité impartiale à l'intérieur ou à l'extérieur de l'organisme chargé de la promotion de l'égalité.
75. Les organismes de promotion de l'égalité devraient avoir le droit de faire représenter les personnes exposées aux discriminations et à l'intolérance par leur propre personnel ou de faire appel et rémunérer un avocat pour représenter la personne concernée devant les institutions, les organismes juridictionnels et les tribunaux.
76. En cas de discrimination, il existe nombre de recours parmi lesquels l'organisme de promotion de l'égalité devrait choisir celui qui lui semble le plus approprié pour faire valoir les droits du plaignant. S'agissant de problèmes de scolarisation ou des expulsions forcées de campements Rom, par exemple, l'organisme de promotion de l'égalité pourrait engager une procédure administrative devant l'autorité compétente ou une procédure devant un tribunal pour l'égalité ou la juridiction normalement compétente. Dans d'autres cas, il pourra opter pour une procédure devant une institution du secteur privé, par exemple un conseil de la presse. Il est également important que les organismes de promotion de l'égalité puissent avoir accès aux juridictions constitutionnelles dans les affaires portant sur la compatibilité d'actes législatifs ou administratifs avec le droit fondamental à l'égalité de traitement. Au niveau international, les organismes de promotion de l'égalité devraient avoir le droit de saisir des tribunaux internationaux ou régionaux ainsi que les comités ayant à connaître de réclamations collectives comme le Comité européen des droits sociaux du Conseil de l'Europe ou le Comité des Nations Unies pour l'élimination de la discrimination raciale.
77. Les organismes de promotion de l'égalité doivent avoir la compétence d'engager des procédures de leur propre initiative lorsque toute une catégorie de personnes est exposée aux discriminations ou à l'intolérance et qu'il n'y a donc pas de plaignant nommément désignée. On pourrait citer en exemple le cas d'un homme ou d'une femme politique qui inciterait à la haine contre toutes les personnes LGBT. Les organismes de promotion de l'égalité devraient avoir la même compétence lorsque la personne exposée aux discriminations ou à l'intolérance ne s'estime pas en mesure de porter une affaire en son nom propre devant l'instance compétente, par exemple là où les gens ont peur de subir des mesures de rétorsion. Les États membres devraient explorer toutes les approches possibles afin de conférer cette compétence aux

organismes de l'égalité.

78. Les institutions, les organismes juridictionnels et les tribunaux compétents devraient faire appel à l'expertise des organismes de promotion de l'égalité dans leurs procédures. Les organismes de promotion de l'égalité devraient pour leur part avoir le droit d'intervenir dans ces procédures s'ils estiment que leur expertise pourrait être utile pour le traitement des dossiers.
79. Il existe des procédures juridiquement définies pour l'exécution des décisions des tribunaux, des organismes juridictionnels et des institutions. En même temps, il y a place pour des activités supplémentaires par des organismes de promotion de l'égalité en vue de faciliter la mise en œuvre de ces décisions. Celles-ci peuvent inclure la correspondance avec les personnes, organes ou institutions auxquels s'adressent les décisions, les conseils prodigués à ces personnes, organes ou institutions, les visites sur site et l'action conjointe avec d'autres entités compétentes, telles que les inspections, pour s'assurer que les décisions sont bien mises en œuvre. De telles activités de suivi devraient être menées en temps utile et de manière systématique.

Paragraphe 15 de la recommandation

80. Outre l'assistance aux individus, les organismes de promotion de l'égalité devraient également élaborer et mettre en œuvre une politique de recours stratégique. Le recours stratégique consiste à recenser et à choisir avec soin des affaires à trancher pour clarifier, promouvoir et protéger les droits d'un groupe de personnes se trouvant dans une même situation en donnant une grande visibilité à ces affaires et en diffusant leurs résultats, notamment dans les médias. Dans le domaine de l'égalité, les recours stratégiques visent à (i) produire une jurisprudence qui clarifie l'interprétation de la législation relative à l'égalité de traitement, (ii) assurer un niveau minimum de dossiers traités sur les différents motifs de discrimination couverts (iii) développer une jurisprudence sur les questions de discrimination structurelle, (iv) générer de la visibilité et la mettre à profit pour sensibiliser les individus et les institutions à leurs obligations en vertu de la législation relative à l'égalité des droits et (v) motiver les individus et les institutions à respecter ces obligations et à induire des transformations sociétales. Les recours stratégiques et leur médiatisation permettent aux organismes de promotion de l'égalité d'améliorer considérablement la situation des groupes exposés aux discriminations et à l'intolérance et d'accroître l'impact de leurs activités d'assistance.
81. Les organismes de promotion de l'égalité recevant de plus en plus de plaintes, il est impossible pour eux d'assurer la représentation de tous ceux qui les contactent. Bien qu'étant censés apporter une aide initiale à tous les plaignants et, le cas échéant, les orienter vers les institutions compétentes, ils devraient pouvoir donner la priorité à certain cas dans lesquelles ils souhaitent assurer une représentation. Cette façon de procéder leur permettra d'optimiser l'utilisation de leurs ressources et d'engager des recours stratégiques. Dans un souci de transparence et de cohérence, les organismes de promotion de l'égalité devraient rendre publics les critères sur lesquels ils font reposer ces choix.

Paragraphe 16 de la recommandation

82. Les personnes exposées aux discriminations et à l'intolérance sont souvent dans l'incapacité de supporter le coût et le risque financier liés aux procédures engagées pour faire valoir leurs droits. Les dossiers, notamment dans les affaires de discrimination structurelle et ceux présentés dans le cadre d'un recours stratégique, doivent souvent être défendus devant plusieurs instances. Les coûts et risques financiers englobent (i) les frais de justice et administratifs (ii) le coût de leur propre représentation juridique en tant que plaignants et (iii) le risque, s'ils perdent, de devoir rembourser les frais de l'autre partie.

83. Il devrait exister un système qui évite aux personnes exposées aux discriminations et à l'intolérance d'avoir à supporter ces frais, notamment dans les affaires de discrimination structurelle et celles présentées dans le cadre d'un recours stratégique. Les États membres pourront s'appuyer sur les bonnes pratiques qui existent en la matière et régler la question, par exemple : (i) en exonérant les personnes exposées aux discriminations et à l'intolérance du paiement des frais judiciaires, (ii) en apportant une aide juridique dans les cas de discrimination, couvrant la totalité des droits, frais et honoraires engagés, (iii) en donnant aux organismes de promotion de l'égalité la possibilité de demander aux tribunaux le traitement d'une affaire à titre gracieux de manière à ce que les personnes exposées aux discriminations ou à l'intolérance n'aient pas à payer de frais judiciaires et bénéficient d'une représentation juridique prise en charge par l'État (iv) en disposant que le requérant ne soit pas tenu à rembourser les frais de l'autre partie lorsqu'il perd une affaire mais que celle-ci soulève d'importantes questions méritant clarification ou présentant un intérêt général (v) en permettant une action de groupe lorsqu'un nombre significatif de plaignants peuvent agir ensemble pour réduire leurs frais, ou (vi) en attribuant aux organismes de promotion de l'égalité des ressources suffisantes pour qu'elles puissent assurer la représentation des personnes exposées aux discriminations et à l'intolérance par leur propre personnel ou rémunérer un avocat pour ce faire, comme cela a déjà été mentionné au § 75 de l'exposé des motifs.

VI. Compétences pour statuer sur des plaintes

Paragraphes 17 et 18 de la recommandation

84. De nombreux États membres donnent compétence aux organismes de promotion de l'égalité pour statuer sur des plaintes pour discriminations et intolérance. Parmi ces organismes deux modèles peuvent être distingués : d'une part, celui des organismes de promotions de l'égalité qui peuvent prendre des décisions contraignantes, voire imposer des sanctions (§ 17 de la RPG) et d'autre part, celui des organismes de promotion de l'égalité qui formulent des recommandations susceptibles d'avoir un grand impact dans la pratique même si elles ne sont pas contraignantes et si l'organisme n'est pas autorisé à prononcer des sanctions (§ 18 de la RPG). Les institutions dotées à la fois d'un mandat de médiateur et d'un mandat pour l'égalité entrent souvent dans cette deuxième catégorie.
85. Les organismes de promotion de l'égalité dotés de compétences pour statuer sur les plaintes peuvent être semblables à des tribunaux et rendre des jugements ou des décisions ou à des autorités administratives indépendantes édictant des actes administratifs ou prenant des décisions.
86. Ils devraient être compétents pour statuer sur des plaintes en matière de discriminations, et de discours de haine. La loi devrait énoncer clairement que les règles relatives au partage de la charge de la preuve dans les affaires de discrimination (§ 11 de la RPG n° 7 de l'ECRI) s'appliquent à la procédure devant eux. Elle devrait également prévoir des dispositions supplémentaires sur cette procédure qui devraient englober les garanties procédurales fondamentales et, qui pourraient être tirées des codes de procédure civile et administrative. La présente RPG n'a pas pour objet d'en préciser le contenu.
87. Si les États membres décident de créer un organisme de promotion de l'égalité doté de la fonction de statuer sur les plaintes, ils devraient lui attribuer des compétences adéquates en matière de prise de décisions et de suivi. L'organisme de promotion de l'égalité qui statue sur les plaintes devrait de préférence avoir les compétences de prendre des décisions contraignantes (premier modèle, § 17 de la RPG) plutôt que d'être limité à des recommandations non contraignantes (deuxième modèle § 18). Selon les deux modèles, l'organisme de promotion de l'égalité qui statue sur les plaintes doit motiver ses décisions, les publier, et être habilité à rendre des décisions pour mettre fin

à une discrimination (par exemple une demande pour répartir de manière égale les enfants roms dans toutes les classes d'un établissement scolaire), assurer la pleine égalité (par exemple demander le paiement d'un salaire égal au requérant) et éviter toute discrimination future (par exemple en définissant des règles pour la répartition des élèves dans les différentes classes). De plus, il devrait de préférence avoir la compétence additionnelle à prononcer des sanctions effectives, proportionnées et dissuasives dans les affaires de discrimination, y compris le versement d'indemnités pour les dommages matériels et moraux (§ 12 de la RPG n° 7 de l'ECRI) ou des amendes et la publication de la décision comportant le nom du contrevenant (premier modèle § 17). Le nom du plaignant ne doit être publié qu'avec son consentement.

88. Pour le premier modèle, les États membres devraient établir un système pour l'exécution de ses décisions. Il pourrait s'inspirer de la législation sur l'exécution des décisions judiciaires ou administratives.

Paragraphes 19 et 20 de la recommandation

89. Il devrait exister une possibilité de recours devant la juridiction compétente dans le cas des décisions légalement contraignantes ; mais cela ne devrait s'appliquer qu'aux décisions finales sur le fond de l'affaire en question. Les recommandations non contraignantes ne devraient pas faire l'objet d'un appel.
90. Si un plaignant a choisi d'engager d'abord une procédure devant les tribunaux, il ne devrait pas être autorisé à engager une procédure ultérieure sur les mêmes faits devant un organisme de promotion de l'égalité qui statue sur les plaintes.

VII. Pouvoirs en vue d'obtenir des preuves et des informations

Paragraphe 21 de la recommandation

91. Les organismes de promotion de l'égalité doivent posséder les pouvoirs adéquats pour rassembler des preuves et des informations dans l'exercice des trois fonctions énoncées dans la présente RPG. Les pouvoirs des organismes qui statuent sur des plaintes pourraient être plus vastes que ceux des organismes de promotion de l'égalité chargés uniquement de la fonction de promotion et de prévention et celle d'assistance et de traitement du contentieux.

VIII. Indépendance et efficacité

Paragraphe 22 de la recommandation

92. Afin d'avoir un impact et des résultats optimaux dans le domaine de l'égalité, les États membres devraient prendre des dispositions pour assurer l'indépendance et l'efficacité des organismes de promotion de l'égalité (voir également §§ 2 et 3 de la RPG).

Paragraphes 23 à 26 de la recommandation

93. La qualité et l'intégrité de la direction sont essentielles pour l'indépendance et l'efficacité des organismes de promotion de l'égalité. C'est pourquoi la RPG contient plusieurs recommandations à ce sujet.
94. Comme le montrent les rapports de monitoring par pays de l'ECRI, les modèles de direction des organismes de promotion de l'égalité varient beaucoup d'un État membre à l'autre. Ils peuvent être dirigés par le président à temps plein ou à temps partiel du conseil d'administration de l'organisme), une personne seule (par exemple le médiateur) assistée d'adjoints chargés de thématiques spécifiques (par exemple des médiateurs adjoints) ou un cadre supérieur (par exemple une personne recrutée à la tête de l'organisme de promotion de l'égalité, souvent tenu de rendre des comptes au conseil d'administration).

95. La première garantie d'indépendance de la direction des organismes de promotion de l'égalité consiste à sélectionner le personnel occupant des fonctions d'encadrement dans le cadre de procédures transparentes et centrées sur les compétences, sans influence décisive du pouvoir exécutif dans aucun des stades de la procédure de sélection et en particulier lors de la phase de nomination ou de (pré) sélection des candidats ou encore au cours de la phase de prise de décision. Ce processus devrait être participatif, c'est-à-dire mettre à contribution les organisations qui représentent ou travaillent avec des groupes exposés aux discriminations et à l'intolérance. D'être élu par le parlement dans un processus ouvert et transparent constitue une façon de remplir ces conditions.
96. Les personnes qui occupent des postes de direction devraient bénéficier du même niveau de protection contre les menaces et la coercition au même titre que d'autres représentants de l'État comparables. La loi devrait préciser les conditions dans lesquelles les personnes occupant des fonctions d'encadrement peuvent exceptionnellement être révoquées ou exclues du processus de sélection pouvant conduire au renouvellement de leur mandat. Les changements dans le mandat ou la restructuration de l'institution ne devraient pas entraîner le licenciement de personnes occupant des postes de direction. Le fait de donner à ces personnes un degré d'immunité approprié en lien avec l'exercice de leurs fonctions est une garantie d'indépendance supplémentaire. On trouvera des précisions et des standards à ce sujet dans le rapport de la Commission de Venise du Conseil de l'Europe sur l'étendue et la levée des immunités parlementaires, CDL-AD(2014)011.
97. Les personnes occupant des fonctions d'encadrement au sein de l'organisme de promotion de l'égalité ne devraient pas exercer des activités ou être membres d'autres organes ou d'institutions susceptibles de compromettre l'indépendance de l'organisme de promotion de l'égalité ou leurs fonctions d'une manière ou d'une autre. Ils ne devraient pas, par exemple, être ministres du gouvernement, hauts fonctionnaires ou responsables d'organisations professionnelles.
98. Une direction forte et stable est essentielle pour que les organismes de promotion de l'égalité aient un impact. Les responsables des organismes de promotion de l'égalité doivent obtenir des progrès et des résultats dans tous les domaines de leur mandat face à un contexte politique en perpétuel changement, tout en défendant le mandat et l'indépendance de l'organisme. Ils doivent également mettre en place une équipe expérimentée, concentrés sur des priorités stratégiques de l'organisation et gérer les relations avec différents partenaires.
99. Pour assurer une direction efficace, les responsabilités du personnel occupant des fonctions d'encadrement devraient être clairement définies. Il devrait y avoir au moins une personne rémunérée à temps plein ou à mi-temps sur la base d'un salaire conforme au marché, pour assurer la gestion et de la direction de l'organisme de promotion de l'égalité. La durée de son mandat doit être suffisante pour lui permettre d'obtenir des résultats et garantir son indépendance. Elle pourrait par exemple varier entre quatre et cinq ans renouvelables, ou couvrir une plus longue période sans renouvellement.

Paragraphes 27 à 29 de la recommandation

100. L'indépendance des organismes de promotion de l'égalité passe également par le droit de décider de manière indépendante de leur organisation interne, du recrutement de leur personnel et de la gestion de leur budget et de leurs ressources, ainsi que le droit de disposer de leurs propres locaux distincts. Ces locaux doivent être adaptés en taille et au besoin de l'organisme de promotion de l'égalité. Le détachement de personnel des institutions du secteur public devrait être limité car il pourrait compromettre l'indépendance et nuire à l'image d'indépendance de l'organisme de promotion de l'égalité.

101. La détermination du financement et des effectifs de l'organisme de promotion de l'égalité est un facteur clé de leur efficacité et devraient être calculés sur la base d'indicateurs objectifs, parmi lesquels (i) la taille de l'État membre et de sa population, (ii) le niveau et la nature des incidents de discrimination et d'intolérance déclarés ou non, y compris le discours de haine, signalés et non signalés, (iii) la taille, les capacités et les contributions des autres organismes travaillant sur les questions d'égalité, de discrimination et d'intolérance, (iv) les dépenses que l'organisme de promotion de l'égalité doit engager pour exercer ses fonctions et compétences de manière à atteindre le niveau et la qualité requis pour avoir un impact et (v) le volume du budget national de l'État membre. Les évaluations par les pairs avec d'autres États membres pourraient aider à déterminer le niveau adéquat de ressources à mettre à la disposition de l'organisme de promotion de l'égalité.
102. La transparence de l'utilisation des fonds devrait être assurée dans le rapport annuel de l'organisme de promotion de l'égalité ou de toute autre manière appropriée.
103. Avoir le droit de rechercher des financements supplémentaires de sources autres que l'État, par exemple l'UE, le Conseil de l'Europe ou des organismes de bienfaisance privés, peut contribuer à renforcer l'impact des organismes de promotion de l'égalité sous réserve de ne pas compromettre leur indépendance.

Paragraphe 30 de la recommandation

104. Le droit de faire des déclarations publiques et d'établir et publier des documents (rapports annuels, rapports thématiques, rapports spéciaux et rapports d'enquête) sans approbation ou notification préalables, est une importante garantie d'indépendance. Ces rapports ne devraient pas nécessiter l'approbation du parlement ou du gouvernement.

Paragraphe 31 de la recommandation

105. Pour asseoir leur indépendance et leur crédibilité, les organismes de promotion de l'égalité devraient appuyer leurs activités sur le cadre juridique, les normes, les recommandations et la jurisprudence nationales et internationales. Leur travail doit être étayé par des faits et prendre en considération les points de vue des institutions et personnes compétentes.

Paragraphe 32 de la recommandation

106. Il est compatible avec l'indépendance des organismes de promotion de l'égalité de les soumettre à la loi sur les services publics et aux règles applicables en matière de responsabilité financière. Il ne devrait pas être utilisé à mauvais escient pour entraver les activités de l'organisme de promotion pour l'égalité. Le cas échéant, les règles valables pour le système judiciaire dans ce domaine pourraient également s'appliquer aux organismes de promotion de l'égalité.

Paragraphes 33 à 34 de la recommandation

107. La planification stratégique et le travail en cycles périodiques de gestion sont importants pour définir les sujets prioritaires, optimiser l'impact, améliorer la qualité du travail, utiliser les ressources de manière efficace et assurer un apprentissage permanent et une amélioration continue au sein de l'organisme de promotion de l'égalité. Les grandes étapes de ces cycles de planification et de gestion comportent l'analyse des défis à relever, la définition des buts et des objectifs, la planification et le développement des activités, la mise en œuvre des activités, l'évaluation d'impact et la réflexion sur le travail mené et les progrès réalisés. Ces cycles devraient être utilisés

pour s'assurer que les organismes de promotion de l'égalité mettent en œuvre un ensemble stratégique d'activités dans tous leurs domaines de compétences, pour faire avancer leurs objectifs et optimiser l'impact de leurs actions (cf. § 12 de la RPG).

108. Pour le suivi de cet impact, les organismes de promotion de l'égalité devraient définir des indicateurs, une base de référence en vue de comparaisons ultérieures et des cibles à atteindre pour les principaux objectifs et activités. Ces indicateurs leur permettront de mesurer les ressources consacrées aux activités, les résultats de ces activités, l'impact des activités prises isolément et l'impact global de l'organisme de promotion de l'égalité. Ils devraient évaluer régulièrement leurs travaux au moyen d'auto-évaluations et, de temps en temps, d'évaluations externes et établir des processus internes et des circuits d'information associant tous les membres du personnel à l'apprentissage collectif et à l'amélioration continue. Ces processus de planification et de gestion devraient être simples mais efficaces et ne pas accaparer trop de ressources.
109. La communication étant un enjeu complexe, les organismes de promotion de l'égalité devraient élaborer une stratégie de communication bien distincte. Celle-ci devrait définir les objectifs en matière de communication, les principaux publics cibles, des messages clés à diffuser, les différents moyens de communication à employer et la manière d'utiliser efficacement les ressources disponibles.
110. Les principaux publics cibles et messages à diffuser comprennent normalement (i) le grand public de manière à développer au sein de la société une plus grande valorisation et des attitudes plus positives envers l'égalité, la diversité et la non-discrimination, d'améliorer la compréhension de ces questions et d'accroître la motivation à contribuer à l'égalité ; (ii) l'ensemble des institutions du secteur public et privé afin de leur faire connaître et comprendre leurs obligations en vertu de la législation relative à l'égalité de traitement et à accroître leur motivation et leur capacité à respecter ces obligations et à aller au-delà par la mise en place de systèmes efficaces pour garantir et promouvoir l'égalité et la diversité, ainsi que (iii) les groupes exposés aux discriminations et à l'intolérance, pour les informer de leurs droits et créer la confiance et les capacités dont ils ont besoin pour pouvoir les exercer.

Paragraphes 35 à 36 de la recommandation

111. Les pouvoirs législatif et exécutif et les organismes de promotion de l'égalité jouent tous un rôle important dans la promotion et la réalisation de l'égalité, ainsi que dans la prévention et la lutte contre les discriminations et l'intolérance. Pour progresser le plus possible dans la réalisation de ces objectifs communs, les organismes de promotion de l'égalité devraient régulièrement évoquer les grands enjeux et la mise en œuvre des recommandations avec les plus hauts décideurs au sein des pouvoirs législatif et exécutif. Les rapports annuels, thématiques ou autres et les recommandations qui y sont faites constituent une excellente base pour cet échange régulier. Le cadre institutionnel nécessaire à cette coopération devrait être créé en inscrivant dans la loi l'obligation de tenir un dialogue au moins par an avec les pouvoirs législatif et exécutif sur le rapport annuel.
112. Les rapports annuels devraient identifier les principales questions soulevées en matière d'égalité, de discrimination et d'intolérance et les recommandations de l'organisme de promotion de l'égalité. Ils devraient également rendre compte des activités de l'organisme de promotion de l'égalité et des résultats, y compris des données désagrégées sur les plaintes pour discrimination et leurs résultats.
113. Les autorités en général, et non uniquement les plus hauts décideurs mentionnés au § 110 de l'exposé des motifs, devraient engager un dialogue régulier avec les organismes de promotion de l'égalité. À cette fin, elles devraient leur transmettre en amont les projets de législation, de politiques et d'actes exécutifs, pour examen de leur impact sur l'égalité et la non-discrimination. Les organismes de promotion de l'égalité devraient quant à eux formuler des commentaires et recommandations à l'attention des

autorités, qui devraient être ouvertes au dialogue.

Paragraphes 37 de la recommandation

114. Les organismes de promotion de l'égalité devraient non seulement établir des réseaux externes et une coopération avec les parties concernées (voir § 12b de la RPG) mais également associer ces dernières, et en particulier les groupes exposés aux discriminations et à l'intolérance et leurs organisations représentatives, à leurs propres structures et travaux. Un outil précieux pour ce faire est la création d'un comité consultatif dont les membres seraient issus de ces groupes et organisations. Ce comité participerait à la planification stratégique et au suivi des travaux et projets actuels et futurs de l'organisme de promotion de l'égalité. D'autres acteurs et notamment la société civile, les universitaires, les associations d'employés et d'employeurs ainsi que les médias pourraient de la même manière être inclus dans ce comité ou dans un comité distinct. Les organismes de promotion de l'égalité pourraient par ailleurs créer des groupes de travail et groupes de projets temporaires avec les parties prenantes pour avancer dans certains domaines d'action et élaborer et mener des activités et projets conjoints.

Paragraphes 38 et 39 de la recommandation

115. Les organismes de promotion de l'égalité devraient servir de modèle pour ce qui est de la prise en compte de la diversité et de la représentation équilibrée des genres dans tous leurs domaines d'activité. Le recrutement de dirigeants et de personnel issus de divers horizons et aux parcours multiples permettra à l'organisme de promotion de l'égalité de mieux comprendre les groupes exposés aux discriminations et à l'intolérance et d'échanger avec eux en vue d'améliorer leur situation. Pour assurer cette diversité au sein de la direction de l'organisme de promotion de la liberté, on pourrait créer un organe directeur et un comité consultatif dont les membres seraient issus des groupes et organisations mentionnés au § 113 de l'exposé des motifs. Afin d'assurer la diversité du personnel d'encadrement et des agents de l'organisme de promotion de la liberté, il faudrait un processus de recrutement reposant sur l'égalité et la diversité et prévoyant notamment des mesures d'action positive pour recruter du personnel au sein de groupes exposés aux discriminations et à l'intolérance sous-représentés.

116. Les organismes de promotion de l'égalité devraient œuvrer en faveur de la représentation équilibrée des genres au sein de leurs structures et du personnel et avoir recours à l'action positive, si nécessaire, pour atteindre cet objectif.

117. Les organismes de promotion de l'égalité ont un large éventail de compétences (voir §§ 13 à 18 de la RPG) et traitent des questions d'égalité, de discrimination et d'intolérance dans divers domaines. Pour pouvoir mener toutes les activités nécessaires, ils doivent employer des professionnels de différents secteurs (par exemple : éducateurs, spécialistes en sciences sociales, juristes) et aux compétences diverses (par exemple communication, conseil, recherche, collecte de données, rédaction, compétences juridiques et de gestion).

118. La formation du personnel des organismes de promotion de l'égalité revêt une grande importance, car elle lui permet d'acquérir et de maintenir à jour toutes les connaissances et compétences dont il a besoin pour exercer au mieux ses fonctions.

IX. Accessibilité

Paragraphe 40 de la recommandation

119. Les personnes appartenant à des groupes exposés aux discriminations et à l'intolérance étant souvent confrontées à des problèmes et obstacles multiples (voir § 71 de l'exposé des motifs), les organismes de promotion de l'égalité devraient veiller tout

particulièrement à rester facilement accessibles à ces personnes.

120. Pour faciliter le premier contact, les organismes de promotion de l'égalité devraient proposer aux personnes appartenant aux groupes exposés aux discriminations et à l'intolérance différents moyens simples d'accéder à l'information et de les contacter. L'accessibilité nécessite des locaux, un site web, des services en ligne téléphoniques et des courriers électroniques facilement accessibles.
121. Il est également important de créer des bureaux locaux ou régionaux pour assurer une présence permanente, et/ou de lancer des initiatives de terrain au niveau local et/ou régional pour assurer une présence temporaire régulière auprès des groupes exposés aux discriminations et à l'intolérance dans le pays. Ce point est particulièrement important lorsque les personnes vulnérables habitent des zones reculées et dans les États membres au territoire étendu. De telles activités pourraient mettre l'accent sur les régions et municipalités qui comptent beaucoup de groupes exposés aux discriminations et à l'intolérance ou présentent des niveaux élevés de discrimination et d'intolérance. Pour les personnes appartenant à de tels groupes, qui ne vivent pas à proximité des bureaux centraux, régionaux ou locaux de l'organisme de promotion de l'égalité, il est également important de pouvoir contacter celui-ci en ligne et de pouvoir recourir à des technologies comme les conversations vidéo.
122. Les personnes exposées aux discriminations (multiples) et à l'intolérance appartiennent à différents groupes qui ont tous leurs propres besoins et caractéristiques. Certaines ne maîtrisent peut-être pas la ou les langue(s) officielle(s) du pays, d'autres sont illettrées ou ont peur de contacter les autorités ou ne peuvent contacter l'organisme de promotion de l'égalité aux heures d'ouverture des bureaux. Pour tenir compte de cette diversité de besoins, il est indispensable d'assurer la flexibilité des procédures et des pratiques de l'organisme de promotion de l'égalité. Les organismes de promotion de l'égalité devraient par conséquent analyser régulièrement les besoins changeants des différents groupes exposés aux discriminations et à l'intolérance et mettre en place une procédure pour s'adapter à ces besoins dès le premier contact. Ces adaptations peuvent inclure la possibilité d'échanger avec l'organisme de promotion de l'égalité dans différentes langues, d'établir des contacts directs et un échange oral dans un environnement inspirant confiance ; il serait également propice/ de prévoir dans une certaine mesure une disponibilité en dehors des heures d'ouverture des bureaux et une prise en charge des enfants lors des entretiens avec les parents. Le personnel doit être conscient de ces obstacles et de ces caractéristiques, disposé à étudier les besoins spécifiques de chaque personne exposée aux discriminations et à l'intolérance de discrimination et d'intolérance et être prêt à procéder aux adaptations nécessaires dès le premier contact.
123. Un autre élément indispensable pour assurer un accès à bas seuil consiste à faire en sorte que les exigences imposées au public soient minimales lors du premier contact avec l'organisme de promotion de l'égalité. Il devrait être possible de porter plainte oralement et avec un minimum de conditions de recevabilité.
124. Le terme «handicap» doit être compris au sens l'article 1.2 de la Convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées.
125. Les personnes appartenant à des groupes exposés aux discriminations et à l'intolérance ont souvent peur de subir des injustices supplémentaires lorsqu'elles demandent l'assistance d'un organisme de promotion de l'égalité. Pour cette raison, il devrait être possible de contacter ces organismes de manière confidentielle pour minimiser ce risque. Les organismes de promotion de l'égalité devraient veiller à défier toute victimisation des personnes exposées aux discriminations et à l'intolérance et à la contester lors de la procédure en appliquant les dispositions juridiques qui interdisent toute mesure de rétorsion (voir § 27 de la RPG n° 7 de l'ECRI).



**Recommandation de politique
générale n° 3 de l'ECRI :**

**La lutte contre le racisme
et l'intolérance
envers les Roms/Tsiganes**



Adoptée le 6 mars 1998

La Commission européenne contre le racisme et l'intolérance:

Rappelant la Déclaration adoptée par les chefs d'Etat et de gouvernement des Etats membres du Conseil de l'Europe lors de leur premier Sommet tenu à Vienne les 8-9 octobre 1993;

Rappelant que le Plan d'action sur la lutte contre le racisme, la xénophobie, l'antisémitisme et l'intolérance défini dans le cadre de cette Déclaration a invité le Comité des Ministres à mettre en place la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance qui a pour mandat, entre autres, de formuler des recommandations de politique générale à l'intention des Etats membres;

Rappelant également la Déclaration finale et le Plan d'action adoptés par les chefs d'Etat et de gouvernement des Etats membres du Conseil de l'Europe lors de leur deuxième Sommet tenu à Strasbourg les 10-11 octobre 1997;

Soulignant que cette Déclaration finale confirme le but des Etats membres du Conseil de l'Europe de construire une société européenne plus libre, plus tolérante et plus juste et appelle également à l'intensification du combat contre le racisme, la xénophobie, l'antisémitisme et l'intolérance;

Notant la proposition relative à la désignation d'un Médiateur européen pour les Roms/Tsiganes contenue dans la Recommandation 1203 (1993) de l'Assemblée parlementaire;

Tenant compte des conclusions du séminaire "dimension humaine" sur les Roms dans la région de la CSCE (OSCE) organisé les 20-23 septembre 1994 par l'Organisation pour la Sécurité et la Coopération en Europe (OSCE) en collaboration étroite avec le Conseil de l'Europe ainsi que la coopération continue en ce domaine entre les deux Organisations;

Se félicitant de la nomination en 1994 par le Secrétaire Général d'un Coordonnateur des Activités du Conseil de l'Europe concernant les Roms/Tsiganes;

Tenant compte des travaux du Groupe de Spécialistes sur les Roms/Tsiganes (MG-S-ROM);

Rappelant la Recommandation N° R(97)21 du Comité des Ministres aux Etats membres sur les médias et la promotion d'une culture de tolérance;

Rappelant les dispositions contenues dans la recommandation de politique générale N°1 de l'ECRI visant à aider les Etats membres à combattre efficacement le racisme, la xénophobie, l'antisémitisme et l'intolérance en leur proposant des mesures concrètes et spécifiques dans un nombre limité de domaines particulièrement pertinents;

Profondément convaincue que l'Europe est une communauté de valeurs partagées, dont celle de l'égalité de dignité de tous les êtres humains et que le respect de cette égale dignité est le fondement de toute société démocratique;

Rappelant 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 xénophobie, d'antisémitisme et d'intolérance;

S'inclinant devant la mémoire de toutes les victimes des politiques de persécution et d'extermination racistes lors de la seconde guerre mondiale et rappelant qu'un nombre considérable de Roms/Tsiganes ont péri par suite de ces politiques;

Soulignant à cet égard que le Conseil de l'Europe est l'incarnation et le gardien des valeurs fondatrices de la construction européenne entreprise au lendemain de la catastrophe de la seconde guerre mondiale, dont notamment celle de la protection et promotion des droits de l'homme;

Rappelant que la lutte contre le racisme, la xénophobie, l'antisémitisme et l'intolérance fait partie intégrante de la protection et promotion des droits de l'homme, que ces derniers sont universels et indivisibles, et sont les droits de tout être humain, sans distinction aucune;

Soulignant que la lutte contre le racisme, la xénophobie, l'antisémitisme et l'intolérance vise avant tout à protéger les droits des membres vulnérables de la société;

Convaincue que toute action contre le racisme et la discrimination devrait partir du point de vue de la victime et tendre à améliorer sa situation;

Constatant que les Roms/Tsiganes souffrent aujourd'hui partout en Europe de préjugés persistants à leur égard, sont victimes d'un racisme profondément enraciné dans la société, sont la cible de manifestations, parfois violentes, de racisme et d'intolérance, et que leurs droits fondamentaux sont régulièrement violés ou menacés;

Constatant également que les préjugés persistants envers les Roms/Tsiganes conduisent à des discriminations à leur égard dans de nombreux domaines de la vie sociale et économique, et que ces discriminations alimentent considérablement le processus d'exclusion sociale dont souffrent les Roms/Tsiganes;

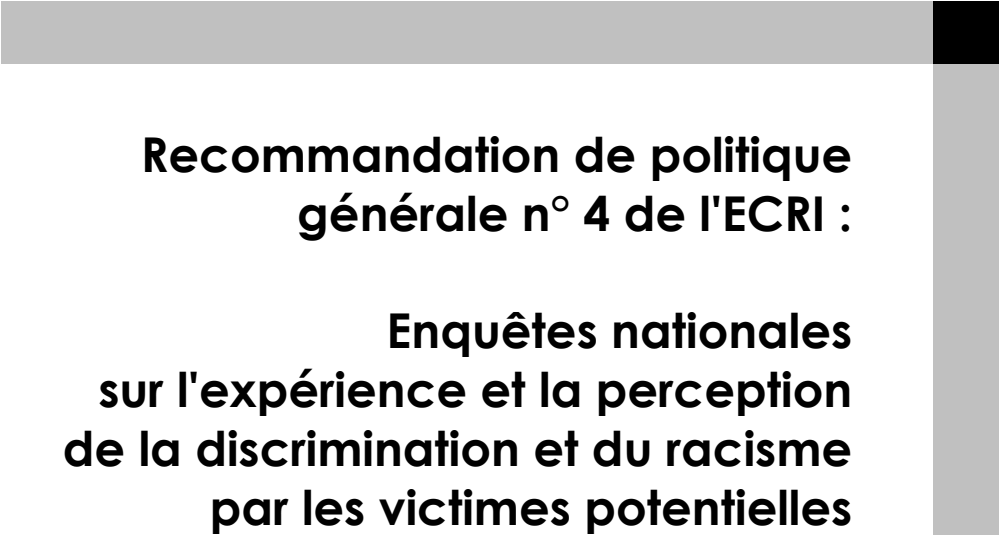
Convaincue que la promotion du principe de tolérance est une garantie du maintien de sociétés ouvertes et pluralistes rendant possible une coexistence pacifique;

recommande aux gouvernements des Etats membres ce qui suit:

- Signer et ratifier les instruments juridiques internationaux pertinents en matière de lutte contre le racisme, la xénophobie, l'antisémitisme et l'intolérance, notamment la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales et la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires;
- S'assurer que la dénomination utilisée officiellement pour les différentes communautés roms/tsiganes soit celle par laquelle la communauté en question souhaite elle-même se voir désignée;
- En ayant à l'esprit les manifestations de racisme et d'intolérance dont souffrent les Roms/Tsiganes, donner une haute priorité à la mise en œuvre effective des dispositions contenues dans la recommandation de politique générale N°1 de l'ECRI, qui demande que soient prises les mesures nécessaires pour que le droit national, pénal, civil et administratif combatte expressément et spécifiquement le racisme, la xénophobie, l'antisémitisme et l'intolérance.
- S'assurer que la discrimination en tant que telle ainsi que les pratiques discriminatoires sont combattues au moyen de législations adéquates et veiller à introduire dans le droit civil des dispositions spécifiques à cet effet, notamment dans les secteurs de l'emploi, du logement et de l'éducation;
- Rendre illégale toute discrimination de la part des autorités publiques dans l'accomplissement de leurs fonctions;

- Faire en sorte qu'une aide judiciaire appropriée soit fournie aux Roms/Tsiganes lorsqu'ils ont été victimes de discriminations et entendent user d'un recours légal;
- Prendre les mesures appropriées pour une pleine et rapide administration de la justice dans les affaires concernant les violations de droits fondamentaux des Roms/Tsiganes;
- Veiller en particulier à ce qu'aucune impunité ne soit tolérée dans les crimes commis à l'égard des Roms/Tsiganes et s'attacher à le faire savoir largement dans le grand public;
- Mettre en place et soutenir des formations spécifiques destinées aux personnes intervenant à tous les niveaux des différentes composantes de l'administration de la justice en vue de promouvoir la sensibilisation culturelle et la prise de conscience des préjugés;
- Encourager le développement d'arrangements appropriés pour un dialogue entre la police, les autorités locales et les communautés roms/tsiganes;
- Encourager la sensibilisation des professionnels des médias, que ce soit dans le secteur audiovisuel ou celui de la presse écrite, à la responsabilité particulière qui leur incombe de ne pas véhiculer de préjugés dans l'exercice de leur profession, en particulier de ne pas rendre compte d'événements impliquant des personnes individuelles membres de la communauté rom/tsigane de manière à en faire porter le fardeau par la communauté rom/tsigane dans son ensemble;
- Prendre les mesures nécessaires pour que les règles concernant la question de l'accès, en droit et en fait, à la citoyenneté et la question du droit d'asile soient conçues et appliquées de manière à ne pas engendrer de discrimination particulière à l'égard des Roms/Tsiganes;
- Veiller à ce que les questions liées au "voyage" à l'intérieur d'un pays, notamment les règles en matière de domicile et d'urbanisme, soient résolues de manière à ne pas créer d'entraves au mode de vie des personnes concernées;
- Développer des arrangements institutionnels qui favorisent un rôle actif et la participation des communautés roms/tsiganes au processus de prise de décision, notamment des mécanismes consultatifs aux niveaux national, régional et local et favoriser dans ce contexte la notion de partenariat sur pied d'égalité;
- Prendre des mesures spécifiques pour encourager la formation des Roms/Tsiganes en vue d'assurer la pleine connaissance et la mise en œuvre de leurs droits ainsi que leur formation sur la manière dont fonctionne le système juridique;
- Porter une attention particulière à la situation des femmes roms/tsiganes, qui sont souvent l'objet d'une double discrimination, comme femme et comme Rom/Tsigane;
- Combattre de manière vigoureuse toute forme de ségrégation scolaire à l'égard des enfants roms/tsiganes et assurer de manière effective l'égalité d'accès à l'éducation;

- Veiller à l'introduction dans les programmes de toutes les écoles d'informations sur l'histoire et la culture des Roms/Tsiganes et mettre en place des programmes de formation en la matière pour les enseignants;
- Soutenir les efforts des organisations non-gouvernementales qui jouent un rôle important dans la lutte contre le racisme et l'intolérance envers les Roms/Tsiganes et qui leur fournissent notamment une assistance juridique appropriée;
- Encourager, en vue du renforcement de la société civile, les organisations roms/tsiganes à jouer un rôle actif;
- Développer des mesures de confiance destinées à maintenir et renforcer une société ouverte et pluraliste en vue d'une coexistence pacifique.



**Recommandation de politique
générale n° 4 de l'ECRI :**

**Enquêtes nationales
sur l'expérience et la perception
de la discrimination et du racisme
par les victimes potentielles**

Adoptée le 6 mars 1998

La Commission européenne contre le racisme et l'intolérance:

Rappelant la Déclaration adoptée par les chefs d'Etat et de gouvernement des Etats membres du Conseil de l'Europe lors de leur Sommet tenu à Vienne les 8-9 octobre 1993;

Rappelant que le Plan d'action sur la lutte contre le racisme, la xénophobie, l'antisémitisme et l'intolérance défini dans le cadre de cette Déclaration a invité le Comité des Ministres à mettre en place la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance, qui a pour mandat, entre autres, de formuler des recommandations de politique générale à l'intention des Etats membres;

Rappelant également la Déclaration finale et le Plan d'action adoptés par les chefs d'Etat et de gouvernement des Etats membres du Conseil de l'Europe lors de leur deuxième Sommet tenu à Strasbourg les 10-11 octobre 1997;

Soulignant que cette Déclaration finale confirme le but des Etats membres du Conseil de l'Europe de construire une société européenne plus libre, plus tolérante et plus juste et appelle également à l'intensification du combat contre le racisme, la xénophobie, l'antisémitisme et l'intolérance;

Rappelant que dans sa Recommandation de politique générale n° 1, l'ECRI a appelé les gouvernements des Etats membres à collecter, s'il y a lieu, en conformité avec les lois, réglementations et recommandations européennes concernant la protection des données et la protection de la vie privée, les données permettant d'évaluer la situation et les expériences des groupes particulièrement vulnérables face au racisme, à la

xénophobie, à l'antisémitisme et à l'intolérance.

Soulignant que les données statistiques sur les actes racistes et discriminatoires et sur la situation des groupes minoritaires dans tous les secteurs de la vie en société sont indispensables pour l'identification des problèmes et la formulation de politiques;

Convaincue que ce type de données statistiques devraient être complétées par des données relatives aux attitudes, opinions et perceptions;

Considérant à cet égard, qu'outre les enquêtes auprès du grand public, des enquêtes ciblées visant à connaître l'expérience et la perception du racisme et de la discrimination par les victimes potentielles, peuvent constituer une source innovatrice et fiable d'informations;

Considérant que les résultats de ce type d'enquêtes pourraient servir de différentes manières à mettre en évidence certains problèmes et à améliorer la situation;

Considérant par ailleurs que la reconnaissance de la validité de l'expérience et de la perception par les victimes potentielles est un message important aussi bien pour l'ensemble de la population que pour les groupes vulnérables eux-mêmes;

Se félicitant du fait que des enquêtes de ce type ont déjà été organisées dans certains Etats membres;

Notant que l'organisation d'enquêtes de ce type en Europe donnerait une idée plus précise de la situation en ce qui concerne le racisme et la discrimination tant au niveau national qu'au niveau européen;

recommande aux gouvernements des Etats membres de prendre des dispositions pour assurer l'organisation d'enquêtes nationales sur l'expérience et la perception de la discrimination et du racisme par les victimes potentielles, en s'inspirant des lignes directrices annexées à la présente recommandation.

Annexe à la recommandation de politique générale n° 4 de l'ECRI

Lignes directrices pour l'organisation d'enquêtes sur l'expérience et la perception de la discrimination et du racisme par leurs victimes potentielles

I. Objectifs généraux de ce type d'enquêtes

1. L'objectif du type d'enquête dont il est question dans la présente recommandation est de se faire une idée des problèmes de racisme et d'intolérance tels qu'ils sont perçus par ceux qui en sont les victimes actuelles ou potentielles. Cette démarche innovatrice demande de mener auprès des membres des divers groupes susceptibles de subir des actes de racisme, xénophobie, antisémitisme et intolérance, une enquête comportant des questions visant à obtenir des informations sur leur expérience en matière de racisme et de discrimination et sur la façon dont ils perçoivent divers aspects de la société dans laquelle ils vivent à cet égard. Les données recueillies ont ainsi trait à la perception et à l'expérience des membres des groupes vulnérables. Elles peuvent venir compléter et enrichir des données plus quantitatives concernant les événements racistes et l'ampleur de la discrimination dans divers domaines ainsi que des données relatives aux opinions et attitudes de la population majoritaire à l'égard des groupes minoritaires et des questions de racisme et d'intolérance.

II. Organisation pratique des enquêtes

2. La conception et le déroulement de ce type d'enquêtes peuvent être confiés à des chercheurs ou à des instituts possédant une certaine expérience dans le domaine du racisme et de l'intolérance, les organismes de recherche en matière d'enquête assurant quant à eux le travail de terrain.
3. Les groupes minoritaires choisis comme "catégories" pour l'enquête, le seront en fonction des contextes nationaux et pourront, par exemple, inclure des groupes d'immigrés, des minorités nationales et/ou d'autres groupes vulnérables.
4. Les facteurs à prendre en considération lors du choix des groupes à classer par "catégorie" peuvent inclure l'importance de la population cible et les informations dont on dispose déjà quant à l'ampleur de la discrimination dont chaque groupe fait l'objet (par exemple, statistiques du chômage, informations sur les plaintes en matière de discrimination).
5. Il peut être opportun d'inclure des groupes "contrastes" ou "de contrôle" pour faire une comparaison de base: par exemple, un groupe minoritaire qui ne semble pas rencontrer, de façon générale, de gros problèmes de discrimination et de racisme pourrait être inclus dans l'enquête.
6. De bonnes statistiques démographiques donnant des informations sur des variables telles que le lieu de naissance, l'origine ethnique, la religion, la langue maternelle, la citoyenneté, etc. facilitent l'organisation de ce type d'enquêtes. Si ce type de données ne peuvent être fournies, il faudra trouver d'autres moyens d'identifier et de joindre les personnes adéquates.

7. Il convient de garder à l'esprit qu'il risque d'être difficile d'entrer en contact, dans le cadre de ces enquêtes, avec certains groupes particulièrement à risque au regard du racisme et de l'intolérance, par exemple les immigrés en situation irrégulière.

III. Conception de l'enquête

8. Outre les questions concernant le contexte socio-économique et d'autres éléments factuels, l'enquête peut porter sur les grandes catégories de questions suivantes:

- questions relatives à des situations concrètes, tels que les rapports avec diverses autorités (par exemple, police, services de la santé, services sociaux, établissements scolaires) ainsi qu'avec d'autres organismes (par exemple, banques, agences immobilières) et établissements (par exemple, lieux de travail (employeurs), restaurants, lieux de loisirs, magasins): les questions peuvent porter sur le nombre de fois où, sur une période donnée (par exemple, l'année écoulée ou les cinq dernières années), les personnes interrogées ont été victimes de traitements injustes en raison de leur appartenance à un groupe minoritaire et de quel type de traitement injuste ils ont fait l'objet.
- questions relatives à la perception des possibilités de participer sur un pied d'égalité à la vie au sein de la société, la sensibilisation à l'égard des dispositions spécifiques mises en place pour améliorer la situation des groupes minoritaires et à la mesure dans laquelle, ces possibilités sont devenues réalités (par exemple, chances de réussite scolaire et possibilités de formation professionnelle et d'embauche).
- questions relatives à la perception et aux attitudes: les thèmes traités peuvent inclure, le cas échéant, le degré de confiance dans les institutions, les attitudes à l'égard de l'immigration ou des politiques concernant les minorités, l'évaluation du pays en tant que pays raciste ou xénophobe, les problèmes liés à la religion, les attitudes à l'égard d'autres groupes, les difficultés d'entrer en contact avec la population majoritaire, l'identification avec le pays hôte et le pays d'origine, les projets d'installation ou de retour, l'endroit où l'intéressé se sent le plus "chez soi", etc. L'inclusion de thèmes de ce type permet de découvrir des rapports intéressants entre le degré de discrimination expérimentée et les diverses attitudes et perception des personnes interrogées.

9. Il convient de noter que ce type de questions fournit essentiellement des données relatives à des expériences subjectives de discrimination. De toute façon, il est extrêmement difficile d'examiner objectivement et "in vivo" des comportements discriminatoires étant donné qu'ils peuvent apparaître dans tous les actes de la vie quotidienne. 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.

IV. Suivi des enquêtes

10. Après une certaine période de temps, un suivi d'enquête pourrait être organisé, afin de connaître l'évolution du phénomène de la discrimination et du racisme dans le temps ou pour inclure des groupes différents.
11. Les résultats de l'enquête pourraient être utilisés de différentes manières, par exemple: pour mettre en évidence les domaines dans lesquels des actions sont particulièrement nécessaires; pour évaluer et élaborer des politiques qui tiennent compte de l'expérience et de la préoccupation des groupes concernés; pour sensibiliser davantage le grand public et lui faire mieux comprendre les problèmes de discrimination tels qu'ils sont perçus par les victimes; pour sensibiliser davantage ceux qui travaillent dans des domaines particuliers à la façon dont sont perçues, par les groupes minoritaires, leurs pratiques et institutions (par exemple, police, employeurs, prestataires de services, etc.).



**Recommandation de politique
générale n° 5 de l'ECRI :**

**La lutte contre l'intolérance
et les discriminations
envers les musulmans**



Adoptée le 16 mars 2000

La Commission européenne contre le racisme et l'intolérance :

Rappelant la Déclaration adoptée par les chefs d'Etat et de gouvernement des Etats membres du Conseil de l'Europe lors de leur premier Sommet tenu à Vienne les 8-9 octobre 1993 ;

Rappelant que le Plan d'action sur la lutte contre le racisme, la xénophobie, l'antisémitisme et l'intolérance défini dans le cadre de cette Déclaration a invité le Comité des Ministres à mettre en place la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance qui a pour mandat, entre autres, de formuler des recommandations de politique générale à l'intention des Etats membres;

Rappelant également la Déclaration finale et le Plan d'action adoptés par les chefs d'Etat et de gouvernement des Etats membres du Conseil de l'Europe lors de leur deuxième Sommet tenu à Strasbourg les 10-11 octobre 1997;

Soulignant que cette Déclaration finale confirme le but des Etats membres du Conseil de l'Europe de construire une société européenne plus libre, plus tolérante et plus juste et appelle également à l'intensification du combat contre le racisme, la xénophobie, l'antisémitisme et l'intolérance;

Rappelant que l'article 9 de la Convention européenne des Droits de l'Homme protège le droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion ;

Rappelant également le principe de non-discrimination contenu à l'article 14 de la Convention européenne des Droits de l'Homme ;

Considérant les propositions contenues dans la Recommandation N° 1162 relative à la contribution de la civilisation islamique à la culture européenne, adoptée par l'Assemblée parlementaire le 19 septembre 1991 ;

Prenant note des conclusions du séminaire sur la religion et l'intégration des immigrés organisé par le Comité européen sur les migrations à Strasbourg les 24-26 novembre 1998 ;

Soulignant que les Etats membres du Conseil de l'Europe montrent une grande diversité pour ce qui concerne les dispositifs institutionnels gouvernant les relations entre l'Etat et la religion ;

Etant convaincue que la coexistence paisible des religions dans une société pluraliste est basée sur le respect de l'égalité et de la non-discrimination entre les religions dans un Etat démocratique avec une claire séparation entre la loi étatique et les préceptes religieux ;

Rappelant que le judaïsme, le christianisme et l'islam se sont influencés mutuellement et ont influencé pendant des siècles la civilisation européenne et rappelant dans ce contexte la contribution positive qu'apporte l'islam au développement des sociétés européennes dont il est une composante intégrante ;

Inquiète devant certains signes de montée de l'intolérance religieuse envers l'islam et les communautés musulmanes dans les pays où cette religion n'est pas celle de la majorité de la population ;

Regrettant vivement que soit véhiculée parfois une image déformée de l'islam, reposant sur des stéréotypes hostiles destinés à faire percevoir cette religion comme une menace ;

Repoussant toute vision déterministe de l'islam et reconnaissant la grande diversité interne qui caractérise la pratique de cette religion ;

Fermement convaincue de la nécessité de lutter contre les préjugés dont souffrent les communautés musulmanes et soulignant que ces préjugés peuvent se manifester à différents niveaux, notamment par des attitudes négatives en général, mais aussi, à des degrés variables, par des discriminations, et par de la violence et du harcèlement ;

Rappelant que, malgré les signes d'intolérance religieuse mentionnés ci-dessus, l'un des traits marquants de l'Europe d'aujourd'hui est l'accentuation de la diversité des croyances dans des sociétés pluralistes ;

Rejetant toutes les manifestations d'extrémisme religieux ;

Soulignant que le principe de société multiconfessionnelle et multiculturelle va de pair avec le désir des religions de coexister dans le contexte de la société dont elles font partie ;

recommande aux gouvernements des Etats membres, lorsque des communautés musulmanes sont installées et vivent en situation minoritaire dans leur pays :

- de s'assurer que les communautés musulmanes ne soient pas discriminées pour ce qui est de la manière dont elles organisent et pratiquent leur religion ;
- de sanctionner de façon appropriée, en fonction du contexte national, les discriminations fondées sur la religion ;
- de prendre les mesures nécessaires pour que soit pleinement garantie la liberté de pratique religieuse et de porter dans ce contexte une attention particulière à supprimer les barrières légales ou administratives faisant inutilement obstacle tant à l'édification de lieux de culte adéquats en nombre suffisant pour la pratique de la religion islamique qu'au bon déroulement de ses rites funéraires ;
- de s'assurer que les institutions publiques soient sensibilisées à la nécessité de prendre en compte, dans leur pratique quotidienne, les légitimes besoins culturels et autres découlant du caractère multiconfessionnel de la société ;
- de contrôler s'il existe dans la pratique des discriminations fondées sur la religion pour ce qui concerne l'accès à la citoyenneté et, le cas échéant, de prendre les mesures nécessaires pour y mettre fin ;
- de prendre les mesures nécessaires pour supprimer toute manifestation de discrimination dans l'accès à l'éducation fondée sur des motifs de croyance religieuse ;

- de prendre des mesures, si nécessaire sur le plan législatif, pour lutter contre la discrimination au motif de la religion dans l'accès à l'emploi et dans la vie du travail ;
- d'encourager les employeurs à développer et à adopter des « codes de bonne conduite » pour lutter contre la discrimination au motif de la religion dans l'accès à l'emploi et dans la vie du travail, ainsi que, le cas échéant, à tendre au développement de lieux de travail représentatifs de la diversité de la société en question;
- d'évaluer si les membres des communautés musulmanes font l'objet de discriminations liées à l'exclusion sociale et, le cas échéant, de prendre toute mesure nécessaire pour lutter contre ces phénomènes ;
- de porter une attention particulière à la situation des femmes musulmanes étant donné que celles-ci peuvent souffrir à la fois des discriminations envers les femmes en général et des discriminations envers les musulmans ;
- de veiller à ce que les programmes dans les écoles et dans l'enseignement supérieur - notamment dans le domaine de l'enseignement de l'histoire - ne présentent pas d'interprétation déformée de l'histoire des religions et des cultures et ne fondent pas leur vision de l'islam sur des perceptions d'hostilité et de menace ;
- de veiller à ce que l'enseignement des religions à l'école respecte le pluralisme culturel et d'assurer la formation des enseignants à cet effet;
- d'avoir avec les communautés musulmanes locales des échanges de vues sur les moyens de leur faciliter le choix et la formation d'imams connaissant la société dans laquelle ils travailleront et en ayant, si possible, une certaine expérience ;
- d'encourager le dialogue volontaire aux niveaux local et national pour sensibiliser la population aux points sur lesquels une attention particulière doit être portée afin d'éviter les conflits sociaux et culturels ;
- d'encourager la réflexion au sein des professions liées au domaine de la communication, notamment celles 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-pris ;
- d'assurer le suivi et l'évaluation de l'efficacité de toutes mesures ayant été prises dans l'objectif de lutter contre l'intolérance et les discriminations envers les musulmans.



**Recommandation de politique
générale n° 6 de l'ECRI :**

**La lutte contre la diffusion
de matériels racistes, xénophobes
et antisémites par l'internet**



Adoptée le 15 décembre 2000

La Commission européenne contre le racisme et l'intolérance :

Rappelant la Déclaration adoptée par les chefs d'Etat et de gouvernement des Etats membres du Conseil de l'Europe lors de leur premier Sommet tenu à Vienne les 8-9 octobre 1993 ;

Rappelant que le Plan d'action sur la lutte contre le racisme, la xénophobie, l'antisémitisme et l'intolérance défini dans le cadre de cette Déclaration a invité le Comité des Ministres à mettre en place la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance qui a pour mandat, entre autres, de formuler des recommandations de politique générale à l'intention des Etats membres;

Rappelant également la Déclaration finale et le Plan d'action adoptés par les chefs d'Etat et de gouvernement des Etats membres du Conseil de l'Europe lors de leur deuxième Sommet tenu à Strasbourg les 10-11 octobre 1997;

Rappelant l'article 4 de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale ;

Rappelant la Recommandation N° R(92)19 du Comité des Ministres aux Etats membres relative aux jeux vidéo à contenu raciste et la Recommandation N° R(97)20 du Comité des Ministres aux Etats membres sur le « discours de haine » ;

Rappelant que dans sa recommandation de politique générale N° 1, l'ECRI a appelé les gouvernements des Etats membres du Conseil de l'Europe à prendre les mesures voulues pour que le droit national pénal, civil et administratif combatte expressément et spécifiquement le racisme, la xénophobie, l'antisémitisme et l'intolérance ;

Soulignant que, dans la même recommandation, l'ECRI a demandé que les mesures susmentionnées prévoient notamment que les formes d'expression orales, écrites et audiovisuelles et autres, y inclus les messages passant par les médias électroniques, incitant à la haine, à la discrimination ou à la violence contre des groupes raciaux, ethniques, nationaux ou religieux ou contre leurs membres au motif qu'ils appartiennent à un tel groupe, sont juridiquement considérés comme une infraction pénale, laquelle vise également la production, la distribution et le stockage aux fins de distribution du matériel incriminé ;

Tenant pleinement compte des Conclusions générales de la Conférence européenne contre le racisme tenue à Strasbourg les 11-13 octobre 2000 en tant que contribution régionale européenne à la Conférence mondiale contre le racisme, la discrimination raciale, la xénophobie et l'intolérance qui y est associée qui se tiendra à Durban, en Afrique du Sud, les 31 août - 7 septembre 2001 ;

Notant que la Conférence européenne contre le racisme a demandé aux Etats participants de faire leur possible pour poursuivre les auteurs d'incitation à la haine raciale sur Internet et leurs complices ;

Se félicitant que, dans la Déclaration politique adoptée le 13 octobre 2000 lors de la séance de clôture de la Conférence européenne contre le racisme, les Etats membres du Conseil de l'Europe se soient engagés à combattre toute forme d'expression incitant à la haine raciale ainsi qu'à prendre des mesures contre la diffusion de matériel raciste dans les médias en général et sur l'Internet en particulier ;

Consciente des actions et initiatives prises en ce domaine par les Nations-Unies, l'OCDE, le Conseil de l'Europe et l'Union européenne ;

Saluant les avancées réalisées au sein du Conseil de l'Europe en matière de répression de la cyber-criminalité, notamment les travaux relatifs au Projet de Convention sur la cyber-criminalité et espérant la finalisation rapide de ce premier instrument international de répression de la cyber-criminalité ;

Regrettant toutefois que, pour l'heure, le Projet de Convention ne comporte pas de dispositions sur les infractions racistes, xénophobes et antisémites commises par la voie de l'internet ;

Consciente de la contribution positive que peut apporter l'internet pour lutter contre le racisme et l'intolérance à l'échelle mondiale ;

Reconnaissant que l'internet offre des moyens sans précédent permettant la communication par-delà les frontières d'informations sur les questions de protection de droits de l'homme liées à la lutte contre la discrimination ;

Soulignant que l'utilisation de l'internet pour établir des réseaux en matière d'éducation et de sensibilisation à la lutte contre le racisme et l'intolérance est une bonne pratique à soutenir et à développer ;

Vivement inquiète par le fait que l'internet soit aussi utilisé pour la diffusion de matériels racistes, xénophobes et antisémites, par des groupes et individus poursuivant des buts d'incitation à l'intolérance ou à la haine raciale et ethnique ;

Convaincue de la détermination des Etats membres du Conseil de l'Europe à lutter contre les phénomènes destructeurs pour la démocratie que sont le racisme, la xénophobie, l'antisémitisme et l'intolérance, et donc à agir efficacement pour empêcher l'utilisation d'internet à des fins racistes, xénophobes et antisémites ;

Consciente que les caractéristiques propres d'internet appellent des solutions sur le plan international, et donc une volonté de la part de tous les Etats de lutter contre l'incitation à la haine raciale en faisant prévaloir le principe fondamental du respect de la dignité humaine ;

recommande aux gouvernements des Etats membres :

- d'intégrer la problématique de la lutte contre le racisme, la xénophobie et l'antisémitisme dans tous travaux - en cours ou futurs - sur le plan international tendant à réprimer les contenus illicites sur le réseau internet ;
- de réfléchir dans ce contexte à la préparation d'un Protocole spécifique à la future Convention sur la cyber-criminalité afin de lutter contre les infractions racistes, xénophobes et antisémites commises par la voie de l'internet ;
- de prendre les mesures nécessaires pour développer la coopération internationale entre les autorités judiciaires et de police et assurer la fourniture de l'entraide judiciaire la plus large possible en vue de lutter plus efficacement contre la diffusion de matériels racistes, xénophobes et antisémites par l'internet ;

- de s'assurer que les lois nationales pertinentes s'appliquent aussi aux infractions racistes, xénophobes et antisémites commises par la voie de l'internet et de poursuivre les responsables de ce type d'infractions ;
- d'entreprendre des efforts soutenus concernant la formation des autorités judiciaires et de police par rapport au problème de la diffusion de matériels racistes, xénophobes et antisémites par l'internet ;
- de réfléchir dans ce contexte à la création d'un organisme national de concertation qui pourrait fonctionner comme observatoire permanent, servirait d'instance de médiation et participerait à l'élaboration de codes de conduites ;
- de soutenir les initiatives anti-racistes existant sur l'internet ainsi que le développement de nouveaux sites consacrés à la lutte contre le racisme, la xénophobie, l'antisémitisme et l'intolérance ;
- de clarifier, en fonction de leur rôle technique respectif, la responsabilité encourue par les fournisseurs d'hébergement et les éditeurs de site du fait de la diffusion de messages racistes, xénophobes et antisémites ;
- de soutenir les mesures d'auto-discipline qui sont prises par l'industrie de l'internet pour lutter contre le racisme, la xénophobie et l'antisémitisme sur le réseau, telles que les « hot lines contre le racisme », les codes de conduite ou les logiciels de filtrage et encourager des recherches supplémentaires en ce domaine ;
- de sensibiliser le grand public au problème de la diffusion de matériels racistes, xénophobes et antisémites sur l'internet en mettant un accent particulier sur l'éducation du jeune public de la communauté des internautes, notamment les enfants, pour les rendre conscients qu'ils peuvent être confrontés à des sites racistes, xénophobes et antisémites et aux dangers potentiels qui y sont liés.



**Recommandation de politique
générale n° 7 de l'ECRI :**

**Législation nationale
pour lutter contre le racisme
et la discrimination raciale**

Adoptée le 13 décembre 2002
et amendée le 7 décembre 2017

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

Rappelant la Déclaration adoptée par les chefs d'Etat et de gouvernement des Etats membres du Conseil de l'Europe lors de leur premier Sommet tenu à Vienne les 8-9 octobre 1993 ;

Rappelant que le Plan d'action sur la lutte contre le racisme, la xénophobie, l'antisémitisme et l'intolérance défini dans le cadre de cette Déclaration a invité le Comité des Ministres à mettre en place la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance, qui a pour mandat, entre autres, de formuler des recommandations de politique générale à l'intention des Etats membres ;

Rappelant également la Déclaration finale et le Plan d'action adoptés par les chefs d'Etat et de gouvernement des Etats membres du Conseil de l'Europe lors de leur deuxième Sommet tenu à Strasbourg les 10-11 octobre 1997 ;

Rappelant que l'article premier de la Déclaration universelle des droits de l'homme proclame que tous les êtres humains naissent libres et égaux en dignité et en droits ;

Vu la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale ;

Vu la Convention N° 111 de l'Organisation Internationale du Travail concernant la discrimination (emploi et profession) ;

Vu l'article 14 de la Convention européenne des Droits de l'Homme ;

Vu le Protocole N° 12 à la Convention européenne des Droits de l'Homme, qui contient une clause générale d'interdiction de la discrimination ;

Vu la jurisprudence de la Cour européenne des Droits de l'Homme ;

Tenant compte de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne ;

Tenant compte de la Directive 2000/43/CE du Conseil de l'Union européenne relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement entre les personnes sans distinction de race ou d'origine ethnique et de la Directive 2000/78/CE du Conseil de l'Union européenne portant création d'un cadre général en faveur de l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail ;

Vu la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide ;

Rappelant la recommandation de politique générale N° 1 de l'ECRI sur la lutte contre le racisme, la xénophobie, l'antisémitisme et l'intolérance, et la recommandation de politique générale N° 2 de l'ECRI sur organismes de promotion de l'égalité chargés de lutter contre le racisme et l'intolérance au niveau national;

Soulignant que, dans ses rapports pays-par-pays, l'ECRI recommande régulièrement aux Etats membres d'adopter des mesures législatives efficaces visant à lutter contre le racisme et la discrimination raciale ;

Rappelant que, dans la Déclaration politique adoptée le 13 octobre 2000 lors de la session de clôture de la Conférence européenne contre le racisme, les gouvernements des Etats membres du Conseil de l'Europe se sont engagés à adopter et à mettre en œuvre, là où cela s'avère nécessaire, une législation nationale et des mesures administratives qui s'opposent expressément et spécifiquement au racisme et interdisent la discrimination raciale dans tous les domaines de la vie publique ;

Rappelant également la Déclaration et le Programme d'Action adoptés par la Conférence mondiale contre le racisme, la discrimination raciale, la xénophobie et l'intolérance qui y est associée, tenue à Durban, Afrique du Sud, du 31 août au 8 septembre 2001 ;

Consciente que le droit seul ne suffira pas à éliminer le racisme et la discrimination raciale, mais convaincue que la lutte contre le racisme et la discrimination raciale ne saurait se passer du droit ;

Soulignant l'importance primordiale de mesures juridiques appropriées pour lutter contre le racisme et la discrimination raciale de manière efficace, dissuasive et, autant que possible, satisfaisante du point de vue de la victime ;

Convaincue que l'action du législateur contre le racisme et la discrimination raciale a également une fonction éducative vis-à-vis de la société, transmettant un message fort selon lequel aucune tentative de légitimation du racisme et de la discrimination raciale ne sera tolérée dans un Etat de droit ;

Souhaitant, en complément d'autres efforts entrepris aux niveaux international et européen, aider les Etats membres dans leur lutte contre le racisme et la discrimination raciale, en présentant de façon succincte et précise ce que doivent être les composantes-clés d'une législation nationale appropriée ;

Recommande aux gouvernements des Etats membres :

- a. d'adopter une législation contre le racisme et la discrimination raciale, dans l'éventualité où une telle législation n'existerait pas encore ou serait incomplète ;
- b. de s'assurer que les composantes-clés présentées ci-dessous sont intégrées à une telle législation.

Composantes-clés de la législation nationale pour lutter contre le racisme et la discrimination raciale

I. Définitions

1. Aux fins de la présente Recommandation, on entend par :
 - a) «racisme» la croyance qu'un motif tel que la race ¹, la couleur, 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 personnes.
 - b) «discrimination raciale directe» 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, qui manque de justification objective et raisonnable. Une différence de traitement manque de justification objective et raisonnable si elle ne poursuit pas un but légitime ou si fait défaut un rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé.
 - c) «discrimination raciale indirecte» le cas où un facteur apparemment neutre tel qu'une disposition, un critère ou une pratique ne peut être respecté aussi facilement par des personnes appartenant à un groupe distingué par un motif tel que la race, la couleur, la langue, la religion, la nationalité ou l'origine nationale ou ethnique, ou désavantage ces personnes, sauf si ce facteur a une justification objective et raisonnable. Il en est ainsi s'il poursuit un but légitime et s'il existe un rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé.

II. Droit constitutionnel

2. La constitution doit consacrer le principe de l'égalité de traitement, l'engagement de l'Etat à promouvoir l'égalité et le droit des individus d'être à l'abri de toute discrimination fondée sur des motifs tels que la race, la couleur, la langue, la religion, la nationalité ou l'origine nationale ou ethnique. La constitution peut disposer que des exceptions au principe de l'égalité de traitement sont prévues dans la loi, à condition que cela ne constitue pas une discrimination.

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 laisser sans protection juridique les personnes qui sont généralement et erronément perçues comme appartenant à une «autre race», l'ECRI utilise ce terme dans la présente Recommandation.

3. La constitution doit prévoir que l'exercice des libertés d'expression, de réunion et d'association peut être limité afin de lutter contre le racisme. De telles limitations doivent être conformes à la Convention européenne des Droits de l'Homme.

III. Droit civil et administratif

4. La loi doit définir clairement et interdire la discrimination raciale directe et indirecte.
5. La loi doit prévoir que l'interdiction de la discrimination raciale n'empêche pas de maintenir ou d'adopter des mesures spéciales temporaires destinées à prévenir ou à compenser les désavantages subis par des personnes distinguées par les motifs énumérés dans le paragraphe 1 b) (ci-après : motifs énumérés) ou à faciliter leur pleine participation dans tous les domaines de la vie. Ces mesures ne doivent pas être maintenues une fois atteints les objectifs visés.
6. La loi doit prévoir que sont notamment considérés comme des formes de discrimination : la ségrégation ; la discrimination par association ; l'intention annoncée de discriminer ; le fait de donner instruction à autrui de discriminer ; le fait d'inciter autrui à discriminer ; le fait d'aider autrui à discriminer.
7. La loi doit prévoir que l'interdiction de la discrimination s'applique à toutes les autorités publiques ainsi qu'à toutes les personnes physiques ou morales, qu'elles opèrent dans le secteur public ou dans le secteur privé, dans tous les domaines, notamment : l'emploi ; l'affiliation à des organisations professionnelles ; l'éducation ; la formation ; le logement ; la santé ; la protection sociale ; les biens et services à la disposition du public et les lieux ouverts au public ; l'exercice d'une activité économique ; les services publics.
8. La loi doit prévoir l'obligation pour les autorités publiques de promouvoir l'égalité et de prévenir la discrimination dans l'exercice de leurs fonctions.
9. La loi doit imposer aux autorités publiques de veiller à ce que les parties auxquelles elles attribuent des marchés, des prêts, des subventions ou d'autres avantages respectent et promeuvent une politique de non-discrimination. En particulier, la loi doit disposer que l'autorité publique pose comme condition d'attribution des marchés, des prêts, des subventions ou d'autres avantages le respect et la promotion d'une telle politique par l'autre partie et que la violation de cette condition peut entraîner la résiliation du contrat, de la subvention ou d'autres avantages.
10. La loi doit garantir l'existence de procédures judiciaires et/ou administratives, y compris de procédures de conciliation, qui soient facilement accessibles à toutes les victimes de discrimination. En cas d'urgence, des procédures en référé, débouchant sur des décisions provisoires, doivent être mises à la disposition des victimes de discrimination.

11. La loi doit prévoir que, si une personne s'estimant victime d'un acte discriminatoire a établi devant le tribunal ou toute autre autorité compétente des faits qui permettent de présumer qu'il y a eu discrimination directe ou indirecte, il incombe à la partie défenderesse de prouver qu'il n'y a pas eu discrimination.
12. La loi doit prévoir des sanctions efficaces, proportionnées et dissuasives pour les cas de discrimination. Ces sanctions doivent inclure le versement aux victimes d'indemnités pour les dommages matériels et moraux.
13. La loi doit fournir les outils juridiques nécessaires pour soumettre les lois, les règlements et les dispositions administratives adoptées aux niveaux national et local à un contrôle permanent de conformité avec l'interdiction de la discrimination. Les lois, les règlements et les dispositions administratives qui ne sont pas en conformité avec l'interdiction de la discrimination doivent être modifiées ou abrogées.
14. La loi doit prévoir que les dispositions discriminatoires figurant dans les contrats ou accords individuels ou collectifs, les règlements intérieurs des entreprises, les règles relatives aux associations à but lucratif ou non lucratif et les règles applicables aux professions indépendantes et aux organisations de travailleurs et d'employeurs doivent être modifiées ou déclarées nulles et non avenues.
15. La loi doit prévoir que le harcèlement lié à un des motifs énumérés est interdit.
16. La loi doit prévoir l'obligation de supprimer le financement public des organisations qui promeuvent le racisme. Dans les cas où un système de financement public des partis politiques existe, cette obligation comprend la suppression du financement public des partis politiques qui promeuvent le racisme.
17. La loi doit prévoir la possibilité de dissoudre des organisations qui promeuvent le racisme.

IV. Droit pénal

18. 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 ;

- d) 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 ;
- e) 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 guerre ;
- f) la diffusion ou la distribution publiques, la production ou le stockage aux fins de diffusion ou de distribution publiques, dans un but raciste, d'écrits, d'images ou d'autres supports contenant des manifestations visées au paragraphe 18 a), b), c), d) et e) ;
- g) 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 aux infractions visées au paragraphe 18 a), b), c), d), e) et f) ;
- h) la discrimination raciale dans l'exercice d'une fonction publique ou d'une profession.

- 19. La loi doit ériger le génocide en infraction pénale.
- 20. La loi doit disposer que l'incitation, la complicité ou la tentative intentionnelles sont punissables dans le cas des infractions prévues aux paragraphes 18 et 19.
- 21. La loi doit prévoir que, pour toute infraction non visée aux paragraphes 18 et 19, la motivation raciste constitue une circonstance aggravante.
- 22. La loi doit prévoir que les personnes morales sont pénalement responsables des infractions visées aux paragraphes 18, 19, 20 et 21.
- 23. La loi doit prévoir des sanctions efficaces, proportionnées et dissuasives pour les infractions visées aux paragraphes 18, 19, 20 et 21. Elle doit également prévoir des peines accessoires ou alternatives.

V. Dispositions communes

- 24. La loi doit prévoir la création d'un ou plusieurs organismes de promotion de l'égalité chargés de lutter contre le racisme et l'intolérance, conformément à la Recommandation de politique générale n° 2 de l'ECRI.
- 25. La loi doit disposer que les organisations telles que les associations, les syndicats et autres entités juridiques qui, selon leur législation nationale, ont un intérêt légitime à lutter contre le racisme et la discrimination raciale peuvent intenter des actions civiles, intervenir sur le plan administratif ou déposer des plaintes pénales, même si elles n'invoquent pas le sort d'une victime déterminée. Si elles le font, le consentement de la victime sera requis.

26. La loi doit garantir une assistance judiciaire gratuite et, le cas échéant, un avocat d'office aux victimes qui entendent agir devant les tribunaux comme demandeurs ou comme plaignants et qui manquent de moyens suffisants. Au besoin, elles seront pourvues gratuitement d'un interprète.
27. La loi doit protéger contre toute mesure de rétorsion les personnes qui se plaignent d'infractions racistes ou de discrimination raciale, qui les dénoncent, ou qui fournissent des éléments de preuve.
28. La loi doit prévoir qu'un ou plusieurs organes indépendants sont compétents pour mener des investigations en cas d'allégations relatives à des actes de discrimination commis par des membres de la police, de la douane, de l'armée et des institutions pénitentiaires.

Exposé des Motifs relatif à la Recommandation de politique générale N° 7 de l'ECRI sur la législation nationale pour lutter contre le racisme et la discrimination raciale

Introduction

1. La présente recommandation de politique générale (ci-après : la Recommandation) porte sur les composantes-clés d'une législation nationale pour lutter contre le racisme et la discrimination raciale. Bien que l'ECRI soit consciente que les seuls moyens juridiques ne suffisent pas à mener à bien un tel combat, elle pense qu'une législation nationale contre le racisme et la discrimination raciale est nécessaire pour lutter efficacement contre ces phénomènes.
2. Dans le cadre de son approche pays-par-pays, l'ECRI recommande régulièrement aux Etats membres du Conseil de l'Europe d'adopter des mesures juridiques efficaces pour lutter contre le racisme et la discrimination raciale. La Recommandation vise à donner une vue d'ensemble de ces mesures ainsi qu'à préciser et compléter les recommandations formulées à cet égard dans les rapports pays-par-pays de l'ECRI. La Recommandation vise également à refléter les principes généraux contenus dans les instruments internationaux visés dans le préambule.
3. L'ECRI pense qu'une législation appropriée pour lutter contre le racisme et la discrimination raciale doit comprendre des dispositions dans toutes les branches du droit, à savoir le droit constitutionnel, le droit civil et administratif et le droit pénal. Seule une telle approche intégrée permettra aux Etats membres d'aborder ces problèmes autant que possible d'une manière exhaustive, efficace et satisfaisante du point de vue de la victime. Dans le domaine de la lutte contre le racisme et la discrimination raciale, le droit civil et administratif offre souvent des moyens juridiques souples, qui peuvent faciliter le recours en justice des victimes. Le droit pénal présente un aspect symbolique permettant une prise de conscience par la société de la gravité du racisme et de la discrimination raciale et il peut produire un effet dissuasif important, pourvu qu'il soit appliqué efficacement. L'ECRI a tenu compte de cette complémentarité des possibilités offertes par les différentes branches du droit. Concernant plus particulièrement la lutte contre la discrimination raciale, l'ECRI recommande aux Etats membres du Conseil de l'Europe d'adopter des dispositions de droit constitutionnel, civil et administratif et, dans certains cas, d'adopter également des dispositions de droit pénal.

4. Les mesures juridiques nécessaires pour lutter contre le racisme et la discrimination raciale au niveau national sont présentées sous forme de composantes-clés qui devraient figurer dans la législation nationale des Etats membres. L'ECRI souligne que les mesures recommandées sont compatibles avec les différents systèmes juridiques, qu'ils relèvent du *common law*, du droit civil ou d'une combinaison des deux. En outre, les composantes que l'ECRI juge essentielles pour former un cadre juridique efficace contre le racisme et la discrimination raciale sont adaptables aux conditions particulières de chaque Etat, pouvant indifféremment faire l'objet d'une seule loi spéciale ou être réparties dans les différents secteurs de la législation nationale (droit civil, droit administratif et droit pénal). Ces composantes-clés peuvent en outre être insérées dans une législation plus large englobant la lutte contre le racisme et la discrimination raciale. Par exemple, en adoptant des mesures juridiques contre la discrimination, les Etats membres peuvent interdire, à côté des discriminations raciales, d'autres formes de discrimination, telles que la discrimination fondée sur le sexe, l'orientation sexuelle, le handicap, les opinions politiques ou toutes autres opinions, l'origine sociale, la fortune, la naissance ou toute autre situation. Enfin, dans de nombreux domaines, les Etats membres pourront appliquer simplement leurs règles générales, de sorte qu'il n'est pas nécessaire de traiter ces questions dans la Recommandation. Il en est ainsi, par exemple, en droit civil, de la responsabilité plurale, de la responsabilité du fait d'autrui et de la fixation des dommages ; en droit pénal, des conditions de la responsabilité et de l'organisation des peines ; en procédure, de l'organisation et de la compétence des tribunaux.
5. Dans tous les cas, ces composantes-clés ne forment qu'un standard minimum, ce qui signifie qu'elles sont compatibles avec toute disposition juridique plus protectrice adoptée ou qui sera adoptée par un Etat membre et qu'elles ne peuvent en aucun cas justifier une régression par rapport au niveau de protection contre le racisme et la discrimination raciale déjà garanti par un Etat membre.

I. Définitions

Paragraphe 1 de la Recommandation

6. Dans la Recommandation, le terme «racisme» doit être entendu dans un sens large, comprenant des phénomènes tels que la xénophobie, l'antisémitisme et l'intolérance. Concernant les motifs énumérés dans les définitions du racisme et de la discrimination raciale directe et indirecte (paragraphe 1 de la Recommandation), la Recommandation vise - outre les motifs généralement prévus par les instruments juridiques pertinents dans la lutte contre le racisme et la discrimination raciale tels que la race, la couleur et l'origine nationale ou ethnique - d'autres motifs comme la langue, la religion et la nationalité³. L'inclusion de ces motifs dans les définitions du racisme et de la discrimination raciale est liée au mandat de l'ECRI, qui est de

³ L'ECRI entend le terme «nationalité» dans le sens de la définition de l'article 2 a) de la Convention européenne sur la nationalité: «"nationalité" désigne le lien juridique entre une personne et un Etat et n'indique pas l'origine ethnique de la personne».

combattre le racisme, l'antisémitisme, la xénophobie et l'intolérance. L'ECRI considère que ces concepts, qui sont évolutifs, englobent aujourd'hui des manifestations qui visent des personnes ou des groupes de personnes en raison notamment de leur race, de leur couleur, de leur langue, de leur religion, de leur nationalité ou de leur origine nationale ou ethnique. Par conséquent, les expressions «racisme» et «discrimination raciale» employées dans la Recommandation englobent tous les phénomènes couverts par le mandat de l'ECRI. L'origine nationale est parfois interprétée comme englobant la notion de nationalité. Cependant, pour s'assurer que celle-ci est effectivement couverte, elle figure expressément dans la liste des motifs à côté de l'origine nationale. L'utilisation de l'expression «motif tel que» dans les définitions du racisme et de la discrimination raciale directe et indirecte vise à laisser ouverte la liste de motifs et permet ainsi de l'adapter à l'évolution de la société. Cependant, cette liste peut être exhaustive en droit pénal pour respecter le principe de prévisibilité s'appliquant à cette branche du droit.

7. Contrairement à la définition de la discrimination raciale (paragraphe 1 b) et c) de la Recommandation) qui doit être insérée dans la loi, celle du racisme n'est donnée qu'aux fins de la Recommandation, les Etats membres pouvant définir ou non le racisme dans la loi. Dans le cas où ils décideraient de le faire, ils peuvent adopter en droit pénal une définition plus précise que celle prévue au paragraphe 1 a) pour répondre aux principes fondamentaux applicables à cette branche du droit. Pour qu'il y ait racisme il n'est pas nécessaire qu'un ou plusieurs des motifs énumérés constituent le seul facteur ou le facteur déterminant du mépris ou de l'idée de supériorité. Il suffit que ces motifs constituent l'un des facteurs conduisant au mépris ou à l'idée de supériorité.
8. Les définitions de discriminations raciales directe et indirecte contenues dans le paragraphe 1 b) et c) de la Recommandation s'inspirent de celles contenues dans la Directive 2000/43/CE du Conseil de l'Union européenne relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement entre les personnes sans distinction de race ou d'origine ethnique, et dans la Directive 2000/78/CE du Conseil de l'Union européenne portant création d'un cadre général en faveur de l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail, ainsi que de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme. Conformément à cette jurisprudence, une différence de traitement constitue une discrimination si elle manque de justification objective et raisonnable. Ce principe s'applique aux différences de traitement fondées sur n'importe quel motif parmi ceux énumérés dans la définition de la discrimination raciale. Cependant, une différence de traitement fondée sur la race, la couleur ou l'origine ethnique ne peut avoir de justification objective et raisonnable que dans un nombre extrêmement limité de cas. Par exemple, dans le domaine de l'emploi, lorsque la couleur constitue une exigence professionnelle essentielle et déterminante en raison de la nature d'une activité professionnelle ou des conditions de son exercice, une différence de traitement fondée sur ce motif pourrait avoir une justification objective et raisonnable. De façon plus générale, la notion de justification objective et raisonnable doit être interprétée de manière

aussi stricte que possible dans tous les cas de différence de traitement fondée sur l'un des motifs énumérés.

II. Droit constitutionnel

9. Dans la Recommandation, le terme «constitution» doit être entendu dans un sens large, comprenant notamment les lois fondamentales et les règles de base écrites et non écrites. Aux paragraphes 2 et 3, la Recommandation prévoit certains principes qui doivent figurer dans la constitution ; ces principes doivent être mis en œuvre par les lois et les règlements du pays.

Paragraphe 2 de la Recommandation

10. Au paragraphe 2, la Recommandation réserve la possibilité de prévoir dans la loi des exceptions au principe de l'égalité de traitement, à condition qu'elles ne constituent pas une discrimination. Conformément à la définition de la discrimination proposée dans le paragraphe 1 b) et c) de la Recommandation, ces exceptions doivent, pour que cette condition soit remplie, avoir une justification objective et raisonnable. Ce principe vaut pour toutes les exceptions, y compris celles établissant une différence de traitement sur le motif de la nationalité.

Paragraphe 3 de la Recommandation

11. Selon le paragraphe 3 de la Recommandation, la constitution doit prévoir que l'exercice des libertés d'expression, de réunion et d'association peut être limité afin de lutter contre le racisme. Dans ses articles 10 (2) et 11 (2), la Convention européenne des droits de l'homme énumère les buts dans lesquels ces libertés peuvent être limitées. Bien que la lutte contre le racisme ne soit pas mentionnée comme un de ces buts, la Cour européenne des droits de l'homme, dans sa jurisprudence, a considéré qu'elle en fait partie. Conformément aux articles précités de la Convention, les limitations en question doivent être prévues par la loi et constituer des mesures nécessaires dans une société démocratique.

III. Droit civil et administratif

Paragraphe 4 de la Recommandation

12. La Recommandation prévoit dans le paragraphe 4 que la loi doit définir clairement et interdire la discrimination raciale directe et indirecte. Elle propose des définitions de la discrimination raciale directe et indirecte dans le paragraphe 1 b) et c). L'expression «différence de traitement» doit être entendue dans un sens large, comprenant toute distinction, exclusion, restriction, préférence ou omission, qu'elle soit passée, actuelle ou potentielle. Le terme «motif» doit comprendre tant le motif réel que le motif supposé. Par exemple, si une personne subit un traitement défavorable fondé sur la supposition qu'elle est musulmane, alors qu'en réalité elle ne l'est pas, ce traitement constituera néanmoins une discrimination fondée sur la religion.

13. Les actions discriminatoires sont rarement fondées uniquement sur un ou plusieurs des motifs énumérés, mais plutôt sur une combinaison de ceux-ci avec d'autres facteurs. Pour qu'il y ait discrimination, il suffit donc que l'un des motifs énumérés constitue l'un des facteurs conduisant à la différence de traitement. Il faut dès lors éviter l'utilisation d'expressions restrictives telles que «différence de traitement *uniquement* ou *exclusivement* fondées sur des motifs tels que ...».

Paragraphe 5 de la Recommandation

14. La Recommandation prévoit au paragraphe 5 la possibilité de mesures spéciales temporaires destinées à prévenir ou à compenser les désavantages subis par des personnes distinguées par les motifs énumérés ou à faciliter leur pleine participation dans tous les domaines de la vie. Exemple de mesures spéciales temporaires destinées à prévenir ou à compenser les désavantages liés à un des motifs énumérés : un industriel qui n'a aucun employé noir parmi ses cadres mais qui a beaucoup d'employés noirs au sein de la chaîne de montage pourrait organiser une formation pour les employés noirs qui souhaitent obtenir une promotion. Exemple de mesures spéciales temporaires destinées à faciliter la pleine participation dans tous les domaines de la vie des personnes distinguées par les motifs énumérés : les services de police pourraient organiser une campagne de recrutement conçue de façon à encourager plus particulièrement les candidatures de membres de certains groupes ethniques qui sont peu représentés au sein de ces services.

Paragraphe 6 de la Recommandation

15. La Recommandation mentionne spécifiquement au paragraphe 6 certains actes qui doivent être considérés par la loi comme des formes de discrimination. En théorie, l'application des principes généraux du droit et la définition de la discrimination permettent de couvrir ces actes. Cependant, la pratique montre qu'ils tendent souvent à être négligés ou exclus du champ d'application de la législation. Dans un souci d'efficacité, il peut donc être utile de prévoir expressément dans la loi que ces actes sont considérés comme des formes de discrimination.
16. Parmi les actes que la Recommandation mentionne spécifiquement comme des formes de discrimination, les suivants méritent une brève explication :
 - La ségrégation est l'acte pour une personne (physique ou morale) de séparer d'autres personnes pour un des motifs énumérés sans qu'il existe une justification objective et raisonnable, conformément à la définition proposée de la discrimination. Par conséquent, le fait pour une personne de se séparer volontairement d'autres personnes pour un des motifs énumérés ne constitue pas une ségrégation.
 - Il y a discrimination par association lorsqu'une personne est discriminée en raison de son association ou de ses contacts avec une ou plusieurs personnes distinguées par un des motifs

énumérés. Ce serait le cas, par exemple, du refus d'employer une personne parce que son conjoint appartient à un certain groupe ethnique.

- L'intention annoncée de discriminer doit être considérée comme une discrimination, même en l'absence d'une victime spécifique. Par exemple, une annonce pour un emploi indiquant que les Roms/Tsiganes doivent s'abstenir de postuler doit entrer dans le champ d'application de la législation, même si aucun Rom/Tsiganes ne s'est effectivement présenté.

Paragraphe 7 de la Recommandation

17. Selon le paragraphe 7 de la Recommandation, l'interdiction de la discrimination doit s'appliquer dans tous les domaines. Concernant l'emploi, cette interdiction doit couvrir tant l'accès à l'emploi, au travail et aux activités non salariées que les conditions de travail et de rémunération, les promotions et le licenciement.
18. Concernant l'affiliation à des organisations professionnelles, l'interdiction de la discrimination doit englober l'affiliation à une organisation de travailleurs ou d'employeurs ou à toute organisation dont les membres exercent une profession donnée ; l'engagement dans ce type d'organisations ; et les avantages procurés par ce type d'organisations.
19. Concernant l'éducation, l'interdiction de la discrimination doit englober l'enseignement pré-scolaire, primaire, secondaire et supérieur, qu'il soit public ou privé. En outre, l'accès à l'enseignement ne saurait dépendre du statut des enfants ou de celui de leurs parents au regard de la législation sur l'immigration.
20. Concernant la formation, l'interdiction de la discrimination doit englober la formation professionnelle initiale et continue, tous les types et tous les niveaux d'orientation professionnelle, de perfectionnement et de formation de reconversion, y compris l'acquisition d'une expérience pratique.
21. Concernant le logement, la discrimination doit être interdite notamment dans l'accès au logement, les conditions de logement et la fin du bail.
22. Concernant la santé, la discrimination doit être interdite notamment dans l'accès des malades aux soins et aux traitements ainsi que dans la façon dont les soins sont dispensés et dont les malades sont traités.
23. Concernant la protection sociale, l'interdiction de la discrimination doit englober la sécurité sociale, les prestations sociales, l'aide sociale (aide au logement, aide à la jeunesse, etc.) et la façon dont les bénéficiaires de la protection sociale sont traités.

24. Concernant les biens et services à la disposition du public et les lieux ouverts au public, la discrimination doit être interdite, par exemple, dans l'achat d'un produit dans un magasin, dans l'obtention d'un crédit bancaire et dans l'accès à une discothèque, à un café ou à un restaurant. L'interdiction de la discrimination doit viser non seulement celui qui met des biens et services à la disposition d'autrui, mais également celui qui les reçoit d'autrui, comme dans le cas d'une entreprise qui sélectionnerait ses fournisseurs de biens ou services en fonction d'un des motifs énumérés.
25. Concernant l'exercice d'une activité économique, ce domaine porte sur le droit de la concurrence et les relations entre entreprises ainsi qu'entre entreprises et Etat.
26. Le domaine des services publics comprend notamment les activités de la police et d'autres forces de l'ordre, de la douane, de l'armée et des institutions pénitentiaires.

Paragraphe 8 de la Recommandation

27. Aux termes du paragraphe 8 de la Recommandation, la loi doit prévoir l'obligation pour les autorités publiques de promouvoir l'égalité et de prévenir la discrimination dans l'exercice de leurs fonctions. Les devoirs qui leur incombent doivent être énoncés aussi clairement que possible dans la loi. Dans ce but, les autorités publiques pourraient être tenues d'élaborer et d'appliquer des «programmes d'égalité», définis avec l'assistance de l'organisme de promotion de l'égalité visé au paragraphe 24 de la Recommandation. La loi doit prévoir une évaluation régulière de ces programmes d'égalité, un suivi de leurs effets, d'efficaces mécanismes de mise en œuvre, ainsi que la possibilité d'imposer le respect de ces programmes, notamment en recourant à l'organe national spécialisé. Un programme d'égalité pourrait, par exemple, comprendre la désignation d'une personne de contact pour les questions de discrimination et de harcèlement raciaux ou l'organisation de formations sur la discrimination pour le personnel. Concernant l'obligation de promouvoir l'égalité et de prévenir la discrimination, la Recommandation ne vise que les autorités publiques ; toutefois, il serait souhaitable que le secteur privé soit soumis à une obligation analogue.

Paragraphe 10 de la Recommandation

28. Selon le paragraphe 10 de la Recommandation, en cas d'urgence, des procédures en référé débouchant sur des décisions provisoires doivent être mises à la disposition des victimes de discrimination. Ces procédures sont importantes dans les situations où les conséquences immédiates de l'acte discriminatoire supposé sont particulièrement graves ou même irréparables. Par exemple, les victimes de l'expulsion d'un appartement fondée sur des motifs discriminatoires devraient être en mesure d'obtenir la suspension de cette décision grâce à une ordonnance en référé, en attendant le jugement définitif de l'affaire.

Paragraphe 11 de la Recommandation

29. Etant donné les difficultés que rencontrent les personnes s'estimant victimes de discrimination pour rassembler les éléments de preuve nécessaires, la loi devrait faciliter la preuve de la discrimination. Pour cette raison, selon le paragraphe 11 de la Recommandation, la loi doit prévoir un partage de la charge de la preuve en pareil cas. Le partage de la charge de la preuve signifie que la partie demanderesse doit établir des faits permettant de présumer une discrimination, ce qui transfère la charge de la preuve sur la partie défenderesse, qui doit alors établir l'absence de discrimination. Ainsi, en cas d'allégation de discrimination raciale directe, c'est à la partie défenderesse de prouver que la différence de traitement a une justification raisonnable et objective. Par exemple, si l'accès à une piscine est refusé à des enfants roms/tsiganes, il suffira que le demandeur prouve que l'accès à été refusé à ces enfants alors qu'il a été permis à d'autres enfants non roms/tsiganes. Ce sera alors à la partie adverse de prouver que ce refus avait une justification raisonnable et objective, comme le fait que ces enfants n'avaient pas les bonnets de bain exigés pour accéder à la piscine. Le même principe s'applique aux cas d'allégation de discrimination raciale indirecte.
30. Concernant l'obtention des informations et des éléments de preuve, le juge doit avoir tous les pouvoirs appropriés à cette fin. Ces pouvoirs doivent être conférés également à tout organisme de promotion de l'égalité compétent pour se prononcer sur une plainte en discrimination (voir le paragraphe 21 de la Recommandation de politique générale n° 2).

Paragraphe 12 de la Recommandation

31. Selon le paragraphe 12 de la Recommandation, la loi doit prévoir des sanctions efficaces, proportionnées et dissuasives pour les cas de discrimination. Outre l'indemnisation des dommages matériels et moraux, la liste de sanctions doit comprendre des mesures telles que la restitution des droits qui ont été perdus. Par exemple, la loi doit permettre au juge d'ordonner la réintégration dans l'entreprise ou dans l'appartement, pourvu que les droits des tiers soient sauvegardés. En cas de refus discriminatoire de recruter une personne, la loi doit prévoir que, selon les circonstances, le juge pourra ordonner à l'employeur d'offrir un poste à la personne discriminée.
32. Dans le cas de discrimination par une école privée, la loi doit prévoir la possibilité de révoquer l'habilitation à enseigner et celle de ne pas reconnaître les diplômes délivrés. Dans le cas de discrimination par un établissement ouvert au public, la loi doit prévoir la possibilité de révoquer une licence ou celle d'exiger la fermeture de l'établissement. Par exemple, dans le cas de discrimination par une discothèque, la licence de vente d'alcool doit pouvoir être révoquée.
33. Des formes de réparation non pécuniaires, comme la publication de tout ou partie du jugement, peuvent se révéler importantes pour rétablir la justice en cas de discrimination.

34. La loi doit prévoir la possibilité d'imposer un programme de mesures positives à la partie fautive. Ce type de sanction constitue un moyen important de promouvoir un changement à long terme dans une organisation. Par exemple, la partie fautive pourrait être tenue d'organiser pour son personnel des programmes spécifiques de formation visant à lutter contre le racisme et la discrimination raciale. L'organisme de promotion de l'égalité doit participer au développement et à la supervision de tels programmes.

Paragraphe 15 de la Recommandation

35. Selon le paragraphe 15 de la Recommandation, la loi doit prévoir que le harcèlement lié à un des motifs énumérés est interdit. Le harcèlement se définit comme tout comportement lié à un des motifs énumérés, pratiqué aux fins ou avec l'effet de porter atteinte à la dignité d'une personne et de créer un environnement intimidant, hostile, dégradant, humiliant ou offensant. Autant que possible, la protection contre le harcèlement lié à un des motifs énumérés ne doit pas seulement viser le comportement de l'auteur du harcèlement, mais également celui d'autres personnes. Par exemple, le cas échéant, l'employeur doit pouvoir être tenu responsable du harcèlement commis par des collègues, d'autres salariés ou des tiers (comme les clients et les fournisseurs).

Paragraphe 16 de la Recommandation

36. Selon le paragraphe 16 de la Recommandation, la loi doit prévoir l'obligation de supprimer le financement public des partis politiques qui promeuvent le racisme. Par exemple, le financement public prévu pour les campagnes électorales doit être refusé à de tels partis politiques.

Paragraphe 17 de la Recommandation

37. Selon le paragraphe 17 de la Recommandation, la loi doit prévoir la possibilité de dissoudre des organisations qui promeuvent le racisme. Dans tous les cas, la dissolution de telles organisations ne peut résulter que d'une décision prise par une autorité judiciaire. La question de la dissolution de ces organisations est aussi traitée dans la partie IV - Droit pénal (voir les paragraphes 43 et 49 du présent Exposé des motifs).

IV. Droit pénal

Paragraphe 18 de la Recommandation

38. La Recommandation limite la portée de certaines infractions pénales énumérées au paragraphe 18 à la condition que ces dernières soient commises en «public». La pratique actuelle montre que, dans certains cas, des comportements racistes échappent aux poursuites parce qu'ils ne sont pas considérés comme présentant un caractère public. Par conséquent, les Etats membres doivent veiller à ce qu'il ne soit pas trop difficile de remplir la condition de publicité. Ainsi, par exemple, cette condition devrait être remplie dans le cas de propos tenus lors

de réunions d'organisations néo-nazies ou échangés dans un forum de discussion sur l'Internet.

39. Certaines des infractions visées par le paragraphe 18 de la Recommandation concernent des comportements commis à l'encontre d'un «ensemble de personnes». La pratique actuelle montre que les dispositions juridiques visant à sanctionner des comportements racistes ne couvrent souvent ces comportements que lorsqu'ils sont dirigés contre une personne ou un groupe de personnes spécifiquement désignées. Il s'ensuit que les expressions dirigées contre un ensemble plus vaste de personnes, comme dans le cas de propos portant sur les demandeurs d'asile ou les étrangers en général, ne sont souvent pas couvertes par ces dispositions. C'est pourquoi le paragraphe 18 a), b), c) et d) de la Recommandation vise non pas un «groupe» mais un «ensemble» de personnes.
40. Le terme «diffamation» employé dans le paragraphe 18 b) de la Recommandation doit s'entendre au sens large, comprenant notamment la calomnie.
41. Au paragraphe 18 e), la Recommandation se réfère aux crimes de génocide, aux crimes contre l'humanité et aux crimes de guerre. Le crime de génocide doit s'entendre tel que défini à l'article II de la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide et à l'article 6 du Statut de la Cour pénale internationale (voir le paragraphe 45 du présent Exposé des motifs). Les crimes contre l'humanité et les crimes de guerre doivent s'entendre tels que définis aux articles 7 et 8 du Statut de la Cour pénale internationale.
42. Au paragraphe 18 f), la Recommandation se réfère à la diffusion, la distribution, la production ou le stockage d'écrits, d'images ou d'autres supports contenant des manifestations racistes. Ces notions comprennent la diffusion de ces supports par l'Internet. De tels supports comprennent les supports musicaux tels que les disques, les cassettes audio et les CD, les accessoires informatiques (par exemple, les disquettes, les logiciels), les cassettes vidéo, les DVD et les jeux.
43. Au paragraphe 18 g), la Recommandation prévoit la pénalisation de certains actes relatifs aux groupements qui promeuvent le racisme. La notion de groupement comprend notamment celles de groupement de fait, d'organisation, d'association et de parti politique. La Recommandation prévoit que la création d'un groupement qui promeut le racisme doit être interdite. Au sens de la Recommandation, la création d'un groupement qui promeut le racisme comprend également le maintien ou la reconstitution d'un groupement qui a été interdit. La question de la dissolution d'un groupement qui promeut le racisme est également envisagée dans la partie III - Droit civil et administratif (voir le paragraphe 37 du présent Exposé des motifs) et ci-dessous (voir le paragraphe 49 du présent Exposé des motifs). En outre, par «soutien» on entend notamment le fait de fournir de l'argent au groupement, de subvenir à ses autres besoins matériels, de produire ou d'obtenir des documents.

44. Au paragraphe 18 h), la Recommandation prévoit que la loi doit ériger en infraction pénale la discrimination raciale dans l'exercice d'une fonction publique ou d'une profession. Sur ce point, les définitions contenues dans les paragraphes 1 b) et c) et 5 de la Recommandation s'appliquent *mutatis mutandis*. La discrimination raciale dans l'exercice d'une fonction publique ou d'une profession comprend notamment le refus discriminatoire d'une prestation destinée au public, tel que le refus discriminatoire par un hôpital de soigner une personne, le refus discriminatoire de vendre un produit, d'accorder un crédit bancaire ou de permettre l'accès à une discothèque, à un café ou à un restaurant.

Paragraphe 19 de la Recommandation

45. Le paragraphe 19 de la Recommandation dispose que la loi doit ériger le génocide en infraction pénale. A cette fin, le crime de génocide doit s'entendre tel que défini à l'article II de la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide et à l'article 6 du Statut de la Cour pénale internationale, c'est-à-dire comme «l'un quelconque des actes ci-après, commis dans l'intention de détruire, en tout ou en partie, un groupe national, ethnique, racial ou religieux, comme tel : meurtre de membres du groupe ; atteinte grave à l'intégrité physique ou mentale de membres du groupe ; soumission intentionnelle du groupe à des conditions d'existence devant entraîner sa destruction physique totale ou partielle ; mesures visant à entraver les naissances au sein du groupe ; transfert forcé d'enfants du groupe à un autre groupe». La Recommandation vise spécifiquement la pénalisation du crime du génocide et non pas celle des crimes de guerre et des crimes contre l'humanité parce que ces derniers ne présentent pas forcément un caractère raciste. Cependant, si c'est le cas, la circonstance aggravante prévue au paragraphe 21 de la Recommandation doit s'appliquer.

Paragraphe 20 de la Recommandation

46. Le paragraphe 20 de la Recommandation prévoit que l'incitation, la complicité ou la tentative sont punissables dans le cas des infractions prévues aux paragraphes 18 et 19. Cette recommandation ne s'applique qu'aux infractions pour lesquelles l'incitation, la complicité ou la tentative sont possibles.

Paragraphe 21 de la Recommandation

47. Selon le paragraphe 21 de la Recommandation, la motivation raciste de l'auteur d'une infraction autre que celles visées dans les paragraphes 18 et 19 doit constituer une circonstance aggravante. En outre, la loi peut sanctionner les infractions communes mais fondées sur une motivation raciste comme des infractions pénales spécifiques.

Paragraphe 22 de la Recommandation

48. Selon le paragraphe 22 de la Recommandation, la loi doit prévoir la responsabilité pénale des personnes morales. Cette responsabilité doit être engagée lorsque l'infraction a été commise pour le compte de la personne morale par toute personne agissant notamment comme son

organe (par exemple, président ou directeur) ou comme son représentant. La responsabilité pénale de la personne morale n'exclut pas celle des personnes physiques. Les autorités publiques peuvent être exclues de la responsabilité pénale des personnes morales.

Paragraphe 23 de la Recommandation

49. Selon le paragraphe 23 de la Recommandation, la loi doit prévoir des peines accessoires ou alternatives. Parmi ces peines on peut citer le travail d'intérêt général, la participation à des cours de formation, la déchéance de certains droits civils ou politiques (par exemple, le droit d'exercer certaines professions ou fonctions ; le droit de vote et celui d'être élu) ou la publication de tout ou partie du jugement. Concernant les personnes morales, la liste des sanctions possibles peut inclure, outre les amendes, le refus ou la suppression de prestations ou d'aides publiques, l'interdiction d'exercer une activité commerciale, le placement sous surveillance judiciaire, la fermeture d'établissement ayant servi à commettre l'infraction, la confiscation du matériel ayant servi à commettre l'infraction et la dissolution de la personne morale (sur ce dernier point, voir les paragraphes 37 et 43 du présent Exposé des motifs).

V. Dispositions communes

Paragraphe 24 de la Recommandation

50. Les détails concernant la création des organismes de promotion de l'égalité sont indiqués dans la Recommandation de politique générale n° 2 de l'ECRI.

Les paragraphes 51 à 55 ont été supprimés par la RPG n° 2 adoptée le 7 décembre 2017.

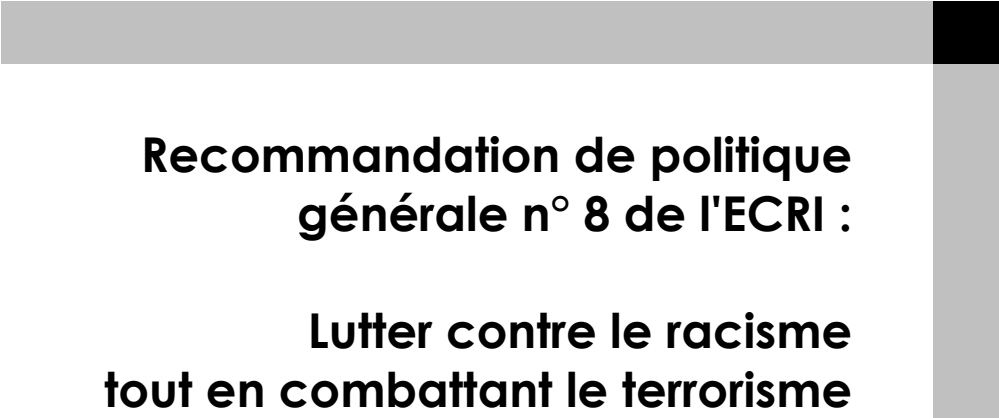
Paragraphe 25 de la Recommandation

56. Selon le paragraphe 25 de la Recommandation, les organisations telles que les associations, les syndicats et autres entités juridiques ayant un intérêt légitime doivent avoir le droit d'agir en justice. Cette disposition est importante, par exemple quand une victime craint des représailles. De plus, concernant les cas de discrimination raciale, la possibilité pour ces organisations d'intenter une action sans faire référence à une victime déterminée est fondamentale pour régler les cas de discrimination où il est difficile d'identifier une telle victime ou ceux qui frappent un nombre indéterminé de victimes.

Paragraphe 27 de la Recommandation

57. Selon le paragraphe 27 de la Recommandation, la loi doit prévoir une protection contre toute mesure de rétorsion. Cette protection ne doit pas être limitée à la personne qui agit en justice ou qui porte plainte, mais doit être étendue à quiconque fournit des éléments de preuve, des renseignements ou toute autre forme d'aide en rapport avec l'action en justice ou la plainte. Une telle protection est essentielle pour encourager les victimes d'infractions racistes ou de discrimination à soumettre leurs griefs aux autorités et les témoins à

apporter des éléments de preuve. Pour être efficaces, les dispositions juridiques qui protègent contre les rétorsions doivent prévoir une sanction appropriée et claire. Il peut s'agir notamment de la possibilité de s'adresser aux tribunaux pour faire cesser les mesures de représailles et/ou pour obtenir une indemnité.



**Recommandation de politique
générale n° 8 de l'ECRI :**

**Lutter contre le racisme
tout en combattant le terrorisme**

Adoptée le 17 mars 2004

La Commission européenne contre le racisme et l'intolérance :

Eu égard à la Convention européenne des Droits de l'Homme, en particulier son article 14 ;

Eu égard au Protocole n° 12 à la Convention européenne des Droits de l'Homme ;

Eu égard au Pacte international relatif aux droits civils et politiques, en particulier ses articles 2, 4 (1), 20 (2) et 26 ;

Eu égard à la Convention relative au statut des réfugiés et au Protocole relatif au statut des réfugiés ;

Eu égard aux Lignes directrices du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur les droits de l'homme et la lutte contre le terrorisme ;

Rappelant la déclaration adoptée par l'ECRI à sa 26^e réunion plénière (Strasbourg, 11-14 décembre 2001) ;

Rappelant la Recommandation de politique générale n° 7 de l'ECRI sur la législation nationale pour lutter contre le racisme et la discrimination raciale et la Recommandation de politique générale n° 5 de l'ECRI sur la lutte contre l'intolérance et les discriminations envers les musulmans ;

Rappelant la Convention sur la cybercriminalité et son Protocole additionnel relatif à l'incrimination d'actes de nature raciste et xénophobe commis par le biais de systèmes informatiques ainsi que la Recommandation de politique générale n° 6 de l'ECRI sur la lutte contre la diffusion de matériels racistes, xénophobes et antisémites par l'internet ;

Rappelant la Convention européenne pour la répression du terrorisme, le Protocole portant amendement à la

Convention européenne pour la répression du terrorisme et d'autres instruments internationaux contre le terrorisme notamment ceux adoptés dans le cadre des Nations Unies ;

Condamnant fermement le terrorisme, qui est une forme extrême d'intolérance ;

Soulignant que le terrorisme est incompatible avec les valeurs de la liberté, de la démocratie, de la justice, de la primauté du droit et des droits de l'homme, particulièrement le droit à la vie, et menace ces valeurs ;

Considérant que l'Etat a, par conséquent, le devoir de combattre le terrorisme ;

Soulignant que la réponse à la menace du terrorisme ne doit pas elle-même porter atteinte aux valeurs de la liberté, de la démocratie, de la justice, de la primauté du droit, des droits de l'homme et du droit humanitaire qu'elle vise précisément à sauvegarder, et ne doit pas non plus affaiblir de quelque manière que ce soit la protection et la promotion de ces valeurs ;

Soulignant en particulier que la lutte contre le terrorisme ne doit pas devenir un prétexte permettant au racisme, à la discrimination raciale et à l'intolérance de se développer ;

Soulignant, à ce sujet, la responsabilité de l'État qui est non seulement celle de s'abstenir d'actions favorisant directement ou indirectement le racisme, la discrimination raciale et l'intolérance, mais également celle de garantir une réaction ferme des institutions publiques, par des mesures tant préventives que répressives, dans les cas où les actes de particuliers et d'organisations sont à l'origine de racisme, de discrimination raciale et d'intolérance ;

Notant que la lutte contre le terrorisme entreprise par les États membres du Conseil de l'Europe depuis les événements du 11 septembre 2001 a entraîné dans certains cas l'adoption d'une législation ou de réglementations directement ou indirectement discriminatoires, notamment pour des motifs de nationalité, d'origine nationale ou ethnique et de religion et, plus fréquemment, des pratiques discriminatoires de la part des pouvoirs publics ;

Notant que les actes terroristes et, dans certains cas, la lutte contre le terrorisme ont également été à l'origine d'une augmentation du degré de préjugés racistes et de la discrimination raciale chez les particuliers et les organisations ;

Soulignant, dans ce contexte, la responsabilité particulière des partis politiques, des faiseurs d'opinions et des médias auxquels il appartient de ne pas recourir à des activités ou expressions racistes ou à des discriminations raciales ;

Notant qu'à la suite de la lutte contre le terrorisme engagée depuis les événements du 11 septembre 2001, certains groupes de personnes, notamment les Arabes, les Juifs, les musulmans, certains demandeurs d'asile, réfugiés et immigrés, certaines minorités visibles ainsi que les personnes perçues comme appartenant à ces groupes, sont devenus particulièrement vulnérables au racisme et/ou à la discrimination raciale dans de nombreux domaines de la vie publique, y compris l'éducation, l'emploi, le logement, l'accès aux biens et services, l'accès aux lieux ouverts au public et la liberté de mouvement ;

Notant les difficultés croissantes que rencontrent les demandeurs d'asile pour accéder aux procédures d'asile des États membres du Conseil de l'Europe et l'érosion progressive de la protection des réfugiés, en raison de mesures juridiques restrictives et de pratiques relatives à la lutte contre le terrorisme ;

Soulignant la responsabilité des États membres du Conseil de l'Europe de faire en sorte que la lutte contre le terrorisme n'ait d'impact négatif sur aucun groupe minoritaire ;

Rappelant la nécessité pressante, pour les États, de favoriser l'intégration de leurs diverses populations, en tant que processus mutuel pouvant aider à prévenir une réaction raciste ou des discriminations raciales de la part de la société au climat créé par la lutte contre le terrorisme ;

Convaincue que le dialogue, y compris sur la culture et la religion, entre les divers groupes de la société, ainsi que l'éducation à la diversité contribuent à lutter contre le racisme tout en combattant le terrorisme ;

Convaincue qu'un respect total des droits de l'homme, y compris le droit de ne pas être victime de racisme et de discrimination raciale, peut prévenir des situations dans lesquelles le terrorisme gagnerait du terrain ;

recommande aux gouvernements des États membres :

- de prendre toutes les mesures appropriées, particulièrement par la coopération internationale, pour combattre, en pleine conformité avec le droit international des droits de l'homme, le terrorisme en tant que forme extrême d'intolérance, et pour soutenir les victimes du terrorisme et de montrer leur solidarité à l'égard des États qui sont la cible du terrorisme ;
- d'examiner la législation et les réglementations adoptées dans le cadre de la lutte contre le terrorisme pour s'assurer qu'elles n'établissent pas de discrimination directe ou indirecte contre des personnes ou groupes de personnes, notamment pour des motifs de « race », de couleur, de langue, de religion, de nationalité ou d'origine nationale ou ethnique, et d'abroger toute législation discriminatoire de ce type ;
- de s'abstenir d'adopter dans le cadre de la lutte contre le terrorisme une législation et des réglementations nouvelles établissant une discrimination directe ou indirecte contre des personnes ou groupes de personnes, notamment pour des motifs de « race », de couleur, de langue, de religion, de nationalité ou d'origine nationale ou ethnique ;
- de veiller à ce que la législation et les réglementations, y compris celles adoptées dans le cadre de la lutte contre le terrorisme, soient appliquées aux niveaux national et local de manière à ne pas discriminer des personnes ou groupes de personnes, notamment pour des motifs de « race », de couleur, de langue, de religion, de nationalité, d'origine nationale ou ethnique réels ou supposés ;
- d'accorder à cet égard une attention particulière aux moyens de garantir de façon non discriminatoire les libertés d'association, d'expression, de religion et de mouvement et de faire en sorte qu'aucune discrimination ne résulte de la législation et des réglementations - ou de leur application - régissant notamment les domaines suivants :
 - contrôles auxquels procèdent les forces de l'ordre sur le territoire des États et le personnel de contrôle aux frontières
 - détention administrative et provisoire
 - conditions de détention
 - procès équitable, procédure pénale
 - protection des données personnelles
 - protection de la vie privée et familiale
 - expulsion, extradition, reconduite à la frontière et principe de non-refoulement
 - délivrance de visas
 - permis de séjour et de travail et regroupement familial
 - acquisition et retrait de la nationalité;
- de veiller à ce que la législation nationale inclut expressément le droit de ne pas faire l'objet de discrimination raciale parmi les droits auxquels il est interdit de déroger, même dans les situations d'urgence ;

- de faire en sorte que le droit de demander l'asile et le principe de non-refoulement soient totalement respectés dans tous les cas et sans discrimination notamment au motif du pays d'origine ;
- d'accorder à cet égard une attention particulière à la nécessité d'assurer l'accès à la procédure de demande d'asile et la garantie d'un mécanisme équitable protégeant les droits procéduraux fondamentaux pour l'examen des demandes ;
- de faire en sorte qu'une législation nationale appropriée soit en vigueur et effectivement appliquée pour combattre le racisme et la discrimination raciale, en particulier dans les domaines de l'éducation, de l'emploi, du logement, de l'accès aux biens et services, de l'accès aux lieux ouverts au public et de la liberté de mouvement ;
- de veiller à ce qu'une législation nationale appropriée soit en vigueur et effectivement appliquée pour combattre les infractions à motivation raciste, les expressions racistes et les organisations racistes ;
- de s'inspirer, pour faire en sorte que la législation dans les domaines précités soit appropriée, de la Recommandation de politique générale n° 7 de l'ECRI sur la législation nationale pour lutter contre le racisme et la discrimination raciale ;
- de faire en sorte que la législation nationale pertinente s'applique également aux infractions racistes commises via l'internet et de poursuivre les auteurs des infractions de ce type ;
- de garantir l'existence et le fonctionnement d'un organe indépendant spécialisé pour lutter contre le racisme et la discrimination raciale, compétent, entre autres, pour aider les victimes à introduire des plaintes sur le racisme et la discrimination raciale pouvant résulter de la lutte contre le terrorisme ;
- d'encourager, parmi les professionnels des médias, le débat sur l'image qu'ils donnent des groupes minoritaires en liaison avec la lutte contre le terrorisme et sur la responsabilité particulière des professionnels de ce secteur pour éviter, dans ce contexte, de perpétuer les préjugés et de diffuser des informations tendancieuses ;
- de soutenir le rôle positif que peuvent jouer les médias afin de promouvoir le respect mutuel et de combattre les stéréotypes et préjugés racistes ;
- d'encourager l'intégration de leurs diverses populations, en tant que processus mutuel et de garantir des droits égaux et l'égalité des chances à tous les individus ;
- d'introduire dans les programmes scolaires, à tous les niveaux, l'éducation à la diversité et à la nécessité de combattre l'intolérance, les stéréotypes et les préjugés racistes ainsi que de sensibiliser les fonctionnaires et le grand public à ces sujets ;
- de favoriser le dialogue et de promouvoir des activités conjointes, y compris sur la culture et la religion, entre les divers groupes de la société aux niveaux national et local, afin de combattre les stéréotypes et préjugés racistes.



**Recommandation de politique
générale n° 9 de l'ECRI :**

La lutte contre l'antisémitisme

Adoptée le 25 juin 2004

La Commission européenne contre le racisme et l'intolérance :

Vu l'article 14 de la Convention européenne des Droits de l'Homme ;

Vu le Protocole n° 12 à la Convention européenne des Droits de l'Homme qui contient une clause générale d'interdiction de la discrimination ;

Vu la jurisprudence de la Cour européenne des Droits de l'Homme et rappelant que celle-ci a estimé que la contestation de l'existence de crimes contre l'humanité commis sous le régime national-socialiste constitue l'une des formes les plus graves d'injure raciale et d'incitation à la haine des Juifs et que la réfutation de tels crimes contre l'humanité et la justification de la politique pro-nazi ne peuvent bénéficier de la protection prévue à l'article 10 de la Convention européenne des Droits de l'Homme ;

Vu le Protocole additionnel à la Convention sur la cybercriminalité relatif à l'incrimination des actes de nature raciste et xénophobe commis par le biais de systèmes informatiques ;

Rappelant la Recommandation de politique générale n° 1 de l'ECRI sur la lutte contre le racisme, la xénophobie, l'antisémitisme et l'intolérance ainsi que sa Recommandation de politique générale n° 2 sur les organes spécialisés dans la lutte contre le racisme, la xénophobie, l'antisémitisme et l'intolérance au niveau national ;

Rappelant également la Recommandation de politique générale n° 7 de l'ECRI sur la législation nationale pour lutter contre le racisme et la discrimination raciale qui contient les éléments-clés de mesures juridiques appropriées pour lutter efficacement contre le racisme et la discrimination raciale ;

Tenant compte de la Déclaration d'Intention sur « l'Antisémitisme en Europe aujourd'hui » adoptée le 27 mars 2000 par les participants à la « Consultation sur l'antisémitisme en Europe aujourd'hui » réunis à Strasbourg par le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe ;

Vu la Recommandation (2001) 15 du Comité des Ministres aux Etats membres sur l'enseignement de l'histoire dans l'Europe du XXI^e siècle, approuvée par les Ministres de l'éducation lors du séminaire ministériel tenu à Strasbourg en octobre 2002 ;

Rappelant les principes contenus dans la Charte des partis politiques européens pour une société non raciste ;

Prenant note des conclusions des Conférences de l'OSCE sur l'antisémitisme tenues à Vienne les 19-20 juin 2003 et à Berlin les 28-29 avril 2004;

Rappelant les travaux de l'Union européenne pour lutter contre le racisme et la discrimination et prenant note des conclusions du séminaire sur « L'Europe, contre l'antisémitisme et pour une union de la diversité » organisé à Bruxelles le 19 février 2004 ;

Rappelant que l'histoire de l'Europe lui confère un devoir de mémoire, de vigilance et de lutte contre toutes les manifestations de racisme, de xénophobie, d'antisémitisme et d'intolérance ;

Rendant hommage à la mémoire des victimes de la persécution systématique et de l'extermination des Juifs dans la Shoah, ainsi que celle des autres victimes des politiques de persécutions et d'extermination racistes pendant la Deuxième Guerre mondiale ;

Rendant hommage aux victimes juives des massacres et des persécutions systématiques sous les régimes totalitaires après la Deuxième Guerre mondiale ainsi qu'aux autres victimes de ces politiques ;

Soulignant à cet égard que le Conseil de l'Europe a précisément été créé pour défendre et promouvoir des valeurs communes et justes, en particulier la protection et la promotion des Droits de l'Homme, valeurs sur lesquelles l'Europe a été reconstruite après les atrocités de la Deuxième Guerre mondiale ;

Rappelant que la lutte contre le racisme, la xénophobie, l'antisémitisme et l'intolérance est au cœur même de la protection et de la promotion des Droits de l'Homme et en est une composante intégrante ;

Profondément convaincue que la lutte contre l'antisémitisme, tout en requérant des mesures qui prennent en compte sa spécificité, fait partie intrinsèque et intégrante de la lutte contre le racisme ;

Soulignant que l'antisémitisme a perduré pendant des siècles à travers l'Europe ;

Notant l'actuelle intensification de l'antisémitisme dans de nombreux pays européens, et soulignant que cette intensification est également marquée par de nouvelles manifestations d'antisémitisme ;

Constatant que ces manifestations ont souvent suivi de près les événements mondiaux contemporains, telle la situation au Moyen Orient ;

Soulignant que ces manifestations ne sont pas exclusivement le fait de groupes marginaux ou extrémistes, mais sont des phénomènes de plus en plus répandus, y compris dans les écoles, et souvent perçus comme des faits banals ;

Notant l'utilisation fréquente de symboles de l'époque nazie et de références à la Shoah dans les manifestations actuelles de l'antisémitisme ;

Soulignant que ces manifestations trouvent leur origine dans divers groupes sociaux et différents secteurs de la société ;

Notant que, dans certaines sociétés européennes, les victimes de racisme et d'exclusion deviennent parfois elles-mêmes des auteurs d'actes antisémites ;

Constatant que, dans certains pays, l'antisémitisme, y compris sous ses nouvelles formes, continue à être encouragé, de façon ouverte ou codée, par certains partis et dirigeants politiques, parmi lesquels figurent non seulement les partis extrémistes, mais également certains partis traditionnels ;

Convaincue qu'une réponse adéquate à de tels phénomènes ne peut se développer qu'à travers les efforts conjugués de tous les acteurs concernés des sociétés européennes, y compris des représentants des différentes communautés, des responsables religieux, des organisations de la société civile et d'autres organes essentiels ;

Soulignant que les efforts pour lutter contre l'antisémitisme doivent comprendre l'application pleine et effective des dispositions juridiques contre le racisme et la discrimination raciale, envers tous les coupables et au profit de toutes les victimes, en insistant particulièrement sur les dispositions contre l'incitation à la violence, la haine et la discrimination raciales ;

Convaincue en outre que ces efforts doivent également inclure la promotion du dialogue et de la

coopération entre les différentes composantes de la société au niveau local et national, y compris le dialogue et la coopération entre les différentes communautés culturelles, ethniques et religieuses ;

Mettant fortement l'accent sur le rôle de l'éducation dans la promotion de la tolérance et du respect des Droits de l'Homme et, par là même, dans la lutte contre l'antisémitisme ;

Recommande aux gouvernements des Etats membres :

- de donner une haute priorité à la lutte contre l'antisémitisme et de prendre toutes les mesures nécessaires pour combattre toutes ses manifestations, quelle qu'en soit l'origine ;
- de veiller à ce que les mesures visant à lutter contre l'antisémitisme aient toujours leur place parmi les mesures de lutte contre le racisme ;
- de veiller à ce que la lutte contre l'antisémitisme soit menée à tous les niveaux de pouvoirs publics (national, régional et local) et de faciliter la participation dans ces efforts d'un large éventail d'acteurs issus de différents secteurs de la société (politique, juridique, économique, social, religieux, éducatif) ;
- d'adopter une législation contre l'antisémitisme qui tienne compte des suggestions de l'ECRI contenues dans sa Recommandation de politique générale n°7 sur la législation nationale pour lutter contre le racisme et la discrimination raciale ;
- de veiller à ce que la législation prévoie que, pour toutes les infractions relevant du droit pénal, la motivation raciste constitue une circonstance aggravante, et que la motivation antisémite en fasse partie ;
- de veiller à ce que, dans la lutte contre le racisme, le droit pénal prenne en compte l'antisémitisme et pénalise les actes antisémites suivants s'ils sont intentionnels :
 - a. l'incitation publique à la violence, à la haine ou à la discrimination à l'égard d'une personne ou d'un ensemble de personnes en raison de leur origine ou de leur identité juives ;
 - b. les injures ou la diffamation publiques à l'égard d'une personne ou d'un ensemble de personnes en raison de leur origine ou de leur identité juives réelles ou supposées ;
 - c. les menaces proférées envers une personne ou un ensemble de personnes en raison de leur origine ou de leur identité juives réelles ou supposées ;
 - d. l'expression publique, dans un but antisémite, d'une idéologie qui calomnie ou dénigre un ensemble de personnes en raison de leur identité ou de leur origine juives ;
 - e. la négation, la minimisation grossière, la justification ou l'apologie publiques de la Shoah ;

- f. la négation, la minimisation grossière, la justification ou l'apologie publiques, dans un but antisémite, des crimes de génocide, de crimes contre l'humanité ou de crimes de guerre commis à l'encontre de personnes en raison de leur origine ou de leur identité juives ;
 - g. la diffusion ou la distribution publiques, la production ou le stockage aux fins de diffusion ou de distribution publiques, dans un but antisémite, d'écrits, d'images ou d'autres supports contenant des manifestations mentionnées aux points a), b), c), d), e), f) ci-dessus ;
 - h. la dégradation ou la profanation, dans un but antisémite, de biens ou de monuments juifs ;
 - i. la création ou la direction d'un groupement qui promeut l'antisémitisme ; le soutien à ce groupement (tel que le fait de fournir de l'argent au groupement, de subvenir à ses autres besoins matériels, de produire ou d'obtenir des documents) ; participation à ses activités aux fins de contribuer aux infractions mentionnées aux points a), b), c), d), e), f), g), h) ci-dessus ;
- de veiller à ce que le droit pénal couvre les infractions commises via l'Internet, les chaînes de télévision satellites et les autres moyens modernes de communication ;
 - de veiller à ce que la loi prévoie l'obligation de supprimer le financement public des organisations qui promeuvent l'antisémitisme, y compris dans le cas de partis politiques ;
 - de veiller à ce que la loi prévoie la possibilité de dissoudre les organisations qui promeuvent l'antisémitisme ;
 - de prendre les mesures appropriées pour veiller à ce que la législation visant à prévenir et à sanctionner l'antisémitisme soit effectivement appliquée ;
 - de proposer une formation ciblée aux personnes concernées à tous les niveaux du système de justice pénale - police, parquet, juges - afin d'accroître leurs connaissances sur les infractions antisémites et la manière d'engager des poursuites effectives contre de telles infractions ;
 - de prendre des mesures pour encourager les victimes d'actes antisémites à porter plainte pour les actes antisémites et de mettre en place un système efficace de collecte de données pour assurer une surveillance minutieuse des suites données à ces plaintes ;
 - de créer et de soutenir le fonctionnement d'un organe indépendant spécialisé dans le sens défini par la Recommandation de politique générale n° 2 de l'ECRI sur les organes spécialisés dans la lutte contre le racisme, la xénophobie, l'antisémitisme et l'intolérance au niveau national, et de veiller à ce que les actions menées par cet organe couvrent toutes les formes d'antisémitisme ;
 - d'inclure l'éducation contre le racisme à tous les niveaux du programme scolaire et de manière transversale, y compris par un contenu qui sensibilise à l'antisémitisme, à ses manifestations dans l'histoire et à la nécessité de

- combattre ses différentes formes, et de veiller à ce que les enseignants aient la formation nécessaire ;
- de promouvoir l'apprentissage de l'histoire du peuple juif ainsi que de l'apport positif des personnes, des communautés et de la culture juives aux sociétés européennes ;
 - de promouvoir l'étude dans les écoles de la Shoah et des mécanismes qui y ont conduits, et de veiller à ce que les enseignants aient la formation appropriée afin de traiter cette question de façon à amener les enfants à réfléchir également aux dangers actuels et à la manière de prévenir la récurrence de tels événements;
 - de promouvoir l'étude et la recherche sur les massacres et les persécutions systématiques de personnes juives et autres personnes sous les régimes totalitaires après la Deuxième Guerre mondiale ;
 - lorsque des actes antisémites sont commis en milieu scolaire, de veiller au moyen de formations et de matériels ciblés, à ce que les directeurs, les enseignants et les autres membres du personnel soient suffisamment préparés pour réagir à ces problèmes avec efficacité ;
 - d'encourager le débat parmi les professionnels des médias sur leur rôle dans la lutte contre l'antisémitisme et la responsabilité particulière qui leur incombe dans ce domaine pour chercher à rendre compte de tous les événements mondiaux d'une manière qui évite d'alimenter les préjugés ;
 - de soutenir le rôle positif que les médias peuvent jouer pour promouvoir le respect mutuel et combattre les stéréotypes et les préjugés antisémites ;
 - de soutenir et d'encourager des projets de recherche et de suivi indépendant des manifestations d'antisémitisme ;
 - de soutenir les activités des organisations non gouvernementales qui jouent un rôle important dans la lutte contre l'antisémitisme et la promotion de l'appréciation de la diversité, et de développer le dialogue et les actions communes contre le racisme entre différentes communautés culturelles, ethniques et religieuses ;
 - de prendre les mesures nécessaires pour veiller à ce que la liberté religieuse soit intégralement assurée et que, dans les pratiques quotidiennes des institutions publiques, soit prévue la satisfaction raisonnable des besoins culturels et autres ;
 - de soutenir le dialogue entre les différentes communautés religieuses aux niveaux local et national afin de combattre les stéréotypes et préjugés racistes, y compris au moyen de financement et de mise en place de forums officiels pour un dialogue multireligieux ;
 - de veiller à ce que les responsables religieux à tous les niveaux évitent d'attiser l'antisémitisme et les encourager à se sentir responsables des enseignements dispensés sur le terrain ;

- d'encourager les acteurs politiques et les chefs de file d'opinion à prendre publiquement et fermement position contre l'antisémitisme, en condamnant régulièrement ses diverses manifestations, y compris toutes les formes actuelles, et en déclarant avec fermeté que l'antisémitisme ne sera pas toléré.



**Recommandation de politique
générale n° 10 de l'ECRI :**

**Lutter contre le racisme
et la discrimination raciale
dans et à travers
l'éducation scolaire**

Adoptée le 16 décembre 2006

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

Vu l'article 26 de la Déclaration universelle des droits de l'homme ;

Vu la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale ;

Vu la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant ;

Vu la Convention de l'UNESCO concernant la lutte contre la discrimination dans le domaine de l'enseignement ;

Vu la Convention européenne des Droits de l'Homme en particulier son article 14 et l'article 2 de son Protocole n° 1 ;

Vu le Protocole n° 12 à la Convention européenne des Droits de l'Homme, qui contient une clause générale d'interdiction de la discrimination ;

Vu la Charte sociale européenne (révisée), notamment son article 17 ;

Vu le Protocole additionnel à la convention sur la cybercriminalité, relatif à l'incrimination d'actes de nature raciste et xénophobe commis par le biais des systèmes informatiques ;

Eu égard à la Recommandation (2000)4 du Comité des Ministres aux Etats membres sur l'éducation des enfants roms/tsiganes en Europe ;

Eu égard à la Recommandation (2001)15 du Comité des Ministres aux Etats membres relative à l'enseignement de l'histoire dans l'Europe du XXIe siècle ;

Eu égard à la Recommandation (2002)12 du Comité des Ministres aux Etats membres relative à l'éducation à la citoyenneté démocratique ;

Eu égard à la Recommandation 1093(1989) de l'Assemblée parlementaire relative à l'éducation des enfants de migrants ;

Eu égard à la Recommandation 1346(1997) de l'Assemblée parlementaire relative à l'éducation aux droits de l'homme ;

Eu égard à la Recommandation 1720(2005) de l'Assemblée parlementaire sur éducation et religion ;

Tenant compte des conclusions générales adoptées le 13 octobre 2000 par la Conférence européenne contre le racisme, notamment celles relatives à l'éducation et sensibilisation à la lutte contre le racisme, la discrimination qui y est associée et l'extrémisme aux niveaux local, national, régional et international ;

Tenant compte du Commentaire sur l'éducation au regard de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales adopté par le Comité consultatif de la Convention-cadre ;

Rappelant la Recommandation de politique générale N° 3 de l'ECRI sur la lutte contre le racisme et l'intolérance envers les Roms/Tsiganes ; la Recommandation de politique générale N° 5 de l'ECRI sur la lutte contre l'intolérance et les discriminations envers les musulmans ; la Recommandation de politique générale N° 9 de l'ECRI sur la lutte contre l'antisémitisme ;

Rappelant la Recommandation de politique générale N° 7 de l'ECRI sur la législation nationale pour lutter contre le racisme et la discrimination raciale ;

Rappelant que le mandat de l'ECRI est de lutter contre le racisme et la discrimination raciale, c'est-à-dire de lutter contre la violence, les discriminations et les préjugés auxquels sont confrontés des personnes ou groupes de personnes

pour des motifs tels que la race, la couleur, la langue, la religion, la nationalité ou l'origine nationale ou ethnique ;

Soulignant que le champ d'application de la présente Recommandation de politique générale se limite exclusivement à l'éducation scolaire, pré-élémentaire, primaire et secondaire ;

Consciente cependant que dans l'enseignement supérieur, la lutte contre le racisme et la discrimination raciale trouve également la place importante qui est la sienne,

Consciente également que l'éducation informelle et non-formelle peut jouer un rôle considérable en ce domaine ;

Consciente de la mise en oeuvre effective par les organisations de la société civile de programmes de formation à l'éducation à la non-discrimination et à la diversité pour les jeunes dans l'environnement scolaire ;

Rappelant que l'éducation scolaire est un instrument important pour lutter contre le racisme et l'intolérance, mais consciente que c'est aussi un domaine où peuvent exister du racisme et de la discrimination raciale, entraînant des conséquences néfastes pour les enfants et la société en général ;

Rejetant toute forme de discrimination directe et indirecte dans l'accès à l'éducation scolaire ;

Rappelant que la législation nationale pour lutter contre le racisme et la discrimination raciale doit couvrir, entre autres, le domaine de l'éducation et que l'interdiction de la discrimination doit s'appliquer à toutes les autorités publiques et à toutes les personnes physiques ou morales, qu'elles opèrent dans le secteur public ou dans le secteur privé ;

Rappelant que l'éducation scolaire est un droit et que son accès doit être garanti à tous les enfants présents sur le territoire des Etats membres, quel que soit leur statut juridique ou celui de leurs parents, et cela indépendamment des lois sur l'asile, sur l'immigration et sur l'accès à la nationalité ;

Convaincue qu'une éducation de qualité passe aussi par la diversité ;

Convaincue que les écoles doivent reconnaître et respecter les différences ;

Déplorant l'existence, parfois, d'une ségrégation de fait dans l'éducation scolaire due à des facteurs historiques ou à des raisons externes telles que le problème du logement ;

Soulignant que les mesures visant à garantir l'intégration des enfants issus des groupes minoritaires dans le système scolaire ne doivent pas conduire en fait à une assimilation forcée ;

Soulignant que des mesures spéciales peuvent améliorer l'accès des enfants issus des groupes minoritaires à l'éducation scolaire ainsi qu'à un enseignement de bon niveau ;

Rappelant qu'une éducation aux droits de l'homme fondée sur les principes de l'égalité, de la non-discrimination, de la tolérance et du respect de la différence peut jouer un rôle primordial pour lutter contre le racisme et l'intolérance en général ;

Convaincue de la nécessité de s'assurer que tous les établissements scolaires respectent un standard satisfaisant dans l'enseignement de ces questions ;

Rappelant l'importance de s'assurer que les manuels scolaires et autres supports pédagogiques ne véhiculent pas de préjugés et stéréotypes ;

Consciente de l'importance croissante prise par les technologies modernes, notamment l'internet, dans l'éducation scolaire et de la nécessité d'en tenir compte pour lutter contre le racisme et la discrimination raciale ;

Convaincue de l'importance d'une formation initiale et continue des personnels d'éducation sur les questions liées aux droits de l'homme et à la lutte contre la discrimination raciale ;

Persuadée de la nécessité pour tous les personnels d'éducation de recevoir obligatoirement une formation adéquate pour enseigner dans un contexte multiculturel ;

Souhaitant avec force que toutes les autorités scolaires aient une obligation de promouvoir l'égalité et que soient effectivement contrôlés les progrès réalisés en la matière ;

Recommande aux gouvernements des Etats membres :

I. D'assurer une éducation scolaire obligatoire, gratuite et de qualité pour tous, et à cet effet :

1. d'effectuer, en collaboration avec la société civile, des études sur la situation des élèves issus des groupes minoritaires dans le système scolaire, en recueillant des statistiques sur : leur taux de fréquentation et de réussite ; leur taux d'abandon ; leurs résultats scolaires et leur progrès ;
2. de collecter les informations nécessaires pour prendre la mesure des problèmes auxquels sont confrontés les élèves issus de groupes minoritaires dans le domaine de l'éducation scolaire en vue de mettre en place des politiques pour résoudre ces problèmes ;
3. de concevoir, aux échelons national et régional, et en collaboration avec les groupes minoritaires concernés, des politiques visant à favoriser la fréquentation et la pleine participation dans le système scolaire, sur un pied d'égalité, des élèves issus des groupes minoritaires :
 - a) en s'assurant que les établissements scolaires ont l'obligation de promouvoir l'égalité dans l'éducation ;
 - b) en élaborant, en consultation avec tous les acteurs concernés et en tenant compte de la dimension socio-économique (emploi et logement), des politiques visant à éviter, dans l'intérêt supérieur de l'enfant, la surreprésentation d'élèves issus des groupes minoritaires dans certaines écoles;
 - c) en prévoyant, dans des cas particuliers et limités dans le temps, des classes préparatoires pour assurer, entre autres, l'apprentissage de la langue d'instruction aux élèves issus des groupes minoritaires, si un tel besoin est justifié par des critères objectifs et raisonnables et si l'intérêt supérieur de l'enfant le commande ;
 - d) en mettant en place des politiques visant à éviter le placement dans des classes séparées des élèves issus de groupes minoritaires ;

- e) en s'assurant que les politiques visant à davantage de diversité dans le milieu scolaire s'accompagnent de mesures de sensibilisation destinées aux élèves, aux parents d'élèves et aux personnels d'éducation ;
- f) en veillant à ce que des enseignants issus des groupes minoritaires soient recrutés à tous les niveaux et en s'assurant que ceux-ci ne subissent pas de discrimination raciale dans le milieu scolaire ;
- g) en veillant à ce que les parents des élèves provenant des groupes minoritaires soient suffisamment informés des conséquences de toute mesure particulière prise à l'égard de leurs enfants pour permettre un consentement éclairé ;
- h) en fournissant aux parents d'élèves provenant des groupes minoritaires qui ne parlent pas la langue majoritaire les moyens, tels que les services d'un interprète et/ou des cours de langue, pour leur permettre de communiquer avec le personnel d'éducation ;
- i) en s'assurant que les parents des élèves issus des groupes minoritaires participent pleinement aux décisions et aux activités des établissements scolaires ;
- j) en faisant appel, si nécessaire, à des médiateurs scolaires ou à des services de médiation régionales, nationales ou par des ONG, afin de faciliter l'intégration dans les écoles des enfants issus des groupes minoritaires et pour assurer une bonne communication entre les parents d'élèves et les autorités scolaires ;

II. De lutter contre le racisme et la discrimination raciale en milieu scolaire, et à cet effet :

1. de veiller à ce que les établissements scolaires inscrivent obligatoirement la lutte contre le racisme et la discrimination raciale ainsi que le respect de la diversité dans leur mode de fonctionnement :
 - a) en s'assurant que la lutte contre ces phénomènes à l'école, qu'ils émanent des élèves ou des personnels d'éducation, fasse l'objet d'une politique permanente ;
 - b) en créant un système permettant d'observer les incidents à caractère raciste en milieu scolaire et de collecter des données sur ces phénomènes afin d'établir des politiques de lutte à long terme ;
 - c) en prenant, pour lutter contre des incidents racistes ou discriminatoires qui ne portent pas atteinte à l'intégrité physique d'autrui, des mesures éducatives telles que, par exemple, des activités d'éducation non formelle au sein d'organisations s'occupant des victimes du racisme et de la discrimination raciale ;
 - d) en traitant l'incitation à la haine raciale en milieu scolaire, ainsi que tout autre acte grave à caractère raciste, y compris le recours à la violence, à des menaces et à des dégradations comme des actes susceptibles d'être sanctionnés par une exclusion temporaire ou définitive, ou par toute autre mesure appropriée ;

- e) en encourageant dans les établissements scolaires l'adoption d'un code de conduite contre le racisme et la discrimination raciale pour tout le personnel ;
 - f) en favorisant des actions de sensibilisation (telles que des Journées, des Semaines, des campagnes ou des concours) destinées aux élèves et aux parents sur des questions relatives au racisme et à la discrimination raciale et sur les politiques des établissements scolaires en la matière ;
2. de s'assurer que l'éducation scolaire joue un rôle clé dans la lutte contre le racisme et la discrimination raciale dans la société :
- a) en veillant à ce que l'éducation aux droits de l'homme fasse partie intégrante du cursus scolaire à tous les niveaux et de manière transversale, et ce dès la maternelle ;
 - b) en veillant à ce que les élèves bénéficient d'un enseignement du fait religieux qui fasse preuve de la neutralité scientifique nécessaire à toute fonction éducative ;
 - c) en s'assurant, au cas où les écoles publiques fournissent une éducation religieuse de nature confessionnelle, que soient mises en place des procédures faciles d'exemption pour les élèves dont la dispense est sollicitée;
 - d) en éliminant des manuels scolaires tout contenu raciste ou encourageant les stéréotypes, l'intolérance ou les préjugés à l'encontre de quelque groupe minoritaire que ce soit ;
 - e) en promouvant l'esprit critique des élèves et en leur fournissant les outils nécessaires pour identifier et pour réagir aux stéréotypes et aux éléments intolérants contenus dans les matériels qu'ils utilisent ;
 - f) en effectuant une révision des manuels scolaires afin que ceux-ci reflètent davantage la diversité de la société, en y incluant à cette fin la contribution des groupes minoritaires à la société ;
 - g) en s'assurant du contrôle régulier de la qualité des manuels scolaires en coopération avec tous les acteurs concernés afin d'en éliminer tout élément à caractère raciste ou discriminatoire ;
 - h) en apprenant aux élèves à utiliser l'internet en tant que vecteur de connaissance en matière de lutte contre le racisme et la discrimination raciale tout en prévoyant les moyens nécessaires, tels que des logiciels de filtrage, pour les protéger des messages racistes ;
 - i) en s'assurant que les instances impliquées dans le suivi de la qualité de l'éducation, telles que les ministères de l'éducation et/ou les inspections d'écoles couvrent régulièrement dans leurs travaux le suivi du racisme et de la discrimination raciale ;

III. De préparer l'ensemble du personnel enseignant à travailler dans un milieu multiculturel et, à cet effet :

1. lui assurer, à tous les niveaux, une formation initiale et continue pour le préparer à assurer l'éducation et répondre aux besoins des élèves provenant de milieux différents ;
2. lui fournir une formation initiale et continue visant à le sensibiliser aux questions relatives au racisme et à la discrimination raciale et aux conséquences néfastes que ces phénomènes ont sur la capacité des enfants qui en sont victimes à réussir dans le milieu scolaire ;
3. lui assurer une formation sur la législation anti-discriminatoire au niveau national ;
4. s'assurer qu'il soit formé pour prévenir toute manifestation de racisme et de discrimination raciale en milieu scolaire, y compris la discrimination indirecte et structurelle, et pour réagir rapidement et efficacement lorsqu'il est confronté à ces problèmes ;
5. lui fournir une formation initiale et continue sur les questions relatives aux droits de l'homme et à la discrimination raciale, qui inclue, entre autres, les questions suivantes :
 - a) les normes internationales et européennes ;
 - b) l'utilisation d'outils pédagogiques spécifiquement destinés à l'enseignement des droits de l'homme, notamment le droit à l'égalité, et
 - c) l'emploi de méthodes éducatives interactives et participatives ;
6. lui fournir régulièrement un cadre dans lequel il peut procéder à un échange d'expériences et à une mise à jour des méthodes utilisées pour enseigner les droits de l'homme, notamment le droit à l'égalité ;

IV. De s'assurer que toutes les politiques recommandées ci-dessus bénéficient des moyens financiers nécessaires et qu'elles fassent l'objet d'un suivi régulier pour en évaluer la portée et permettre des ajustements lorsque cela s'avère nécessaire.



**Recommandation de politique
générale n° 11 de l'ECRI :**

**La lutte contre le racisme
et la discrimination raciale
dans les activités de la police**

Adoptée le 29 juin 2007

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

Vu l'article 14 de la Convention européenne des Droits de l'Homme, le Protocole n° 12 à cette convention et la jurisprudence de la Cour européenne des Droits de l'Homme ;

Vu la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale ;

Rappelant la Recommandation de politique générale n° 7 de l'ECRI sur la législation nationale pour lutter contre le racisme et la discrimination raciale ;

Rappelant la Recommandation de politique générale n° 8 de l'ECRI pour lutter contre le racisme tout en combattant le terrorisme ;

Rappelant la Recommandation Rec(2001)10 du Comité des Ministres aux Etats membres sur le Code européen d'éthique de la police, adoptée par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe le 19 septembre 2001 ;

Rappelant les Lignes directrices du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur les droits de l'homme et la lutte contre le terrorisme ;

Rappelant les normes adoptées par le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants ;

Rappelant la Recommandation générale XXXI sur la discrimination raciale dans l'administration et le fonctionnement du système de justice pénale, adoptée le 17 août 2005 par le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale ;

Rappelant les Recommandations du Haut Commissaire de l'OSCE aux minorités nationales sur les activités de police dans une société multiethnique (*OSCE High Commissioner on National Minorities' Recommendations on Policing in Multi-Ethnic Societies*) de février 2006 ;

Soulignant que, dans ses rapport pays-par-pays, l'ECRI recommande régulièrement aux Etats membres d'adopter des mesures efficaces pour lutter contre le racisme et la discrimination raciale dans les activités de la police ;

Soulignant le rôle positif que la police doit jouer dans la lutte contre le racisme et la discrimination raciale et dans la promotion des droits de l'homme, de la démocratie et de l'état de droit ;

Soulignant la nécessité de fournir à la police tous les moyens humains, financiers et autres lui permettant de pleinement remplir ce rôle ;

Consciente du fait que la police en luttant contre la criminalité, y compris le terrorisme, accomplit une mission difficile ;

Soulignant que pour accomplir pleinement sa mission, la police doit veiller à protéger et garantir la sécurité et les droits de toutes les personnes ;

Recommande aux gouvernements des Etats membres:

I. Concernant le profilage racial

1. De définir et interdire clairement le profilage racial dans la loi ;

Aux fins de la présente Recommandation, 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 » ;

2. De faire des recherches sur le profilage racial et d'assurer un suivi des activités de police afin d'identifier des pratiques de profilage racial, y compris en recueillant des données ventilées en fonction de motifs tels que l'origine nationale ou ethnique, la langue, la religion et la nationalité concernant les activités de police en question ;
3. D'introduire un standard de soupçon raisonnable selon lequel les pouvoirs liés aux activités de contrôle, de surveillance ou d'investigation ne peuvent être exercés que sur la base d'une suspicion fondée sur des critères objectifs ;
4. De former la police à la question du profilage racial et à l'utilisation du standard de soupçon raisonnable ;

II. Concernant toutes les formes de discrimination raciale et les comportements abusifs à motivation raciste de la police

5. De s'assurer que le champ d'application de la législation interdisant la discrimination raciale directe ou indirecte comprend les activités de la police ;
6. De former la police aux droits de l'homme, comprenant le droit d'être protégé contre le racisme et la discrimination raciale ainsi qu'aux dispositions juridiques en vigueur contre le racisme et la discrimination raciale ;
7. De prendre des mesures visant à rendre la police consciente du fait que les actes de discrimination raciale et les comportements abusifs à motivation raciste de la police ne sont pas tolérés ;
8. De prévoir la mise en place de mécanismes de soutien et de conseil aux victimes de discrimination raciale et de comportements abusifs à motivation raciste de la police ;
9. De garantir l'ouverture d'une enquête efficace sur les allégations de discrimination raciale ou de comportements abusifs à motivation raciste de la police et, le cas échéant, de veiller à ce que les auteurs de tels actes soient sanctionnés de façon appropriée ;
10. De prévoir un organe, indépendant de la police et du parquet, chargé d'enquêter sur les allégations de discrimination raciale et de comportements abusifs à motivation raciste de la police ;

III. Concernant le rôle de la police dans la lutte contre les infractions racistes et le suivi des incidents racistes

11. De s'assurer que la police mène des enquêtes approfondies sur les infractions racistes, notamment en prenant pleinement en compte la motivation raciste des infractions ordinaires ;
12. De mettre en place et de gérer un système d'enregistrement et de suivi des incidents racistes et de la mesure dans laquelle ces incidents sont transmis aux procureurs et sont au final qualifiés d'infractions racistes ;
13. D'encourager les victimes et les témoins d'incidents racistes à signaler ces incidents ;
14. A ces fins, d'adopter une définition large de l'incident raciste ;

Aux fins de cette Recommandation, on entend par incident raciste :

« Tout incident qui est perçu comme étant raciste par la victime ou toute autre personne » ;

IV. Concernant les relations entre la police et les membres de groupes minoritaires

15. De prévoir dans la loi l'obligation pour la police de promouvoir l'égalité et de prévenir la discrimination raciale dans l'exercice de ses fonctions ;
16. De former la police à travailler dans le contexte d'une société plurielle ;
17. De recruter au sein de la police des membres de groupes minoritaires sous représentés et de s'assurer qu'ils bénéficient d'une égalité des chances dans leur évolution de carrière ;
18. De mettre en place un cadre permettant le dialogue et la coopération entre la police et les membres des groupes minoritaires ;
19. De prévoir dans la mesure du possible l'accès à un service professionnel d'interprétation pour ceux qui, ne comprenant pas la langue officielle, entrent en contact avec la police ;
20. De s'assurer que la police communique avec les médias et le public en général d'une façon qui ne soit pas de nature à entretenir l'hostilité ou les préjugés à l'encontre des membres de groupes minoritaires.

EXPOSÉ DES MOTIFS

Introduction

21. Cette Recommandation de politique générale (ci-après: la Recommandation) porte sur la lutte contre le racisme et la discrimination raciale dans les activités de la police. La Recommandation ne vise toutefois pas à couvrir tous les aspects de la lutte contre le racisme et la discrimination raciale dans les activités de la police avec la même précision. La lutte contre le racisme et la discrimination raciale dans les activités de la police a été le sujet d'une attention particulière sous différents aspects tant au niveau national qu'international et des recommandations ont été adoptées dans ce domaine par d'autres organisations internationales. Par conséquent, tout en essayant d'être aussi exhaustive que possible, l'ECRI entend se concentrer sur les aspects de la lutte contre le racisme et la discrimination raciale dans les activités de la police pour lesquels elle est en mesure d'apporter une valeur ajoutée en tant qu'organe indépendant de monitoring des droits de l'homme spécialisé au sein du Conseil de l'Europe dans la lutte contre le racisme et la discrimination raciale.
22. Aux fins de cette Recommandation, le terme « police » désigne les agents qui exercent (ou peuvent exercer selon la loi) le pouvoir d'utiliser la force pour faire assurer le respect du droit et le maintien de l'ordre public dans la société, comprenant normalement la prévention et la détection des infractions. Cette Recommandation s'applique quel que soit le type d'organisation de la police, centralisée ou ancrée au niveau local, reposant sur des structures civiles ou militaires, portant le nom de services ou de forces, responsable soit devant le pouvoir central, soit devant les pouvoirs internationaux, régionaux ou locaux ou encore devant un public plus large. Cette définition inclut les services secrets et de renseignement ainsi que la police des frontières. Elle comprend également les entreprises privées qui exercent les pouvoirs de police tels que définis ci-dessus.
23. En évitant toute forme de racisme et de discrimination raciale, la police répond à deux exigences de sa mission. Premièrement, elle peut relever les défis posés par la lutte contre la criminalité, y compris le terrorisme, en renforçant tant la sécurité des individus que le respect des droits de tous. Deuxièmement, la police promeut la démocratie et l'état de droit. Le but de cette Recommandation n'est donc en aucun cas de dénoncer des dérives de la police et moins encore de la stigmatiser. Il s'agit de l'aider à promouvoir la sécurité et les droits de l'homme pour tous grâce à une police de qualité.
24. La Recommandation porte sur le racisme et la discrimination raciale dans le contexte de la lutte contre tous les crimes, y compris le terrorisme. Dans ses rapports de suivi pays-par-pays, l'ECRI aborde régulièrement les problèmes de racisme et de discrimination raciale dans les activités de la police liés à la lutte contre la criminalité. Elle propose des recommandations aux Etats membres pour améliorer les moyens de lutter contre de tels phénomènes. Récemment, l'ECRI a exprimé, dans ses rapports de suivi, ses inquiétudes concernant des informations selon lesquelles les cas de racisme et de discrimination raciale dans les activités de la police, y compris de profilage racial, se sont intensifiés ont pris une nouvelle dimension, notamment dans le cadre de la lutte contre les crimes terroristes.

25. L'ECRI est consciente des difficultés dans lesquelles travaille la police. Elle n'ignore pas que la réalité quotidienne de la lutte contre la criminalité, y compris le terrorisme, pose de réels défis à relever. Toutefois, l'ECRI est convaincue que le racisme et la discrimination raciale, y compris le profilage racial, ne peuvent pas constituer une réponse acceptable à ces défis. Premièrement, parce qu'ils constituent une violation des droits de l'homme. Deuxièmement, parce qu'ils renforcent les préjugés et les stéréotypes concernant certains groupes minoritaires et légitiment aux yeux de la population le racisme et la discrimination raciale à leur encontre. Troisièmement, parce le profilage racial n'est pas efficace et peut conduire à réduire la sûreté des individus plutôt qu'à la renforcer. L'ECRI considère que la confiance placée dans la police par tous les éléments d'une société renforce la sécurité générale. Il est impossible en effet pour la police de travailler efficacement - particulièrement quand il s'agit de relever certains défis liés à la sécurité - sans la coopération de l'ensemble des éléments de la société, qu'ils soient majoritaires ou minoritaires.
26. Il est essentiel de prévoir des garde-fous efficaces contre les actes racistes susceptibles d'être commis par des agents de la police. On ne saurait en effet placer sa confiance dans une police dont les membres pourraient abuser impunément des pouvoirs dont cette institution a besoin pour remplir sa mission.

I. Concernant le profilage racial

Paragraphe 1 de la Recommandation :

« De définir et interdire clairement le profilage racial dans la loi ;

Aux fins de la présente Recommandation, 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' »

27. La Recommandation donne une définition du profilage racial. Dans la mesure où le profilage racial constitue une forme spécifique de discrimination raciale, la définition du profilage raciale s'inspire de celle de la discrimination raciale telle qu'elle est donnée dans la Recommandation de politique générale n° 7 de l'ECRI (ci-après : RPG n° 7) sur la législation nationale pour lutter contre le racisme et la discrimination raciale, ainsi que de celle de la discrimination donnée par la Cour européenne des droits de l'homme dans sa jurisprudence.
28. Le profilage racial est l'utilisation par la police de certains motifs dans des activités de contrôle, de surveillance ou d'investigation sans justification objective et raisonnable. On considère qu'il y a manque de justification objective et raisonnable chaque fois que l'utilisation des motifs ne poursuit pas un but légitime ou chaque fois que le rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé fait défaut.
29. L'ECRI souligne que, même lorsqu'un but légitime existe in abstracto (par exemple la défense de l'ordre et la prévention du crime), l'utilisation par la police de ces motifs dans des activités de surveillance, de contrôle ou d'investigation ne peut quasiment jamais se justifier en dehors du cas où la police intervient sur la base d'une description d'un suspect avec des effets limités dans le temps. Tel est le cas lorsque la police suit une piste particulière concernant les caractéristiques d'une personne impliquée dans

une activité criminelle spécifique. Pour éviter le profilage racial, la police doit fonder ses activités de contrôle, de surveillance ou d'investigation strictement sur le comportement individuel et/ou sur des renseignements dont elle dispose.

30. Concernant les différences de traitement au motif de l'origine ethnique, la Cour européenne des droits de l'homme indique qu'« (e)n tout état de cause, (elle) considère qu'aucune différence de traitement fondée exclusivement ou de manière déterminante sur l'origine ethnique d'un individu ne peut passer pour objectivement justifiée dans une société démocratique contemporaine, fondée sur les principes du pluralisme et du respect de la diversité culturelle » (CEDH, 13 décembre 2005, *Timichev contre Russie*, § 58). Concernant les différences de traitement au motif de la nationalité, la Cour européenne des droits de l'homme inclut ce motif parmi ceux pour lesquels des « considérations très fortes » sont exigées pour justifier une différence de traitement (CEDH, 16 septembre 1996, *Gaygusuz contre Autriche*, § 42). De façon plus générale, comme elle l'a déjà fait dans sa RPG n° 7, l'ECRI souligne que la notion de justification objective et raisonnable doit être interprétée aussi restrictivement que possible en ce qui concerne la différence de traitement fondé sur l'un ou l'autre des motifs énumérés ci-dessus.
31. Tout en gardant ces principes à l'esprit, plusieurs critères doivent être pris en considération dans le contexte du profilage racial pour déterminer si le test de proportionnalité entre les moyens employés et le but à atteindre est concluant. Ces critères sont les suivants :
32. i) le critère d'efficacité : l'aptitude de la mesure concrète à atteindre le but pour lequel elle a été conçue. Le critère d'efficacité revient à déterminer : la mesure dans laquelle l'activité menée a permis l'identification de criminels ; la mesure dans laquelle l'activité menée limite la capacité de la police à travailler en coopération avec les groupes minoritaires pour identifier des criminels ; et la mesure dans laquelle l'activité en question peut éloigner la police du résultat recherché qui est de détecter de réelles activités criminelles.
33. ii) le critère de nécessité : l'existence ou non d'autres mesures, moins envahissantes, permettant d'atteindre le même but.
34. iii) le critère de nuisance : la mesure dans laquelle les droits de l'individu sont affectés par l'activité menée (droit au respect à la vie privée et familiale, droit à la liberté et à la sûreté, droit à ne pas être discriminé, etc.). Au-delà des considérations liées aux droits individuels affectés, le critère de nuisance doit être entendu au sens large. Il convient de prendre en considération la mesure dans laquelle l'activité menée institutionnalise les préjugés et en vient à légitimer aux yeux du grand public un comportement qui est en fait discriminatoire. Des études ont montré les effets néfastes considérables du profilage racial. Celui-ci génère un sentiment d'humiliation et d'injustice au sein de certains groupes de personnes et conduit à leur stigmatisation et à leur aliénation tout en détériorant les relations entre la police et ces groupes, suite à la perte de confiance qu'ils devraient avoir en elle. Dans ce contexte, il convient de prendre en compte, pour évaluer le critère de nuisance, le comportement de la police lors des activités de contrôle, de surveillance ou d'investigation. Par exemple, en cas d'interpellation, la courtoisie et les explications données à la personne quant

- aux raisons de son interpellation jouent un rôle central dans l'expérience de l'individu concerné. Il est également important d'évaluer la mesure dans laquelle certains groupes sont stigmatisés suite aux décisions de concentrer les efforts de la police sur certains crimes spécifiques ou dans certaines zones géographiques.
35. La définition du profilage racial donnée par l'ECRI comporte une liste non exhaustive de motifs. En plus des motifs mentionnés explicitement, il existe d'autres motifs pour lesquels le problème du profilage racial peut se poser tels que, par exemple, le pays de provenance d'une personne. Entre dans cette catégorie le cas où certains contrôles d'identité sont effectués sur les passagers à bord de vols provenant de pays donnés. Concernant le motif de la « race », bien qu'elle rejette les théories fondées sur l'existence de différentes « races », l'ECRI entend néanmoins utiliser ce terme dans la Recommandation pour s'assurer que les personnes qui sont généralement mais de façon erronée, perçues comme appartenant à une « autre race » ne sont pas exclus du champ d'application de la protection que cette Recommandation souhaite garantir. Le terme « motifs » utilisé dans la définition du profilage racial doit comprendre tant les motifs réels que les motifs supposés. Par exemple, lorsqu'une personne est interpellée sur la base d'une présomption selon laquelle elle est musulmane, alors qu'en réalité, elle ne l'est pas, il s'agira tout de même d'un acte de profilage racial fondé sur le motif de la religion.
 36. La définition du profilage racial se réfère à des activités de contrôle, de surveillance ou d'investigation. Entrent dans cette définition des actes tels que les « interpellations et fouilles » ; les contrôles d'identité ; les inspections de véhicules ; les fouilles corporelles ; les perquisitions de domicile ou d'autres locaux ; les fouilles et les contrôles d'identité collectifs ; les descentes de police ; la surveillance (dont les écoutes téléphoniques) ; les croisements de fichiers. Bien que cette liste soit non exhaustive, les activités de la police qui sont menées pour des buts autres que le contrôle, la surveillance ou l'investigation (telles que le traitement des personnes en garde à vue) n'entrent pas dans la définition de l'ECRI du profilage racial. Toutefois, ces activités peuvent tout de même être en violation de l'interdiction de la discrimination raciale (Voir sur ce point la section II).
 37. Le profilage racial est principalement la résultante de stéréotypes existants au sein de la police et selon lesquels certains groupes de personnes identifiés par des critères de race, de couleur, de langue, de religion, de nationalité ou d'origine nationale ou ethnique seraient plus enclins que d'autres à commettre des infractions ou certains types d'infractions. Toutefois, l'interdiction du profilage racial doit également recouvrir les cas où le lien entre les stéréotypes et le profilage racial est plus difficile à établir.
 38. Au même titre que la discrimination raciale, le profilage racial peut prendre la forme d'une discrimination raciale indirecte (voir la définition de la discrimination raciale indirecte figurant ci-dessous au paragraphe 49-b). En d'autres termes, la police peut utiliser (sans justification objective et raisonnable) des critères qui sont apparemment neutres mais qui ont un impact disproportionné sur un groupe de personnes qui se distingue par un motif tel que la race, la couleur, la langue, la religion, la nationalité ou l'origine nationale ou ethnique. Par exemple, le fait de donner comme directive à la police d'arrêter toutes les femmes portant un foulard peut constituer une forme de profilage racial dans la mesure où ces arrestations

auraient un impact disproportionné sur les femmes musulmanes et n'auraient pas de justification objective et raisonnable. L'interdiction du profilage racial prend également en compte ces formes indirectes de profilage racial. En outre, au même titre que la discrimination raciale, le profilage racial peut prendre la forme de la discrimination par association. Cette dernière a lieu lorsque une personne est discriminée en raison de son association ou de ses contacts avec des personnes distinguées par un des motifs mentionnés ci-dessus.

39. La Recommandation se réfère à la nécessité « d'interdire le profilage racial dans la loi ». Dans la mesure où le profilage racial constitue une forme de discrimination raciale, les sanctions prévues dans la RPG n°7 de l'ECRI devraient s'appliquer dès lors que cette interdiction est violée. En plus des sanctions et des recours juridiques qui sont destinées essentiellement à régler les comportements individuels d'agents de police, des mécanismes de réparation plus flexibles devraient être mis à disposition pour résoudre les problèmes liés au type de profilage racial qui résulte plutôt de pratiques et de politiques institutionnelles. Par exemple, sur la base d'informations crédibles selon lesquelles un service de police a recours au profilage racial, une autorité appropriée pourrait être autorisée à réaliser un audit des politiques afin d'examiner cette question en revoyant les politiques établies, la formation, les protocoles policiers, ou d'autres facteurs existant au sein de ce service. Dans le cas plus particulier où les mécanismes administratifs ne prévoient pas d'instrument pour un tel audit des politiques, ce dernier pourrait être réalisé par une autorité indépendante. Ce rôle pourrait être joué par l'organe indépendant chargé d'enquêter sur les allégations de discrimination raciale et de comportements abusifs à motivation raciste de la police (dont le paragraphe 10 recommande l'établissement) ou par l'organe spécialisé dont l'ECRI recommande la mise en place dans sa Recommandation de politique générale n°2 sur les organes spécialisés dans la lutte contre le racisme, la xénophobie, l'antisémitisme et l'intolérance au niveau national.

Paragraphe 2 de la Recommandation :

« De faire des recherches sur le profilage racial et d'assurer un suivi des activités de police afin d'identifier des pratiques de profilage racial, y compris en recueillant des données ventilées en fonction de motifs tels que l'origine nationale ou ethnique, la langue, la religion et la nationalité concernant les activités de police en question »

40. Il n'existe que très peu de recherches et de suivi au sein des Etats membres du Conseil de l'Europe concernant le profilage racial. On déplore de sérieuses lacunes en matière de connaissances tant en ce qui concerne la recherche sur les méthodes visant à identifier et à mesurer le profilage racial qu'en matière d'études couvrant les différents aspects évoqués ci-dessus concernant la définition du profilage racial, c'est-à-dire les critères d'efficacité, de nécessité et de nuisance causée par le profilage racial. L'ECRI considère que ces lacunes favorisent la perpétuation sans obstacle de la pratique du profilage racial et son intensification dans des contextes sécuritaires spécifiques.
41. Concernant le suivi des activités de police pour identifier l'existence de profilage racial, il convient de souligner que, dans la grande majorité des Etats membres du Conseil de l'Europe, une des raisons principales des lacunes dans les connaissances sur le profilage racial provient du manque de données ventilées en fonction de motifs tels que l'origine nationale ou ethnique, la

langue, la religion, et la nationalité. Dans ses rapports de suivi pays-par-pays, l'ECRI a toujours recommandé aux Etats-membres de collecter ces données afin de permettre un suivi de la situation des groupes minoritaires et l'identification des discriminations directes ou indirectes qu'ils pourraient rencontrer. Les activités de police, et plus généralement le système de justice pénal sont des domaines essentiels pour lesquels l'ECRI a demandé que de telles données soient récoltées pour encourager la responsabilisation et fournir une base de connaissance nécessaires à la prise de décisions politiques. L'ECRI souligne également de façon constante que de telles données doivent être collectées conformément aux principes de confidentialité, de consentement éclairé et d'auto-identification volontaire des personnes comme appartenant à un groupe particulier. Cette collecte doit s'opérer en coopération étroite avec tous les acteurs concernés, y compris les organisations de la société civile.

42. Pour que les données ventilées en fonction de l'origine nationale et ethnique, de la langue, de la religion et de la nationalité permettent d'identifier et de mesurer le profilage racial, de telles données doivent être collectées au sujet d'activités de police pertinentes, y compris les contrôles d'identité, les inspections de véhicule, les fouilles corporelles, les perquisitions de domicile ou d'autres locaux, les descentes de police. Des données doivent être collectées sur le résultat final des activités concernées (en termes de poursuites et de condamnations). Ainsi pourra être déterminé si les ratios établis entre les contrôles effectués et les condamnations prononcées sont différents entre les membres des groupes minoritaires et le reste de la population. Pour être utiles, les recherches et le suivi du profilage racial doivent également répondre à des standards élevés de recherche scientifique qui doivent se refléter dans la méthodologie employée. De bonnes pratiques ont déjà été développées dans ce domaine pour établir l'existence et mesurer les cas de profilage racial en Europe ou ailleurs. Par exemple, dans le cadre d'un suivi d'éventuelles pratiques de profilage racial lors d'interpellations et de fouilles effectuées dans un certain voisinage et à un moment donné, il convient de veiller à bien établir la composition de la population s'y trouvant au moment donné de façon à déterminer si la police procède à des arrestations de membres des groupes minoritaires dans des conditions qui ne soient pas disproportionnées par rapport à ce contexte précis.
43. L'ECRI souligne qu'en collectant de telles données, la police fait preuve de bonne volonté et démontre qu'elle est prête à entendre les doléances des groupes minoritaires. Si aucun cas de profilage racial n'est identifié, la confiance pourra être rétablie, voire renforcée et le risque pour la police d'être confrontée à des comportements agressifs réduit. L'ECRI souligne par ailleurs que l'impression d'un recours par la police au profilage racial est au moins aussi nuisible que la mise en œuvre elle-même du profilage racial.

Paragraphe 3 de la Recommandation :

« D'introduire un standard de soupçon raisonnable selon lequel les pouvoirs liés aux activités de contrôle, de surveillance ou d'investigation ne peuvent être exercés que sur la base d'une suspicion fondée sur des critères objectifs »

44. Le Code européen d'éthique de la police prévoit dans son paragraphe 47 que « les enquêtes de police doivent au moins être fondées sur des soupçons raisonnables qu'une infraction a été commise ou va l'être ». Comme expliqué dans l'Exposé des motifs du Code, cela signifie qu'il doit y avoir un soupçon d'une infraction ou d'un crime qui soit justifié par certains critères objectifs pour commencer une enquête. L'ECRI considère que l'introduction d'un standard de soupçon raisonnable dans l'exercice des pouvoirs d'investigation de la police et dans l'exercice des pouvoirs de police liés aux activités de contrôle et de surveillance, est un instrument particulièrement important dans la lutte contre le profilage racial. Elle recommande donc d'introduire ce standard dans le cadre législatif ou réglementaire qui régit, dans les différents Etats membres, l'exercice de ces pouvoirs de police.

Paragraphe 4 de la Recommandation :

« De former la police à la question du profilage racial et à l'utilisation du standard de soupçon raisonnable »

45. Ces formations doivent porter sur le caractère illégal du profilage racial sur son inefficacité et sa nuisance telles que décrits ci-dessus.
46. La formation relative à l'utilisation du standard de suspicion raisonnable devrait comprendre des exemples pratiques de situation opérationnelle indiquant le comportement que l'on attend de la part des agents de la police dans l'exercice de leurs pouvoirs. Elle devrait également comprendre des principes pratiques à utiliser par ces agents dans des situations concrètes afin de déterminer la conformité de leurs agissements avec le standard de suspicion raisonnable. L'un de ces principes pourrait être, par exemple, que les raisons sur lesquelles l'agent fonde sa suspicion devraient être de nature à susciter la suspicion d'une tierce personne raisonnable. Un autre principe pourrait être qu'il n'y a pas de suspicion raisonnable chaque fois qu'un agent sait à l'avance que l'exercice de ses pouvoirs aura peu ou pas de chance de conduire à la détection d'une infraction. Par ailleurs, lorsqu'il existe une suspicion raisonnable selon laquelle une infraction a été ou sera commise dans une zone géographique clairement identifiée, l'agent peut exercer ses pouvoirs à l'égard de toutes les personnes se trouvant dans cette zone, pourvu qu'il procède de façon non discriminatoire.
47. Pour être efficaces, les formations spécifiques visées ci-dessus doivent être accompagnées d'une formation et d'une sensibilisation plus générales aux questions de droits de l'homme et à la nécessité de lutter contre le racisme et la discrimination raciale. (Voir sur ce point les autres parties de la Recommandation visant la formation et la sensibilisation).

II. Concernant toutes les formes de discrimination raciale et les comportements abusifs à motivation raciste de la police

48. Les recommandations faites dans la présente section s'appliquent à toutes les formes de discrimination raciale - y compris le profilage racial - et de comportements abusifs à motivation raciste de la police.

Paragraphe 5 de la Recommandation :

« De s'assurer que le champ d'application de la législation interdisant la discrimination raciale directe ou indirecte comprend les activités de la police »

49. Par la présente recommandation, l'ECRI réitère la demande faite précédemment aux Etats membres dans sa RPG n° 7 de placer les activités de la police dans le champ d'application de la législation anti-discriminatoire. Dans la RPG n° 7, l'ECRI entend par :
- a) « discrimination raciale directe » 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, qui manque de justification objective et raisonnable. Une différence de traitement manque de justification objective et raisonnable si elle ne poursuit pas un but légitime ou si fait défaut un rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé ;
 - b) « discrimination raciale indirecte » le cas où un facteur apparemment neutre tel qu'une disposition, un critère ou une pratique ne peut être respecté aussi facilement par des personnes appartenant à un groupe distingué par un motif tel que la race, la couleur, la langue, la religion, la nationalité ou l'origine nationale ou ethnique, ou désavantage ces personnes, sauf si ce facteur a une justification objective et raisonnable. Il en est ainsi s'il poursuit un but légitime et s'il existe un rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé.
50. Outre ces définitions, l'ECRI énumère dans sa RPG n° 7 les composantes-clés d'une législation antidiscriminatoire efficace, y compris pour ce qui concerne la charge de la preuve dans les affaires de discrimination, les sanctions prévues et les actes qui doivent être spécifiquement considérés comme relevant de la discrimination. Tous ces éléments doivent donc s'appliquer aux activités de la police. L'ECRI rappelle ici que ces composantes-clés peuvent être insérées dans une législation plus large englobant la lutte contre le racisme et la discrimination raciale dans les activités de la police. Par exemple, en adoptant des mesures juridiques contre la discrimination dans les activités de la police, les Etats membres peuvent interdire non seulement des discriminations raciales mais aussi d'autres formes de discrimination, telles que celle fondée sur le sexe, l'orientation sexuelle, le handicap, les opinions politiques ou toutes autres opinions, l'origine sociale, la fortune, la naissance ou toute autre situation.

Paragraphe 8 de la Recommandation :

« De prévoir la mise en place de mécanismes de soutien et de conseil aux victimes de discrimination raciale et de comportements abusifs à motivation raciste de la police »

51. La victime d'une discrimination raciale ou de comportements abusifs à motivation raciste commis par la police se trouve dans une situation particulièrement vulnérable. La police, en effet, est l'interlocuteur naturel d'une victime de tels actes quand ils sont commis par autrui. Il convient donc d'assurer un conseil juridique et un soutien psychologique approprié - que ce soit au sein de la police elle-même ou à l'extérieur - afin d'encourager les victimes dans leurs démarches visant à garantir leurs droits. Il convient de garantir leur accès à l'aide judiciaire et à l'assistance médicale. En outre, les victimes doivent être protégés contre les représailles de la part d'agents de police, y compris le fait de porter plainte en retour de façon abusive.
52. Des mécanismes d'aide aux victimes de discrimination raciale et d'actes racistes doivent également exister lorsque les auteurs de ces actes ne sont pas membres de la police. Dans ce cas, la police peut jouer un rôle d'autant plus actif d'encouragement et de conseil aux victimes en les orientant utilement vers la structure la plus appropriée à leur situation.
53. Un exemple de mécanisme de soutien peut être l'ouverture d'une ligne téléphonique gratuite d'assistance donnant en plusieurs langues des conseils juridiques et/ou un soutien psychologique aux victimes 24 heures sur 24. Des informations sur les services sociaux et/ou les organisations de la société civile d'aide et de conseil aux victimes devraient être mises à la disposition de victimes de discrimination raciale et de comportements abusifs à motivation raciste commis par la police. Il serait possible, par exemple, de prévoir la mise à disposition de brochures d'information sur les différentes aides proposées à ces victimes.

Paragraphe 9 de la Recommandation :

« De garantir l'ouverture d'une enquête efficace sur les allégations de discrimination raciale ou de comportements abusifs à motivation raciste de la police et, le cas échéant, de veiller à ce que les auteurs de tels actes soient sanctionnés de façon appropriée »

54. L'ECRI entend par « enquête efficace » une enquête répondant aux critères posés tant par la Cour européenne des droits de l'homme que par le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT). Pour être efficace, une enquête doit notamment être appropriée, complète, approfondie, prompte, diligente et indépendante. Voir la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme (par exemple, CEDH, 26 janvier 2006, *Mikheyev contre la Russie*,) et les normes du CPT (*Les Normes du CPT*, octobre 2006, p. 84 et suivantes, extrait du 14e rapport général [CPT/Inf (2004) 28]). Des mesures doivent être prises pour s'assurer que les victimes sont tenues informées du suivi des enquêtes et de leurs résultats.
55. Concernant les enquêtes sur les comportements abusifs à motivation raciste commis par la police, la Cour européenne des droits de l'homme, dans l'affaire *Natchova contre la Bulgarie* du 6 juillet 2005 comme dans d'autres affaires jugées postérieurement, a souligné l'obligation pour les autorités nationales de mener une enquête sur les éventuelles motivations racistes

- d'un comportement de membres de la police lorsqu'il existe des indices de telles motivations racistes. En l'absence d'enquête satisfaisante sur ce point, l'Etat est responsable d'une violation de l'article 14 de la Convention (interdiction de la discrimination) en combinaison avec un autre article (par exemple l'article 2 - droit à la vie ou l'article 3 - interdiction de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants) d'un point de vue de la procédure.
56. Concernant le fait de juger et de sanctionner de façon appropriée les agents de la police auteurs de discrimination raciale ou de comportements abusifs à motivation raciste, l'ECRI rappelle dans sa RPG n° 7 les éléments clés d'une législation pénale efficace pour lutter contre le racisme et la discrimination raciale. Elle rappelle, en particulier, que la loi doit prévoir la prise en compte de la motivation raciste comme circonstance aggravante de la peine. Les victimes de discrimination raciale et de comportements abusifs à motivation raciste de la police doivent également pouvoir bénéficier d'une juste réparation des dommages physiques et moraux qu'elles ont subis.
57. La police doit prévoir au sein de son organisation un mécanisme de supervision de la qualité du travail de ses agents dans toutes les questions relatives aux cas de discrimination raciale ou de comportements abusifs à motivation raciste. Les responsables hiérarchiques doivent leur donner une priorité toute particulière et en informer les subordonnés.

Paragraphe 10 de la Recommandation :

« De prévoir un organe, indépendant de la police et du parquet, chargé d'enquêter sur les allégations de discrimination raciale et de comportements abusifs à motivation raciste de la police »

58. L'organe chargé d'enquêter sur les allégations de discrimination raciale et de comportements abusifs à motivation raciste de la police doit exister parallèlement aux autres structures compétentes pour recevoir des plaintes contre la police telles que les mécanismes internes disciplinaires (inspection de la police, service du ministère de l'intérieur, etc.) et le procureur. L'expérience montre que les victimes d'abus commis par des agents de police ne font pas confiance à un mécanisme interne à la police. Par ailleurs, elles hésitent généralement à porter plainte auprès d'institutions qui coopèrent étroitement et au quotidien avec la police tels que le parquet. Il est donc nécessaire de créer un système permettant aux victimes de porter plainte en toute confiance auprès d'un organe indépendant dont la tâche principale est de contrôler les activités de la police. Voir également sur ce point la section sur la responsabilisation et la transparence de la police (*Police accountability and transparency*) du *Guidebook on Democratic Policing*, du *Senior Police Adviser to the OSCE Secretary General*, décembre 2006, p. 33 et s.
59. Cet organe chargé d'enquêter sur les allégations de discrimination raciale et de comportements abusifs à motivation raciste de la police doit détenir les pouvoirs nécessaires pour exercer ses fonctions de façon efficace. Par conséquent, il doit avoir des pouvoirs tels que celui d'exiger la production, pour vérification et examen, de documents et autres éléments ; de faire saisir des documents et autres éléments aux fins d'en prendre copie ou d'en établir des extraits ou encore de procéder à des interrogatoires. Lorsque les faits soumis à un tel organe relèvent du droit pénal, il doit être tenu d'en référer au procureur.

60. L'organe chargé d'enquêter sur les allégations de discrimination raciale et de comportements abusifs à motivation raciste de la police peut prendre plusieurs formes. Il peut s'agir d'une institution nationale pour la protection et la promotion des droits de l'homme, d'un Ombudsman spécialisé dans la police, d'une commission civile de contrôle des activités de la police ou encore de l'organe spécialisé dont l'ECRI recommande la mise en place dans sa Recommandation de politique générale n° 2 sur les organes spécialisés dans la lutte contre le racisme, la xénophobie, l'antisémitisme et l'intolérance au niveau national.
61. Outre des pouvoirs d'investigations, cet organe peut avoir les pouvoirs suivants pour les actes qui ne relèvent pas du droit pénal : la résolution amiable des conflits ; le suivi des activités de la police et la formulation de recommandations sur la manière d'améliorer les législations, les réglementations et les pratiques pour lutter contre le racisme et la discrimination raciale dans les activités de la police ; et l'établissement de codes de conduite. Il convient de prévoir que l'organe en question coopère activement avec les organisations travaillant dans le domaine de la lutte contre le racisme et la discrimination raciale. Il est important de s'assurer que cet organe est facilement accessible à ceux qu'il doit protéger. Au besoin, des bureaux locaux doivent être mis à disposition pour améliorer son accessibilité.

III. Concernant le rôle de la police dans la lutte contre les infractions racistes et le suivi des incidents racistes

62. La Recommandation fait une distinction entre l'infraction raciste et l'incident raciste. A la différence de l'infraction raciste (qui correspond à une qualification pénale), l'incident raciste est un incident qui est perçu comme étant raciste par la victime ou par toute autre personne. Aussi, toutes les infractions racistes peuvent être qualifiées dans un premier temps d'incidents racistes. Cependant, tous les incidents racistes ne constitueront pas au bout du compte des infractions racistes. Il appartiendra à l'enquête, et au final au tribunal, de déterminer si une infraction a été commise et si, par exemple, la motivation de cette infraction était raciste.
63. Par infractions racistes, l'ECRI entend les infractions ordinaires (telles que le meurtre, les violences et voies de fait, l'incendie criminel et l'insulte) commises avec une motivation raciste (infractions à motivation raciste) et d'autres infractions dont l'élément raciste est inhérent à ces infractions (telles que l'incitation à la haine raciale ou la participation à une organisation raciste).
64. Concernant les motifs compris dans les notions d'incident *raciste* et d'infraction *raciste*, l'ECRI précise dans sa RPG n° 7 que le racisme recouvre des comportements fondés sur des motifs tels que la race, la couleur, la langue, la religion, la nationalité ou l'origine nationale ou ethnique.

Paragraphe 11 de la Recommandation :

« De s'assurer que la police mène des enquêtes approfondies sur les infractions racistes, notamment en prenant pleinement en compte la motivation raciste des infractions ordinaires »

65. Dans l'affaire *Šečić contre Croatie* du 31 mai 2007 sur une investigation policière relative à une attaque raciste contre une personne d'origine rom dont les auteurs sont présumés appartenir à un groupe de skinheads, la Cour européenne des droits de l'homme a souligné que le fait de traiter la violence et la brutalité motivées par le racisme sur le même pied que des affaires qui n'ont pas de connotation raciste reviendrait à ignorer totalement la nature spécifique d'actes qui sont particulièrement destructeurs des droits fondamentaux. La Cour a donc considéré qu'il était inacceptable de ne pas avoir pris de mesures sérieuses et diligentes pour enquêter sur un acte de violence fort probablement à motivation raciste en vue d'identifier et de poursuivre les auteurs de cet acte (voir *Šečić contre Croatie*, § 67-69).
66. Une des mesures pratiques qui peut être prises pour s'assurer que la police mène des enquêtes approfondies sur les infractions racistes et en particulier qu'elle ne néglige pas de prendre en compte la motivation raciste des infractions ordinaires, est l'adoption d'une définition large de l'incident raciste telle que prévue dans cette Recommandation (paragraphe 14). En effet, à partir du moment où il y a un incident raciste selon cette définition, la police doit être tenue de suivre cette piste de façon approfondie. A cette fin, il convient de fournir des lignes directrices aux agents de police concernant les mesures à prendre lorsqu'un incident raciste est signalé, notamment concernant les domaines suivants : la sensibilité vis-à-vis de la victime ; les mesures à prendre sur le lieu de l'infraction pour conserver les preuves ; la localisation et l'interrogatoire des témoins ; la recherche du suspect ; l'examen des liens possibles avec des groupes racistes organisés, y compris les groupes néonazis ou skinheads ; la manière de procéder pour recueillir une déposition détaillée de la victime.
67. D'autres mesures peuvent être prises pour veiller à ce que la police mène une enquête approfondie sur les infractions racistes (y compris les infractions à motivations racistes). Elles comprennent, par exemple, l'établissement au sein de chaque division de la police d'une unité, spécialisée dans de telles infractions ou encore la publication de circulaires ministérielles et d'autres documents visant à sensibiliser la police à la nécessité de lutter vigoureusement contre les infractions racistes (y compris les infractions à motivation raciste).

Paragraphe 12 de la Recommandation :

« De mettre en place et de gérer un système d'enregistrement et de suivi des incidents racistes et de la mesure dans laquelle ces incidents sont transmis aux procureurs et sont au final qualifiés d'infractions racistes »

68. Pour obtenir une vue d'ensemble et aussi exacte que possible de la situation concernant la fréquence des manifestations du racisme dans la société et pour assurer le suivi de la réponse des institutions judiciaires pénales à de telles manifestations, il est nécessaire de développer un système fiable d'enregistrement et de suivi des incidents racistes. L'adoption de la définition large de l'incident raciste prévue dans la présente Recommandation (paragraphe 14) est un élément-clé d'un tel système. La définition vise à permettre un suivi uniforme de ces incidents en s'assurant

que toutes les unités de police et toutes les agences compétentes pour recevoir des signalements utilisent les mêmes concepts.

69. En outre, la police (et tous ceux qui reçoivent des informations sur des incidents racistes) doivent recueillir des informations détaillées sur chaque cas. Cela pourrait se faire par exemple au moyen de formulaires sur les incidents racistes, qui devraient contenir des informations sur un certain nombre d'éléments, y compris sur la victime, le suspect ou l'auteur de l'infraction, sur le type et le lieu de l'incident et sur les motifs impliqués. Un exemple de formulaire de rapport d'incident peut être trouvé dans *Combating Hate Crimes in the OSCE Region*, OSCE/ODIHR, 2005, Annex D. Voir également sur ce point, *La surveillance policière de la criminalité et de la violence racistes: analyse comparative*, EUMC, Septembre 2005.
70. La collecte d'informations détaillées et exactes sur les incidents racistes par la police à ce stade est une condition préalable pour permettre un suivi efficace quant à la manière dont le système de justice pénal dans son ensemble traite des incidents racistes et des infractions racistes. Toutefois pour obtenir une vue d'ensemble, il est également nécessaire que les parquets et les tribunaux établissent ou peaufinent leurs systèmes de suivi. Ces systèmes devraient comprendre des informations facilement accessibles sur les investigations menées, sur les poursuites engagées et sur les condamnations prononcées dans ces affaires.
71. En outre, le fait d'enregistrer les incidents racistes aide la police à améliorer son enquête sur les infractions racistes (tel que recommandé dans le paragraphe 11) en lui permettant de disposer d'informations susceptibles d'éclairer le contexte dans lequel des infractions postérieures pourraient avoir lieu.

Paragraphe 13 de la Recommandation :

« D'encourager les victimes et les témoins d'incidents racistes à signaler ces incidents »

72. Il existe différentes manières d'encourager les victimes et les témoins d'incidents racistes à signaler ces incidents. De façon générale, toutes les mesures visant à améliorer la confiance des groupes minoritaires à l'égard de la police telles que celles énumérées dans la partie II et la partie IV de cette recommandation sont de nature à encourager fortement le signalement des incidents racistes. Plus précisément, des exemples de mesures encourageant à signaler des incidents racistes comprennent l'établissement d'une procédure par laquelle les victimes et les témoins peuvent signaler des incidents racistes auprès de différentes agences locales (hormis la police, ces agences pourraient être des autorités locales et des organisations de la société civile) travaillant de façon coordonnée. Toutes ces agences pourraient être formées à l'utilisation de la même définition de l'incident raciste et aux mesures à prendre quand une victime ou un témoin les contacte. Ces agences qui ne relèvent pas des services de la police et qui reçoivent des plaintes agissent donc comme des intermédiaires et peuvent transmettre, si nécessaire, l'information à la police. Ce rôle d'intermédiaire peut être particulièrement pertinent pour les personnes en situation très vulnérable, telles que les personnes sans statut juridique, qui peuvent hésiter à signaler des incidents racistes à la police. Une autre mesure spécifique allant dans ce sens est la formation de la police sur la manière de recevoir des plaintes de racisme et de discrimination raciale.

73. Les victimes et les témoins d'incidents racistes doivent être protégés contre les rétorsions, c'est-à-dire tout traitement ou toute conséquence défavorable en réaction à une dénonciation ou à une plainte.

Paragraphe 14 de la Recommandation :

« A ces fins, d'adopter une définition large de l'incident raciste ;

Aux fins de cette Recommandation, on entend par incident raciste :

'Tout incident qui est perçu comme étant raciste par la victime ou toute autre personne' »

74. La Recommandation prévoit de définir l'incident raciste comme un incident perçu comme étant raciste par la victime ou par toute autre personne. Le fait d'adopter une définition aussi large de l'incident raciste présente l'intérêt de donner un signal positif aux victimes selon lequel leur parole sera écoutée. Cette définition est tirée du rapport sur l'enquête concernant Stephen Lawrence de Sir William Macpherson of Cluny de 1999 (*1999 Stephen Lawrence Inquiry Report, by Sir William Macpherson of Cluny - Cm 4262, Chapitre 47, paragraphe 12*).
75. Comme indiqué ci-dessus, le but d'adopter une définition de l'incident raciste est double: premièrement, il s'agit d'améliorer l'enregistrement et le suivi des incidents racistes et, deuxièmement, de s'assurer que la police mène des enquêtes approfondies sur toutes les infractions racistes et ne néglige pas de prendre en compte la motivation raciste des infractions ordinaires.

IV. Concernant les relations entre la police et les membres de groupes minoritaires

76. Dans les parties I, II et III de la présente Recommandation, l'ECRI se penche essentiellement sur les circonstances dans lesquelles les membres des groupes minoritaires - c'est-à-dire aux fins de la présente Recommandation, des groupes définis par des caractéristiques telles que la race, la couleur, la langue, la religion, la nationalité et l'origine nationale ou ethnique - sont susceptibles d'être victimes de discrimination raciale y compris de profilage racial et de comportement à motivation raciste, que ce soit de la part de la police ou de membres ordinaires de la société. Toutefois, il est également nécessaire de veiller à ce que la police se comporte de façon professionnelle et impartiale lorsqu'elle traite des infractions qui ne sont pas à motivation raciste mais qui impliquent des membres des groupes minoritaires qu'il s'agisse de victimes, d'auteurs ou de témoins, etc. Les rapports de suivi de l'ECRI révèlent que les préjugés fondés sur la race, la couleur, la langue, la religion, la nationalité ou l'origine nationale ou ethnique affectent aussi la manière dont la police traite les membres des groupes minoritaires dans le contexte de ces infractions. Par exemple, les membres des groupes minoritaires seraient plus facilement perçus comme étant les auteurs d'un certain type d'infraction. Par ailleurs, la police peut être moins disposée à faire confiance aux membres de groupes minoritaires qui sont témoins ou victimes d'une infraction ordinaire. Les difficultés qui existent dans ce domaine sont aussi le résultat d'un manque de compétences pour travailler dans une société plurielle. Bien que formulée de façon à couvrir un champ d'application plus large, les recommandations proposées dans la partie IV visent à traiter de ces questions.

Paragraphe 15 de la Recommandation :

« De prévoir dans la loi l'obligation pour la police de promouvoir l'égalité et de prévenir la discrimination raciale dans l'exercice de ses fonctions »

77. L'ECRI a déjà recommandé dans sa RPG n° 7 de placer les autorités publiques dans l'obligation prévue par la loi de promouvoir l'égalité et de prévenir la discrimination raciale dans l'exercice de ses fonctions. Avec cette recommandation, l'ECRI souligne l'importance de placer en particulier la police dans une telle obligation. Pour respecter cette obligation, la police pourrait être tenue de créer et de mettre en œuvre des programmes spécifiques en faveur de l'égalité et pour prévenir les discriminations. Ces programmes peuvent inclure une large palette d'activités, allant de la formation et de la sensibilisation au suivi et à la fixation d'objectifs d'égalité à atteindre. Un exemple d'initiatives qui pourraient être comprises dans ces programmes serait l'établissement d'un code de conduite interne pour lutter contre le racisme et la discrimination raciale. De façon plus générale, les programmes de la police visant à promouvoir l'égalité et à prévenir la discrimination raciale devraient comprendre des initiatives et des engagements dans tous les domaines visés dans cette section (diversité, représentation des groupes minoritaires dans la police, et les relations avec les groupes minoritaires et les médias). Tel que recommandé dans la RPG n° 7 de l'ECRI, le respect par la police de l'obligation de promouvoir l'égalité et de prévenir la discrimination raciale pourrait faire l'objet d'un suivi et être imposé par le truchement d'un organe indépendant spécialisé dans la lutte contre le racisme et la discrimination raciale au niveau national.

Paragraphe 16 de la Recommandation :

« De former la police à travailler dans le contexte d'une société plurielle »

78. Le fait de former la police à travailler dans le contexte d'une société plurielle implique de prévoir des formations spécifiques pour les agents de police en contact avec les membres de groupes minoritaires, tant les ressortissants du pays que les non-ressortissants. Cela peut comprendre des formations visant à enseigner à des agents appartenant à la population majoritaire une langue parlée par un groupe minoritaire. Cela peut également comprendre des formations sur le pluralisme culturel et religieux ainsi que des activités visant à promouvoir l'interaction et le respect entre collègues d'origines différentes. De telles formations doivent être aussi pratiques que possible, comme la mise en situation et l'interaction avec des membres des groupes minoritaires.

Paragraphe 17 de la Recommandation :

« De recruter au sein de la police des membres de groupes minoritaires sous représentés et de s'assurer qu'ils bénéficient d'une égalité des chances dans leur évolution de carrière »

79. Il est important de s'assurer que la composition de la police reflète la diversité de la population pour promouvoir une société dont les membres ont le sentiment de jouir d'une égalité des chances indépendamment de leur origine ethnique, nationale ou de leur caractéristiques religieuses, linguistiques ou autres. C'est également important pour donner à la police de nouvelles compétences, y compris linguistiques et pour augmenter son efficacité en renforçant ses moyens de communication avec les groupes minoritaires et la confiance que ces derniers placent en elle.

80. Différents types de mesures peuvent être prises afin de recruter des membres des groupes minoritaires. Elles comprennent des mesures positives telles que : (i) la publication d'offres d'emploi dans la police et autres moyens de promotion encourageant les membres de groupes minoritaires à postuler ; (ii) l'aide à l'acquisition des connaissances permettant de réussir l'examen de police pour les membres de groupes minoritaires qui ne possèdent pas ces connaissances, grâce à des cours préparatoires ; (iii) l'identification et l'éradication des pratiques qui discriminent directement ou indirectement contre les membres de groupes minoritaires (par exemple, des cours sur la non-discrimination pour les responsables du recrutement, la révision des critères de sélection, etc.) ; (iv) la fixation d'objectifs à atteindre pour le recrutement et la promotion de membres de groupes minoritaires ainsi que le suivi des résultats en la matière. Les mesures visant à faciliter le recrutement des membres de groupes minoritaires au sein de la police ne doivent pas consister en une baisse des exigences en matière de compétences professionnelles.
81. Différents types de mesures peuvent être prises afin de s'assurer que les membres des groupes minoritaires bénéficient d'une égalité des chances concernant leur évolution de carrière au sein de la police. Elles comprennent : (i) l'interdiction du harcèlement racial au sein de la police ; (ii) l'adoption et la mise en œuvre de politiques internes anti-racistes ; (iii) la mise en place et la gestion efficace de mécanismes internes de plaintes ; (iv) la prise de mesures juridiques contre les agents qui ont offensé, insulté ou harcelé leurs collègues de façon raciste ; (v) le suivi des promotions des membres des groupes minoritaires ; (vi) le fait d'offrir des mécanismes de parrainage pour les membres de groupes minoritaires qui ont la volonté et le potentiel de progresser.

Paragraphe 18 de la Recommandation :

« De mettre en place un cadre permettant le dialogue et la coopération entre la police et les membres des groupes minoritaires »

82. La mise en place d'un cadre permettant le dialogue et la coopération entre la police et les membres des groupes minoritaires est un élément essentiel de la réussite dans la lutte contre le racisme et la discrimination raciale dans les activités de la police. C'est également un moyen sûr de garantir l'efficacité de son travail. Pour mener à bien sa tâche, la police ne peut se passer de la coopération des membres de la société, comprenant les groupes minoritaires, ce qui suppose l'existence d'une relation de confiance. Tant la police que les membres des groupes minoritaires profitent de la mise en place d'un dialogue, ce qui aura inévitablement un impact positif sur la société en général. Pour être efficace, la mise en place d'un cadre pour le dialogue et la coopération doit s'accompagner de mesures permettant d'assurer le suivi et le respect du devoir de dialoguer et de coopérer.
83. Le dialogue entre la police et les membres des groupes minoritaires est un moyen d'éviter le profilage racial. Il permet également d'éviter que des membres de groupes minoritaires ne se sentent à tort victimes de profilage racial quand ce n'est pas le cas. Voir, sur ce point, les développements ci-dessus concernant le profilage racial.
84. La police doit coopérer non seulement avec les groupes minoritaires et la société civile en général mais aussi avec les autorités publiques. Elle doit également coopérer étroitement avec l'organe spécialisé dont l'ECRI recommande la mise en place dans sa Recommandation de politique générale

- n° 2 sur les organes spécialisés dans la lutte contre le racisme, la xénophobie, l'antisémitisme et l'intolérance au niveau national. Ce dernier peut jouer un rôle d'intermédiaire, de médiateur mais peut aussi coopérer dans la mise en place des programmes mentionnés ci-dessus au titre de l'obligation faite à la police de promouvoir l'égalité et de prévenir la discrimination.
85. Les moyens d'instaurer un dialogue et une coopération entre la police et les groupes minoritaires peuvent comprendre l'organisation de réunions régulières de consultation des représentants des groupes minoritaires et la création de comités consultatifs composés de représentants des groupes minoritaires. Il est également envisageable de prévoir une police de proximité et des points ou des personnes de contact (agents de liaison) dans les commissariats de police, particulièrement responsables pour faire le lien avec les groupes minoritaires. La note explicative jointe aux Recommandations du Haut Commissaire de l'OSCE aux minorités nationales sur les activités de police dans une société multiethnique (*OSCE High Commissioner on National Minorities' Recommendations on Policing in Multi-Ethnic Societies*) donne de nombreux exemples détaillés des mécanismes susceptibles de favoriser la communication et la coopération entre la police et les membres d'une société multiethnique.
86. La nomination d'un médiateur peut être une manière de favoriser le dialogue et la coopération. Dans la mesure où les médiateurs disposent des compétences nécessaires, notamment linguistiques, et où ils bénéficient de la confiance tant des groupes minoritaires concernés que de la police, ils peuvent jouer un rôle important en tant qu'intermédiaires, et permettent ainsi d'éviter les conflits entre la police et les groupes minoritaires.

Paragraphe 19 de la Recommandation :

« De prévoir dans la mesure du possible l'accès à un service professionnel d'interprétation pour ceux qui, ne comprenant pas la langue officielle, entrent en contact avec la police »

87. Selon la Convention européenne des droits de l'homme, toute personne arrêtée et/ou accusée a le droit d'être informée dans une langue qu'elle comprend des raisons de son arrestation et/ou de la nature et de la cause de l'accusation portée contre elle. Pour les personnes en contact avec la police et qui ne seraient ni suspectées ni accusées telles que les victimes ou les témoins, il convient de s'efforcer d'assurer un service d'interprétation, par exemple par téléphone dans les cas où il est impossible de trouver un interprète sur place. De façon complémentaire, il est possible de prévoir la présence au sein de la police d'agents parlant une ou plusieurs langues en plus de la langue officielle de façon à faciliter la communication avec les personnes qui ne la parlent pas. Dans les Etats qui l'ont ratifiée, il convient également de tenir compte des exigences de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales en matière de langue de communication entre les autorités publiques et les groupes minoritaires concernés.

Paragraphe 20 de la Recommandation :

« De s'assurer que la police communique avec les médias et le public en général d'une façon qui ne soit pas de nature à entretenir l'hostilité ou les préjugés à l'encontre des membres de groupes minoritaires »

88. La police ne doit révéler ni aux médias ni au public des informations concernant la race, la couleur, la langue la religion, la nationalité ou l'origine nationale ou ethnique d'un auteur présumé d'une infraction. La police ne doit être autorisée à divulguer une telle information que lorsque cette divulgation est strictement nécessaire et sert un but légitime, comme dans le cas d'un avis de recherche.
89. La police doit également veiller, en particulier lorsqu'elle divulgue des informations statistiques, à ne pas contribuer à propager et entretenir le mythe selon lequel la criminalité et l'origine ethnique sont liés pas plus qu'elle ne doit établir de lien entre l'augmentation de l'immigration et celle de la criminalité. Elle doit s'attacher à ne divulguer qu'une information objective, qui respecte la diversité de la société et allant dans le sens de la promotion de l'égalité.

GLOSSAIRE

Police :

Les agents qui exercent (ou peuvent exercer selon la loi) le pouvoir d'utiliser la force pour faire assurer le respect du droit et le maintien de l'ordre public dans la société, comprenant normalement la prévention et la détection des infractions. Cette définition inclut les services secrets et de renseignement ainsi que la police des frontières. Elle comprend également les entreprises privées qui exercent les pouvoirs de police tels que définis ci-dessus.

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.

Soupçon raisonnable :

Un soupçon d'une infraction qui est justifié par certains critères objectifs pour que la police puisse commencer une enquête ou mener des activités de contrôle, de surveillance ou d'investigation.

Incident raciste:

Tout incident qui est perçu comme étant raciste par la victime ou toute autre personne.

Infraction raciste :

Toute infraction ordinaire (telle que le meurtre, les violences et voies de fait, l'incendie criminel et l'insulte) commise avec une motivation raciste (infraction à motivation raciste) et d'autres infractions dont l'élément raciste est inhérent à ces infractions (telles que l'incitation à la haine raciale ou la participation à une organisation raciste).

Discrimination raciale directe :

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, qui manque de justification objective et raisonnable. Une différence de traitement manque de justification objective et raisonnable si elle ne poursuit pas un but légitime ou si fait défaut un rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé.

Discrimination raciale indirecte :

Le cas où un facteur apparemment neutre tel qu'une disposition, un critère ou une pratique ne peut être respecté aussi facilement par des personnes appartenant à un groupe distingué par un motif tel que la race, la couleur, la langue, la religion, la nationalité ou l'origine nationale ou ethnique, ou désavantage ces personnes, sauf si ce facteur a une justification objective et raisonnable. Il en est ainsi s'il poursuit un but légitime et s'il existe un rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé.



**Recommandation de politique
générale n° 12 de l'ECRI :**

**La lutte contre le racisme
et la discrimination raciale
dans le domaine du sport**



Adoptée le 19 décembre 2008

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

Vu l'article 14 de la Convention européenne des Droits de l'Homme, le Protocole n° 12 à cette convention et la jurisprudence de la Cour européenne des Droits de l'Homme ;

Vu 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 ;

Vu la Charte européenne du sport révisée ;

Eu égard à la Recommandation(2001)6 du Comité des Ministres aux Etats membres sur la prévention du racisme, de la xénophobie et de l'intolérance dans le sport ;

Rappelant la Recommandation de politique générale n°2 de l'ECRI sur les organes spécialisés dans la lutte contre le racisme, la xénophobie, l'antisémitisme et l'intolérance au niveau national ;

Rappelant la Recommandation de politique générale n°7 de l'ECRI sur la législation nationale pour lutter contre le racisme et la discrimination raciale ;

Rappelant la Recommandation de politique générale n° 11 de l'ECRI sur la lutte contre le racisme et la discrimination raciale dans les activités de la police ;

Ayant à l'esprit la Déclaration de l'ECRI à l'occasion de l'EURO 2008 « Tous contre le racisme » ;

Soulignant que les valeurs fondamentales du sport que sont le fair play, la rivalité amicale, le respect mutuel et la tolérance doivent être au centre de toute activité sportive ;

Soulignant que la protection contre le racisme et la discrimination raciale est un droit de l'homme, qui doit être garanti aussi dans le domaine du sport ;

Convaincue que le grand public doit participer à la lutte contre le racisme et l'intolérance dans le sport, dans un esprit de solidarité et d'amitié internationales ;

Consciente que le sport a non seulement un rôle d'éducation et de socialisation mais qu'il peut aussi aider à explorer et célébrer la diversité ;

Regrettant profondément l'existence du racisme et de la discrimination raciale dans le sport et constatant que ces phénomènes concernent beaucoup de sports et peuvent se manifester à tous les niveaux ;

Condamnant fermement les manifestations de racisme, de xénophobie, d'antisémitisme et d'intolérance qui se produisent lors de rencontres sportives et rappelant que ces phénomènes constituent une grave menace pour le sport et son éthique ;

Refusant toute argumentation tendant à banaliser les actes racistes commis lors de rencontres sportives ;

Souhaitant renforcer l'application dans le domaine du sport des normes internationales et européennes en matière de protection des Droits de l'Homme ;

Recommande aux gouvernements des Etats membres :

- I. **De garantir l'égalité des chances dans l'accès au sport pour tous et, à cette fin :**
 1. de collecter des informations sur la situation et la représentation des groupes minoritaires dans le sport, et sur les bonnes pratiques dans ce domaine ;
 2. de concevoir des mesures juridiques et politiques appropriées et effectives consistant :
 - a) à adopter une législation anti-discriminatoire adéquate afin de prévenir la discrimination dans l'accès au sport ;
 - b) à promouvoir l'égalité des chances afin d'arriver à une représentation équilibrée des groupes minoritaires dans le sport à tous les niveaux ;
 - c) à abolir, s'il y a lieu, tout éventuel obstacle juridique et administratif à la participation des non-ressortissants aux compétitions sportives locales et nationales ;
 - d) à favoriser le sport pour tous à l'école ;
 - e) à adopter des programmes d'intégration mettant spécialement l'accent sur la promotion de l'accès au sport des enfants issus des minorités ;
 3. d'inviter les autorités locales :
 - a) à soutenir et à faciliter la participation des groupes minoritaires aux activités dans le domaine du sport, notamment le fonctionnement des instances locales chargées des sports ;
 - b) à conseiller et à soutenir les clubs sportifs et partenaires locaux pour la mise en œuvre des programmes d'égalité des chances ;
 - c) à organiser des activités de proximité spécifiques pour réunir dans le sport des personnes d'origines différentes ;
 4. d'inviter les fédérations et clubs sportifs :
 - a) à adopter des politiques de diversité et d'égalité des chances visant à assurer une représentation équilibrée des groupes minoritaires dans le sport à tous les niveaux ;
 - b) à prendre des mesures pour attirer des supporters issus des minorités aux événements sportifs ;
- II. **De lutter contre le racisme et la discrimination raciale dans le sport et, à cette fin :**
 5. de s'assurer qu'une législation générale et, s'il en est besoin, spécifique contre le racisme et la discrimination raciale dans le sport soit en place. En particulier, il est recommandé au législateur :
 - a) de donner une définition claire du racisme et de la discrimination raciale ;
 - b) de définir et d'interdire, s'il en est besoin, les formes spécifiques de racisme et de discrimination raciale dans le sport ;

- c) d'adopter une législation anti-discriminatoire adéquate et complète ;
 - d) d'adopter des dispositions juridiques incriminant les actes racistes ;
 - e) d'interdire la diffusion de contenus racistes par l'internet;
 - f) de prévoir l'indemnisation des victimes de racisme et de discrimination raciale dans le sport ;
 - g) de faire en sorte que la réglementation en matière de sécurité permette à la police et au personnel de sécurité de mettre fin aux abus racistes, de les signaler et d'en faciliter l'étude documentaire ;
 - h) de veiller à ce que les clubs et les fédérations de sport soient tenus responsables pour les actes racistes commis lors d'événements sportifs ;
6. de veiller à ce que la législation ayant pour but de prévenir et sanctionner les infractions racistes dans le domaine du sport soit effectivement appliquée et, à cette fin :
- a) fournir des éléments et lignes directrices claires pour l'identification des actes racistes ;
 - b) mettre en place des mécanismes clairs en vue de signaler et de traiter les comportements racistes ;
 - c) établir des systèmes de suivi et de collecte de données ;
 - d) proposer une formation ciblée aux intervenants à tous les niveaux de la justice ;
 - e) prendre des mesures pour encourager les victimes d'actes racistes à déposer plainte, et surveiller les suites données à ces plaintes ;
 - f) assurer la mise en place et le fonctionnement effectif d'un organe indépendant chargé de lutter contre la discrimination avec pour compétence, notamment, l'assistance aux victimes pour porter plainte contre l'auteur d'un acte de racisme et de discrimination raciale ;
7. d'organiser et de financer de vastes campagnes de sensibilisation antiraciste dans le sport de tous niveaux, en y faisant participer l'ensemble des acteurs concernés ;
8. de demander aux autorités locales :
- a) d'intégrer la lutte contre le racisme et la discrimination raciale dans leurs activités habituelles, notamment dans celles de leurs instances chargées du sport ;
 - b) de soutenir les mouvements et initiatives visant à promouvoir la sportivité et la tolérance, ainsi que les projets éducatifs et sociaux en la matière ;
 - c) de donner aux forces de police locale une formation adéquate pour leur permettre de traiter les incidents racistes à l'intérieur et à l'extérieur des terrains de sport ;

9. de demander à la police :
 - a) de prévoir des formations relatives à la manière de traiter les incidents racistes survenant lors de manifestations sportives et d'identifier les auteurs d'infractions à caractère raciste ;
 - b) d'adopter une stratégie commune avec le personnel de sécurité des organisateurs de rencontres sportives pour traiter les incidents racistes ;
 - c) d'identifier et de retirer les tracts, symboles et bannières racistes, antisémites ou discriminatoires ;
 - d) d'intervenir rapidement pour mettre fin à des comportements racistes ;
10. d'inviter les fédérations sportives et les clubs sportifs :
 - a) à reconnaître que le racisme pose un problème important dans le sport à tous les niveaux et à montrer publiquement leur engagement à le combattre ;
 - b) à mettre en place des mécanismes internes pour traiter les cas de racisme et de discrimination raciale ;
 - c) à adopter et d'appliquer des mesures d'autorégulation, des mesures disciplinaires et des mesures de sensibilisation ;
 - d) à donner à leur personnel de sécurité une formation à la prévention et au traitement adéquat des incidents racistes sur les terrains de sport ;
 - e) à refuser l'accès des lieux sportifs aux personnes qui distribuent ou qui portent sur elles des tracts, des symboles ou des bannières racistes, antisémites ou discriminatoires ;
 - f) à soutenir les mouvements et les initiatives pour la promotion de l'esprit sportif et de la tolérance, ainsi que les projets éducatifs et sociaux en ce domaine ;
11. de rappeler aux athlètes et aux entraîneurs :
 - a) de s'abstenir en toutes circonstances de comportements racistes ;
 - b) de signaler les comportements racistes lorsqu'ils se produisent ;
12. de rappeler aux arbitres :
 - a) de réagir de manière appropriée lorsque des athlètes, des membres du personnel technique et/ou des supporters s'expriment par gestes ou profèrent des propos racistes en imposant des mesures et sanctions adéquates ;
 - b) de mentionner dans le rapport de l'arbitre les incidents racistes survenus lors d'une rencontre sportive ;
13. d'encourager les organisations de supporters :
 - a) à adopter une charte du supporter contenant des clauses antiracistes ;
 - b) à organiser des activités impliquant des personnes issues des minorités ;

- c) à être vigilant quant à d'éventuels contenus racistes sur leurs sites web et dans leurs fanzines ;
- 14. d'encourager les responsables politiques et les leaders d'opinion à prendre fermement et publiquement position contre le racisme dans le sport ;
- 15. d'encourager les médias :
 - a) à s'abstenir de reproduire des stéréotypes racistes dans leurs reportages ;
 - b) à accorder l'attention nécessaire à l'image qu'ils donnent des groupes minoritaires dans le domaine du sport ;
 - c) à rapporter les incidents racistes relevés sur les terrains de sport et à donner la publicité nécessaire aux sanctions encourues par les auteurs d'infractions à caractère raciste ;
- 16. d'encourager les sponsors et les publicitaires :
 - a) à donner une image non-stéréotypée des athlètes issus des minorités ;
 - b) à ne pratiquer aucune discrimination à l'égard des athlètes issus des minorités ;

III. De former une coalition contre le racisme dans le sport et, à cette fin :

- 17. de promouvoir la coopération entre toutes les parties prenantes :
 - a) par la mise en place et la promotion de mécanismes de concertation ;
 - b) par l'adoption d'un accord-cadre national contenant les grandes lignes définissant les rôles et responsabilités de chaque partie prenante ;
- 18. de promouvoir les échanges de bonnes pratiques :
 - a) en créant un prix récompensant de bonnes pratiques en matière de lutte contre le racisme et la discrimination raciale dans le sport ;
 - b) en chargeant l'organe national de lutte contre la discrimination de l'élaboration d'une base de données des bonnes pratiques existant dans la lutte contre le racisme et la discrimination raciale dans le sport ;
- 19. de subventionner les activités sociales, d'éducation et d'information des organisations non gouvernementales actives dans la lutte contre le racisme dans le sport.

EXPOSÉ DES MOTIFS RELATIF À LA RECOMMANDATION DE POLITIQUE GÉNÉRALE N° 12 DE L'ECRI SUR LA LUTTE CONTRE LE RACISME ET LA DISCRIMINATION RACIALE DANS LE DOMAINE DE SPORT

Introduction

1. La présente Recommandation de politique générale (ci-après : la Recommandation) porte sur la lutte contre le racisme et la discrimination raciale dans le domaine du sport. Tous les types de sport - professionnel comme amateur, individuel comme collectif - sont visés, ainsi que toutes les activités dans le cadre du sport, sur les terrains de sport et en dehors des terrains de sport.

2. Aux fins de la présente Recommandation, l'ECRI applique la définition du sport de la Charte européenne du sport révisée¹, en vertu de laquelle :

On entend par "sport" toutes formes d'activités physiques qui, à travers une participation organisée ou non, ont pour objectif l'expression ou l'amélioration de la condition physique et psychique, le développement des relations sociales ou l'obtention de résultats en compétition de tous niveaux.

3. Le sport peut être un bon instrument pour promouvoir la cohésion sociale et pour transmettre des valeurs importantes telles que le fair play, le respect mutuel et la tolérance, mais il peut également faire le lit du racisme et de la discrimination raciale et avoir ainsi un effet pervers par rapport aux valeurs mentionnées.

4. Dans sa Recommandation de politique générale n°7 sur la législation nationale pour lutter contre le racisme et la discrimination raciale, l'ECRI définit le racisme comme suit :

On entend par «racisme» la croyance qu'un motif tel que la race², la couleur, 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 personnes.

5. Conformément à son mandat, l'ECRI se concentre dans la présente Recommandation sur les phénomènes d'intolérance et de discrimination aux motifs de la race, la couleur, la langue, la religion, la nationalité ou l'origine nationale ou ethnique. Cependant, l'ECRI est consciente que l'intolérance et la discrimination dans le domaine du sport peuvent se manifester aussi pour d'autres motifs ou par la combinaison de différents motifs, notamment en raison du genre ou de l'orientation sexuelle. Il convient d'attirer l'attention sur le fait que la plupart des recommandations contenues dans le présent texte peuvent être appliquées *mutatis mutandis* à ces autres motifs.

¹Recommandation n° R(92)13 REV sur la Charte européenne du sport révisée, adoptée par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe le 24 septembre 1992 et révisée le 16 mai 2001.

² 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 laisser sans protection juridique les personnes qui sont généralement et erronément perçues comme appartenant à une «autre race», l'ECRI utilise ce terme dans la présente Recommandation.

6. Dans le cadre de ses travaux de monitoring par pays, l'ECRI a relevé que le racisme et la discrimination raciale dans le sport revêtent des formes diverses et variées, et que, souvent, seules les insultes à caractère raciste les plus flagrantes dans les disciplines sportives les plus populaires retiennent l'attention du grand public. De plus, il existe une tendance à banaliser les actes racistes qui se produisent lors d'événements sportifs. La présente Recommandation attire donc l'attention également sur certaines formes plus insidieuses de ce phénomène et donne des exemples concrets de pratiques et de comportements inacceptables³. Il existe des cas prouvant que le racisme et la discrimination dans le sport dépassent les comportements individuels ou collectifs des supporters ; il en est de même pour ce qui concerne les comportements ou remarques racistes émanant par exemple d'athlètes, d'entraîneurs ou de dirigeants de clubs. De fait, le domaine du sport est lui aussi touché par le racisme institutionnel⁴. En conséquence, la présente Recommandation s'intéresse également à la question de la garantie de l'égalité des chances dans l'accès au sport pour toutes les personnes, quelle que soit leur race, couleur, langue, religion, nationalité ou origine nationale ou ethnique.
7. Conformément au mandat de l'ECRI, la présente Recommandation s'adresse aux gouvernements de l'ensemble des Etats membres du Conseil de l'Europe, qui ont pour tâche de mettre en place un cadre juridique et politique efficace pour lutter contre le racisme et la discrimination raciale dans la société en général et dans le domaine du sport en particulier. Il incombe à ces Etats de s'assurer que l'ensemble des acteurs concernés, notamment les instances et pouvoirs publics (entre autres, le législateur, le pouvoir judiciaire, les institutions des Droits de l'Homme, plus particulièrement les organes nationaux de lutte contre la discrimination, la police, les organes gouvernementaux, les responsables du sport, les établissements éducatifs et les collectivités locales) et les organisations non gouvernementales (notamment , les fédérations sportives professionnelles et d'amateurs, les clubs sportifs, les associations sportives locales, les unions de sportifs, les associations d'entraînement, les unions d'arbitres, les clubs de supporters, les sponsors et les médias), prennent des mesures effectives contre le racisme et la discrimination raciale dans le sport.

I. De garantir l'égalité d'accès au sport pour tous et, à cette fin :

Paragraphe 1 de la Recommandation :

«De rassembler des informations sur la situation et la représentation des groupes minoritaires dans le sport, y compris la collecte de bonnes pratiques dans ce domaine»

8. Il est important de noter que, dans certaines disciplines sportives, les groupes minoritaires sont bien représentés, parfois même surreprésentés, alors qu'ils sont généralement sous-représentés au niveau de la direction, de l'administration et des entraîneurs. Cela semble être dû en partie à des préjugés

³ Voir paragraphes 12, 27 et 40 de l'Exposé des motifs.

⁴ D'après le rapport sur l'affaire Stephen Lawrence par Sir William Macpherson, le « racisme institutionnel » est l'incapacité collective d'une organisation [publique] d'offrir des services adéquats et professionnels à des personnes en raison de leur couleur, de leur culture ou de leur origine ethnique. Ce racisme peut s'observer ou se déceler dans des processus, des attitudes et des comportements qui constituent de fait une discrimination car ils traduisent une ignorance, affichent un manque de considération et véhiculent des préjugés inconscients et des stéréotypes racistes qui portent préjudice aux minorités ethniques.

racistes sur les capacités sportives et les compétences professionnelles des athlètes issus des minorités. En outre, ces derniers ont parfois du mal à faire carrière car il leur est difficile d'accéder à des réseaux informels constitués essentiellement de membres de la majorité.

9. Dans le cadre de ses travaux de monitoring par pays, l'ECRI est souvent confrontée à un manque d'information fiables sur la situation et la représentation des groupes minoritaires dans le domaine du sport, et ce dans la majorité des pays et pour la plupart des disciplines sportives. En conséquence, il est très difficile pour les gouvernements de concevoir des mesures juridiques et politiques adéquates qui permettent de garantir l'égalité des chances dans l'accès au sport pour tous les membres de la société. L'ECRI encourage donc les travaux de recherche dans les domaines suivants :
 - études sur les conditions d'entrée/d'accès à la pratique organisée du sport et des activités physiques et sur la représentation des groupes minoritaires dans différentes disciplines sportives ;
 - études sur la carrière des sportifs issus de milieux minoritaires ;
 - enquêtes qualitatives et quantitatives sur la situation des responsables sportifs appartenant à des minorités ;
 - analyses sociodémographiques des publics sportifs.
10. Les données quantitatives nécessaires à ce genre de recherche sont souvent difficiles à obtenir, car la plupart des Etats membres du Conseil de l'Europe ne collectent pas de données ventilées par catégorie telle que l'origine nationale ou ethnique, la langue, la religion et la nationalité. L'ECRI ne cesse donc, dans ses rapports de monitoring par pays, de préconiser ce type de collecte permettant d'observer la situation des groupes minoritaires et de recenser d'éventuelles pratiques de discrimination directe ou indirecte à leur égard dans un certain nombre de domaines. L'ECRI souligne que le sport devrait y trouver sa place.
11. En outre, des efforts particuliers doivent être déployés pour identifier les bonnes pratiques permettant d'assurer l'égalité des chances dans l'accès au sport et sa mise en œuvre à grande échelle

Paragraphe 2 de la Recommandation :

«De concevoir des mesures juridiques et politiques appropriées»

12. Sur la base des informations collectées, l'ECRI invite les gouvernements à élaborer et à adopter les mesures juridiques et politiques qui s'imposent afin de garantir l'égalité des chances dans l'accès au sport, en privilégiant l'adoption d'un ensemble complet de textes de loi contre la discrimination. La Recommandation de politique générale n° 7 de l'ECRI peut s'avérer fort utile à cet égard. Elle donne une définition de la discrimination raciale directe et indirecte et énumère les principes fondamentaux de toute législation antidiscriminatoire effective. Elle précise notamment l'interdiction de la discrimination dans tous les domaines de la vie, que ce soit dans le secteur public ou privé, ainsi que la possibilité d'adopter des mesures provisoires spéciales en faveur des groupes défavorisés.
13. L'interdiction de la discrimination raciale devrait couvrir : les conditions d'admission à un club sportif ; la recherche de talents sportifs et le recrutement d'athlètes ; le recrutement des dirigeants, du personnel administratif et des

entraîneurs ; et le déroulement de la carrière des sportifs, des dirigeants, du personnel administratif et des entraîneurs. L'interdiction de la discrimination raciale devrait s'appliquer tant aux sports amateurs que professionnels. Il est par ailleurs important d'être vigilant contre la traite et l'exploitation en particulier des jeunes sportifs.

14. Afin de combattre efficacement les pratiques racistes et discriminatoires dans l'accès au sport, l'ECRI recommande aux Etats membres de promouvoir l'adoption de politiques d'égalité des chances au sein des instances dirigeantes et des organisations sportives. Les administrations publiques chargées des questions sportives (par exemple, les ministères du sport, les établissements d'enseignement, les collectivités locales) devraient avoir pour mission publique de promouvoir l'égalité, notamment en matière d'accès au sport. Il conviendrait d'aider les organisations sportives privées à élaborer des politiques d'égalité des chances en leur fournissant des lignes directrices et des informations sur les bonnes pratiques en la matière, tâche qui pourrait incomber aux organes de lutte contre la discrimination⁵.
15. L'éducation physique à l'école devrait à la fois, susciter l'intérêt des enfants pour le sport et les rendre attentifs à toutes les manifestations de racisme et de discrimination raciale. Cela pourrait être fait, par exemple, en mettant en valeur l'importance de la promotion de la tolérance et de la non-discrimination dans les programmes d'éducation physique et en incitant les professeurs de sport et les entraîneurs à promouvoir l'inclusion des enfants issus de groupes minoritaires.
16. Dans certains pays, des obstacles juridiques et administratifs empêchent les non-ressortissants de participer aux compétitions sportives locales et nationales. Il en découle que les clubs sportifs - professionnels comme amateurs - hésitent parfois à admettre des personnes de nationalité étrangère. L'ECRI s'inquiète des problèmes susceptibles de surgir pour les jeunes immigrés qui, en raison du sentiment de rejet éprouvé, peuvent avoir du mal à s'intégrer dans la société d'accueil.
17. Le sport pouvant être un instrument particulièrement efficace pour promouvoir l'intégration, l'ECRI encourage les gouvernements à adopter des programmes d'intégration qui comportent une dimension sportive. L'accent devrait être mis spécialement sur l'implication des enfants issus des minorités dans les activités sportives, tant à l'école que dans les clubs de sport amateurs ou professionnels. Concernant plus particulièrement les sports d'équipe, l'ECRI encourage la composition d'équipes mixtes plutôt que d'équipes composées de membres provenant d'un groupe de même origine, afin d'empêcher l'exclusion et la ségrégation.

⁵ Les tâches et responsabilités des organes de lutte contre la discrimination sont décrites de manière plus détaillée au paragraphe 47 de l'Exposé des motifs.

Paragraphe 3 de la Recommandation :

«Le rôle des autorités locales pour assurer l'égalité des chances dans l'accès au sport»

18. En raison de leur proximité avec leurs administrés, les autorités locales ont un rôle fondamental à jouer pour garantir l'égalité des chances dans l'accès au sport. La promotion de l'égalité dans le sport peut naturellement venir s'ajouter à leurs activités de promotion de l'intégration sociale et culturelle dans la collectivité.
19. Les autorités locales sont les mieux placées pour identifier les problèmes et les besoins des groupes minoritaires, pour les encourager à participer aux activités sportives et les soutenir. A cette fin, les autorités locales se doivent d'établir des liens étroits avec les groupes minoritaires en les consultant de manière régulière et en les invitant à prendre part aux travaux des comités sportifs locaux. Elles devraient dans ce cadre s'attaquer aux obstacles qui empêchent les groupes minoritaires de participer aux activités sportives.
20. Les autorités locales doivent non seulement garantir la participation des groupes minoritaires aux mécanismes formels de consultation, mais doivent s'efforcer aussi de nouer le dialogue ainsi que des partenariats avec un plus grand nombre d'acteurs, notamment les clubs sportifs, les associations de migrants, les associations de minorités et les médias des minorités. En principe, une telle action devrait aboutir à des projets de terrain qui favorisent la participation des groupes minoritaires au sport.
21. Plus précisément, les autorités locales devraient promouvoir et développer la pratique du sport dans les zones où il existe des tensions au sein de la population. Cela pourrait être réalisé grâce à des installations sportives plus nombreuses et plus attractives dans les quartiers concernés ainsi qu'en favorisant le brassage des populations lors d'événements sportifs.
22. Les autorités locales ont un rôle important à jouer en conseillant et en assistant les partenaires et les clubs sportifs locaux dans l'élaboration et la mise en œuvre de programmes d'égalité des chances, notamment en offrant des formations à l'égalité pour leur personnel et en leur fournissant des informations sur les programmes de recrutement qui favorisent l'inclusion des groupes minoritaires.
23. Les autorités locales devraient également organiser des manifestations sportives et culturelles susceptibles de rapprocher les personnes d'origines ethniques diverses tout en éveillant leur intérêt pour la pratique du sport.

Paragraphe 4 de la Recommandation :

«Le rôle des fédérations et clubs sportifs pour l'égalité des chances dans l'accès au sport»

24. Les fédérations et clubs sportifs qui font preuve d'une réelle volonté de combattre le racisme et de garantir l'égalité des chances dans l'accès au sein de leur propre structure peuvent jouer un rôle important en montrant la voie à suivre. Dans la réalité, ce sont eux qui déterminent largement les conditions dans lesquelles tel ou tel sport est pratiqué. Ce sont eux qui recrutent les sportifs et autres membres du personnel sportif et les accompagnent tout au long de leur carrière - qu'ils soient professionnels ou amateurs. Il est donc essentiel que les fédérations et clubs sportifs adoptent des politiques de diversité et

d'égalité des chances dans leurs statuts et règlements, qui ne devraient pas rester au stade de l'intention mais se traduire aussi en actions concrètes.

25. Les mesures à adopter à cet égard devraient comprendre notamment celles consistant à : informer les agences de recrutement de la politique de diversité et d'égalité des chances de l'organisation ; veiller à ce que les jurys de recrutement maintiennent - dans la mesure du possible - un équilibre au niveau ethnique en leur sein ; former régulièrement leur personnel aux questions d'égalité ; accorder une place privilégiée à leur politique de diversité et d'égalité des chances dans les manuels destinés au personnel ; organiser des formations spéciales pour les membres du personnel sportif qui appartiennent à des minorités sous-représentées ; prodiguer des conseils et proposer un soutien aux personnes issues de milieux minoritaires ; ou encore demander des subventions pour la conception et l'organisation d'activités avec des groupes minoritaires.
26. Parallèlement, les fédérations et clubs sportifs devraient également encourager une plus grande diversité parmi les spectateurs et les supporters. Dans certaines disciplines, l'écart entre le nombre élevé de sportifs appartenant à des minorités et l'absence de spectateurs issus des minorités est frappant. L'ECRI préconise donc l'adoption de mesures visant à attirer les supporters d'origines minoritaires différentes aux manifestations sportives.

II. De lutter contre le racisme et la discrimination raciale dans le sport et, à cette fin :

Paragraphe 5 de la Recommandation :

«De s'assurer qu'une législation générale et spécifique contre le racisme et la discrimination raciale dans le sport soit en place»

27. La plupart des Etats membres du Conseil de l'Europe ont adopté des dispositions juridiques contre le racisme et la discrimination raciale. Celles-ci prennent généralement la forme de dispositions anti-discriminatoires générales dans des textes constitutionnels, ou figurent dans une loi contre la discrimination ou dans un autre texte juridique couvrant plusieurs domaines. Cependant, ces dispositions générales ne sont pas toujours suffisantes pour combattre efficacement le racisme et la discrimination raciale dans le domaine du sport, car, souvent, les acteurs concernés ignorent leur existence ou ne savent pas comment les utiliser dans leurs activités quotidiennes. Il importe donc de prévoir, si nécessaire, des dispositions spéciales contre le racisme et la discrimination raciale dans la réglementation et la législation sportives.
28. En outre, et surtout, la loi doit donner une définition claire du racisme et de la discrimination raciale applicable dans le domaine du sport. Les définitions contenues dans la Recommandation de politique générale n°7 de l'ECRI sur la législation nationale pour lutter contre le racisme et la discrimination raciale doivent être appliquées à cet égard. Ces définitions sont conformes à la jurisprudence de la Cour européenne des Droits de l'Homme, selon laquelle une différence de traitement constitue une discrimination si elle manque de justification objective et raisonnable. Si l'on applique cette définition au domaine du sport, les comportements prohibés comprennent notamment le traitement différentiel injustifié au niveau des salaires, des conditions de travail et du déroulement de la carrière ; le « stacking » (c'est-à-dire la pratique

discriminatoire dans les sports d'équipe écartant les athlètes appartenant à des groupes minoritaires des postes de contrôle et autres postes clés sur le terrain) ; et la discrimination lors de la sélection et de la nomination pour des compétitions sportives⁶.

29. Ces formes de discrimination raciale dans le sport retiennent en général peu l'attention des décideurs politiques et des législateurs nationaux. L'ECRI tient donc à leur faire prendre pleinement conscience de ces phénomènes. Ce manque d'attention s'explique en partie par l'absence, dans la plupart des Etats membres du Conseil de l'Europe, de recherches exhaustives sur la discrimination raciale dans le domaine du sport.
30. La situation diffère légèrement pour ce qui concerne les incidents de violence et d'expressions racistes lors de manifestations sportives, phénomènes qui suscitent depuis quelques temps une attention accrue, notamment dans le football. A cet égard, l'ECRI tient à attirer l'attention sur le fait que le racisme existe aussi dans d'autres disciplines sportives, mais que la prise de conscience de ces problèmes est encore insuffisante dans un certain nombre d'entre elles. Non seulement les sports amateurs ou professionnels, mais aussi l'ensemble des ligues, quel que soit leur classement, sont particulièrement concernés.
31. Lorsque des mesures de lutte contre le racisme dans le domaine du sport sont prises pour s'attaquer à ces problèmes, elles ont tendance à porter principalement sur le comportement des supporters, et plus particulièrement sur les hooligans, même si tous les hooligans ou membres de groupes de supporters radicaux ne sont pas forcément tous racistes. Il convient de reconnaître à cet égard que des athlètes des entraîneurs et- autres personnels sportifs ainsi que des supporters ordinaires peuvent eux aussi commettre des actes racistes. Cependant, une attention spéciale doit être accordée à la surveillance des activités des groupes néo-nazis et autres groupes d'extrême droite, qui recrutent parfois de nouveaux membres à l'occasion de manifestations sportives.
32. Concernant le comportement raciste des supporters qui ne font pas partie de groupes organisés, l'ECRI a observé que la police et d'autres agents de sécurité, notamment les stadiers, hésitent parfois à intervenir. A vrai dire, il semble exister, sur de nombreux terrains de sport, une certaine impunité à l'égard des propos racistes, ce qui inquiète profondément l'ECRI, car le message envoyé à l'ensemble de la société est négatif et risque de banaliser le racisme dans le sport et par voie de conséquence :le racisme en général. L'ECRI rejette donc catégoriquement toute tentative de justification ou de banalisation de ces actes qui invoquerait la charge émotionnelle des événements sportifs concernés. Il doit être clair que « ce qui est illégal hors des stades l'est également dans les stades ».

⁶ La discrimination dans l'accès au sport est traitée dans le paragraphe 2 de la présente Recommandation.

33. L'ECRI souhaite donc attirer l'attention des gouvernements sur les lignes directrices contenues dans sa Recommandation de politique générale n° 7. Dans ce document, l'ECRI recommande aux gouvernements d'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 ;
- d) 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 ;
- e) 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 guerre ;
- f) la diffusion ou la distribution publiques, la production ou le stockage aux fins de diffusion ou de distribution publiques, dans un but raciste, d'écrits, d'images ou d'autres supports contenant des manifestations visées au paragraphe 33 a), b), c), d) et e) ;
- g) 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 aux infractions visées au paragraphe 33 a), b), c), d), e) et f) ;
- h) la discrimination raciale dans l'exercice d'une fonction publique ou d'une profession.

34. L'ECRI a conscience que la diffusion d'idées racistes par des voies plus insidieuses sur les terrains de sport et alentour peut échapper au cadre et au contrôle de la loi. Cependant, l'ECRI est d'avis qu'en formant la police et les autres personnels de sécurité, notamment les stadiers, les formes plus codées de racisme seront plus faciles à détecter et donc à combattre.

35. Dans certaines disciplines sportives populaires, la violence des spectateurs pose un sérieux problème. L'ECRI soutient fortement les instruments et les mécanismes de coopération établis pour lutter contre la violence lors de manifestations sportives, tels que, par exemple, la Convention européenne sur la violence et les débordements de spectateurs dans les manifestations sportives⁷ et son Comité permanent puisque ces précieux instruments peuvent également servir à lutter contre la violence raciste sur les terrains de sport. Il faut néanmoins veiller à toujours distinguer clairement les comportements violents

⁷ La Convention européenne sur la violence et les débordements de spectateurs dans les manifestations sportives et notamment dans les matches de football - STCE n° 120, adoptée par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe le 19 août 1985.

qui sont motivés par le racisme de ceux qui ne le sont pas. Une telle distinction est en effet importante car, pour l'ECRI, la motivation raciste devrait constituer une circonstance aggravante pour toutes les infractions pénales commises dans le domaine du sport.

36. Outre les terrains de sport, il existe un autre espace où le racisme sportif peut se développer, à savoir l'internet. L'ECRI recommande donc que la législation englobe également les infractions racistes commises par le biais de l'internet. Sa Recommandation de politique générale N°6⁸, ainsi que le Protocole additionnel à la Convention sur la cybercriminalité⁹, sont précieux à cet égard.
37. L'ECRI considère que l'existence de recours effectifs pour les victimes de racisme et de discrimination raciale dans le domaine du sport est essentielle. Ces recours devraient pouvoir être introduits devant les juridictions civiles ou pénales, mais aussi devant des conseils de discipline, des commissions des instances dirigeantes sportives ou des organes de lutte contre la discrimination. Les sanctions et les peines prononcées à la suite de ces procédures devraient avoir un effet suffisamment dissuasif et comporter une dimension éducative.
38. Dans ce cadre, l'ECRI tient également à souligner que les organisations et clubs sportifs, ainsi que les propriétaires de terrains de sport et les pouvoirs publics, ont la responsabilité spéciale de préserver le milieu sportif de tout racisme ou discrimination raciale. Le législateur devrait par conséquent prévoir des sanctions et/ou d'autres mesures appropriées lorsqu'ils ne prennent pas les mesures nécessaires pour prévenir et contrôler la violence raciste ou les débordements lors de ou en lien avec des manifestations sportives.
39. L'installation de caméras vidéo et de systèmes de CCTV (surveillance audiovisuelle) sur les terrains de sport peut être un moyen efficace de prévenir et de contrôler ce type de comportement. Les règles de sécurité devraient donc envisager la possibilité de les utiliser pour rapporter la preuve de faits de racisme.

Paragraphe 6 de la Recommandation :

«De veiller à ce que la législation ayant pour but de prévenir et sanctionner les infractions racistes dans le domaine du sport soit effectivement appliquée»

40. L'adoption d'une législation complète contre le racisme et la discrimination raciale est importante, mais elle reste lettre morte si elle n'est pas suivie d'une mise en œuvre effective.
41. La législation et la réglementation dans le domaine du sport doivent donc contenir des directives claires et exhaustives pour l'identification des actes racistes. Selon l'ECRI, les comportements racistes qui doivent être interdits comprennent notamment : les insultes et les chants racistes ; le déploiement de banderoles et de symboles racistes ; et le port, la distribution et la vente de banderoles, de symboles, de drapeaux, de tracts et d'images racistes, antisémites ou discriminatoires.

⁸ Recommandation de politique générale N°6 de l'ECRI sur la lutte contre la diffusion de matériels racistes, xénophobes et antisémites par l'internet.

⁹ 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 ; STCE n° 189, adopté par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe du 28 janvier 2003.

42. Dans le même temps, les règles et règlements dans le domaine du sport devraient prévoir l'établissement de mécanismes pour signaler et traiter les incidents racistes lors de ou en lien avec des manifestations sportives. Par exemple, des protocoles spéciaux pourraient être adoptés, établissant les responsabilités exactes des entraîneurs, du personnel de sécurité, des stadiers et de la police lorsque se produit un incident raciste.
43. Comme mentionné précédemment, on ne dispose pas d'informations détaillées sur le nombre d'incidents racistes dans le domaine du sport. Ce manque de données concerne presque tous les Etats membres du Conseil de l'Europe et l'ensemble des disciplines sportives. Il est donc très difficile de se faire une idée exacte de la situation. Il convient par conséquent de mettre en place des systèmes de suivi en matière de racisme, qui devraient être en conformité avec la loi nationale et gérés par les autorités chargées de garantir le respect de la loi, par exemple, en collaboration avec les organisations et les clubs sportifs ainsi qu'avec les ONG spécialisées.
44. Afin de veiller à ce que les incidents racistes soient effectivement enregistrés et surveillés et que les forces de l'ordre enquêtent de manière approfondie et satisfaisante sur toutes les infractions racistes, sans négliger la motivation raciste des infractions de droit commun, l'ECRI préconise de définir l'« incident raciste » le plus largement possible comme « *Tout incident qui est perçu comme étant raciste par la victime ou toute autre personne* »¹⁰ (Recommandation de politique générale n° 11).
45. L'incident raciste doit être clairement distingué de l'infraction raciste et ne peut être que le point de départ d'enquêtes plus approfondies par les forces de l'ordre concernées.
46. Les mesures prises à la suite d'actes de racisme et de discrimination raciale dans le domaine du sport peuvent être améliorées en dispensant une formation adéquate à toutes les personnes qui jouent un rôle dans le système judiciaire (police, procureurs et juges notamment); elles pourront ainsi mieux appréhender la question du racisme dans le sport et être informées des procédures qui peuvent être effectivement engagées. Les mesures pour encourager les victimes d'actes racistes à déposer plainte devraient également être abordées lors de cette formation.
47. Les organes nationaux de lutte contre la discrimination, tels que décrits par l'ECRI dans sa Recommandation de politique générale n° 2 sur les organes spécialisés dans la lutte contre le racisme, la xénophobie, l'antisémitisme et l'intolérance au niveau national, peuvent également jouer un rôle important à cet égard. En fonction de leur mandat, ils peuvent informer les victimes sur leurs droits, leur apporter une assistance juridique, procéder à des enquêtes, parvenir à des règlements, faire office de médiateurs, prendre des décisions formelles ou les assister dans le cadre de procédures judiciaires ordinaires.

¹⁰ Cette définition de la Recommandation de politique générale n° 11 est tirée du rapport sur l'enquête concernant Stephen Lawrence de Sir William Macpherson of Cluny de 1999 (1999 Stephen Lawrence Inquiry Report, by Sir William Macpherson of Cluny - Cm 4262, Chapitre 47, paragraphe 12).

Paragraphe 7 de la Recommandation :

«D'organiser et de financer de vastes campagnes de sensibilisation antiraciste»

48. L'un des principaux problèmes de la lutte contre le racisme et la discrimination raciale dans le sport concerne l'absence de prise de conscience de l'existence de ces phénomènes et de leur gravité. De fait, seul un nombre limité de pays et de disciplines sportives reconnaissent ce problème et s'y attaquent, et même lorsqu'ils le font, les mesures de sensibilisation portent principalement sur le comportement des supporters racistes. Or, l'ECRI est convaincue qu'il conviendrait d'organiser des campagnes anti-racistes visant toutes les formes de racisme et de discrimination raciale dans le sport, décrites précédemment.
49. Les gouvernements devraient soit organiser ou coordonner eux-mêmes ces campagnes de sensibilisation, soit apporter un financement suffisant pour assurer leur mise en œuvre par d'autres acteurs compétents, notamment les fédérations sportives internationales, les organisations européennes, les fédérations et clubs sportifs nationaux, les établissements scolaires, les organes nationaux de lutte contre la discrimination ou les organisations de minorités et les ONG qui combattent le racisme.

Paragraphe 8 de la Recommandation :

«Les autorités locales»

50. Les autorités locales devraient adopter des plans d'action en faveur de l'égalité ou anti-racistes définissant une stratégie et des mesures concrètes pour intégrer la lutte contre le racisme et la discrimination raciale dans l'ensemble de leurs activités.
51. Pour ce qui est du domaine du sport, les mesures concrètes envisagées devraient d'abord être examinées au sein des instances sportives locales, en présence des responsables politiques, des fonctionnaires, des organisations et clubs sportifs et des propriétaires de terrains de sport concernés, mais aussi des représentants de la société civile, notamment des groupes minoritaires.
52. Les autorités locales devraient s'attacher tout particulièrement à encourager et à soutenir les mouvements et les initiatives visant à promouvoir la tolérance et l'esprit sportif, ainsi que les projets éducatifs et sociaux.
53. Il incombe également aux autorités locales de veiller à ce que la police locale soit formée pour répondre aux incidents racistes sur les terrains de sport et alentour.

Paragraphe 9 de la Recommandation :

«La police»

54. La police joue un rôle essentiel dans la prévention et le traitement des incidents racistes sur les terrains de sport mais aussi en dehors. Les agents de police doivent donc être régulièrement formés pour savoir comment répondre au mieux à ces incidents et comment en identifier les auteurs.
55. Afin de prévenir effectivement les incidents racistes qui peuvent survenir au cours et en marge des manifestations sportives et de prendre les mesures qui s'imposent, la police doit travailler en étroite collaboration avec les agents de sécurité engagés par les organisateurs des manifestations en question. Les

modalités pratiques de cette coopération pourraient faire l'objet d'accords spécifiques entre la police et les organisateurs.

56. En outre, la police devrait aider les organisateurs de manifestations sportives à lutter plus efficacement contre le racisme et la discrimination raciale en leur fournissant à l'avance toute information pertinente relative à la sécurité, en rétablissant l'ordre public à la suite d'incidents racistes, en rassemblant les éléments de preuve nécessaires et en identifiant les auteurs d'actes racistes, et en consignait les incidents racistes dans les registres de la police.

Paragraphe 10 de la Recommandation :

«Les fédérations sportives et les clubs sportifs»

57. Dans le cadre de ses rapports de monitoring par pays, l'ECRI a observé une certaine attitude de déni de la part de certaines fédérations et clubs sportifs quant à l'existence de racisme et de discrimination raciale dans leur discipline sportive. S'il existe des exceptions, ces acteurs essentiels dans le domaine du sport manifestent généralement un faible engagement public à l'égard de la lutte contre ces phénomènes car, entre autres raisons, ils craignent principalement d'entacher l'image positive du sport. L'ECRI peut comprendre ces craintes, mais tient à souligner que - si l'on n'y répond pas - le potentiel néfaste du racisme peut pleinement se développer et, de ce fait, entacher l'image du sport et saper ses valeurs fondamentales.
58. Les fédérations et clubs sportifs devraient donc adopter des approches préventives pour lutter contre ce phénomène dangereux, notamment en établissant des mécanismes internes pour traiter les cas de racisme et de discrimination raciale et en adoptant et en mettant en œuvre des mesures d'autorégulation, de discipline et de sensibilisation.
59. Concernant les mécanismes internes pour traiter les cas de racisme et de discrimination raciale, les fédérations et clubs sportifs devraient désigner une personne chargée de combattre le racisme et la discrimination raciale dans leur propre structure. Ils devraient mettre au point des procédures et passer des accords pour favoriser l'échange d'informations sur les incidents racistes.
60. Concernant les mesures d'autorégulation, les clubs et fédérations sportifs devraient inclure des clauses anti-racistes et pour l'égalité dans leurs règlements statutaires. Ils devraient élaborer des codes de conduite énonçant clairement leur engagement à promouvoir l'égalité et à lutter contre la discrimination, et les distribuer à l'ensemble de leur personnel, des bénévoles, des entraîneurs et des responsables du sport. Ils devraient organiser des formations régulières et des sessions de sensibilisation pour le personnel qui occupe des postes clés, les bénévoles, les entraîneurs et les responsables du sport. De plus, ils devraient donner des directives claires aux entraîneurs et aux arbitres concernant la manière de répondre aux comportements racistes et discriminatoires.
61. Concernant les mesures disciplinaires, ils devraient exclure les auteurs d'infractions racistes des stades, annuler leur carte d'abonnement, prononcer des interdictions de stade contre les récidivistes et informer la police. Dans les cas graves de racisme commis par des athlètes, des entraîneurs ou des supporters, les arbitres devraient être habilités à interrompre la manifestation sportive et les fédérations sportives devraient pouvoir imposer des amendes ou retirer des points à l'athlète ou au club sportif incriminé et/ou décider que les futures compétitions sportives seront organisées à huis clos.

62. Concernant les mesures de sensibilisation, les clubs et fédérations sportifs devraient déclarer officiellement dans le programme des compétitions que le racisme ne saurait être toléré, que les chants racistes et le déploiement de symboles et de saluts d'extrême droite sont formellement interdits et que toutes les mesures nécessaires seront prises, le cas échéant. Ils devraient régulièrement faire passer des annonces contre le racisme et la xénophobie sur les tableaux d'affichage et par haut-parleur. Ils devraient déployer des bannières antiracistes au cours des manifestations sportives. Ils devraient organiser des journées spéciales contre le racisme. Le message anti-raciste des fédérations et clubs sportifs devrait être intégré à leur stratégie de communication (sites Internet, programmes de jeux, magazines destinés aux supporters, panneaux d'affichage, etc.).
63. Outre ces mesures d'autorégulation, de discipline et de sensibilisation, les fédérations et clubs sportifs devraient former leurs agents de sécurité, notamment les stadiers, aux moyens qui leur permettent de prévenir et de répondre aux incidents racistes sur les terrains de sport. Cette formation devrait notamment porter sur la manière de reconnaître les comportements racistes, y compris les formes plus codées de racisme (symboles nazis par exemple).
64. Les personnels de sécurité devraient avoir pour consigne de refuser l'accès des terrains de sport aux personnes qui exhibent ou portent des tracts, des symboles ou des banderoles racistes, antisémites ou discriminatoires. Ils devraient également empêcher la distribution et la vente de matériels racistes sur les terrains de sport ou aux alentours.
65. Enfin, les informations sur les incidents racistes lors des manifestations sportives devraient être portées à l'attention du chef de la sécurité et/ou de la police, qui devraient donner suite à ces incidents comme il se doit et dresser une liste des incidents racistes pour chaque événement sportif.

Paragraphe 11 de la Recommandation :

«Les athlètes et les entraîneurs »

66. Les sportifs et les entraîneurs sont souvent au centre de l'attention. Ils représentent des modèles d'identification pour les jeunes et les plus âgés et devraient donc se garder, en toute circonstance, d'avoir des comportements racistes. Dans le même temps, ils/elles devraient également signaler de tels comportements lorsqu'ils se produisent et les porter à l'attention des instances dirigeantes sportives afin que des actions appropriées puissent être prises.
67. Dans ce contexte, l'ECRI souhaite reconnaître, et se félicite de l'engagement personnel de certains sportifs à l'égard de la lutte contre le racisme et la discrimination raciale dans le domaine du sport.

Paragraphe 12 de la Recommandation :

«Les arbitres»

68. Les arbitres ont une responsabilité spéciale en cas d'incident raciste sur le terrain de sport. Il leur incombe en effet de protéger les sportifs des débordements racistes au cours de la compétition. Pour être à même de réagir comme il convient lorsque des athlètes et/ou des supporters échangent des gestes ou des propos racistes, ils doivent être à même d'identifier les comportements racistes tels que décrits au paragraphe 40 du présent Exposé des Motifs. Il leur faut donc suivre une formation spéciale pour mieux appréhender le

problème du racisme et de la discrimination raciale. En outre, ils devraient être au fait des politiques de lutte contre le racisme et des politiques d'égalité des chances mises en place par les instances dirigeantes sportives concernées et les clubs sportifs participant à la compétition.

69. En cas d'incident raciste ou discriminatoire, l'arbitre doit réagir rapidement et prendre toutes les mesures nécessaires pour y mettre fin. Concernant plus particulièrement les cris ou chants racistes de spectateurs au cours d'une manifestation sportive, une circulaire de la Direction générale Politique de sécurité et de prévention¹¹ (Belgique) contient des directives particulièrement utiles, demandant aux arbitres de réagir à ce type d'incident de la manière suivante :
- a. convoquer les deux capitaines d'équipe ;
 - b. leur communiquer qu'ils ont l'intention de lancer un appel par l'intermédiaire du speaker du stade;
 - c. demander leur collaboration pour inciter les spectateurs au calme;
 - d. convoquer le responsable de terrain et lui demander d'adresser un appel aux spectateurs par l'intermédiaire du speaker du stade;
 - e. faire reprendre le jeu.

Si, malgré ces mesures, les comportements se reproduisent, la Circulaire prévoit que les arbitres sont tenus d'agir de la manière suivante :

- a. prendre la décision d'interrompre momentanément le jeu;
 - b. demander aux équipes de rejoindre leurs vestiaires;
 - c. demander au responsable de terrain de faire un dernier appel par l'intermédiaire du speaker du stade;
 - d. faire reprendre le jeu après une interruption de 10 minutes;
 - e. arrêter définitivement le match si les comportements se reproduisent malgré une première interruption momentanée et ce, après concertation avec le responsable de la sécurité et avec la police.
70. L'arbitre doit également imposer les sanctions appropriées lors d'incidents racistes entre sportifs, par exemple, au football, en montrant le carton jaune ou rouge au joueur pris en défaut
71. Tous les incidents racistes, ainsi que les mesures prises par l'arbitre, devraient figurer dans les rapports de ces derniers. Ces rapports, qui sont généralement centralisés par les unions d'arbitres correspondantes, devraient également servir de suivi des incidents racistes sur les terrains de sport.

¹¹ Circulaire OOP 40 du 14 décembre 2006 portant des directives à l'encontre des propos et slogans blessants, racistes et discriminatoires scandés en chœur à l'occasion des matches de football.

Paragraphe 13 de la Recommandation :

«Les organisations de supporters »

72. Les organisations et clubs sportifs devraient accorder une importance essentielle aux contacts avec leurs supporters. Si ces derniers, de par leur intérêt et leur enthousiasme pour le sport, font de nombreuses manifestations sportives des événements extraordinaires, il ne faut pas oublier que certains adoptent également des comportements racistes à ces occasions. Afin de contrer ce type de comportement, on peut - et c'est là un moyen efficace - faire figurer des clauses anti-racistes dans les chartes de supporters, dans lesquelles sont énoncées les obligations du club à l'égard de ses supporters et où les droits et les devoirs de chaque partie sont clairement définis.
73. Dans ce cadre, les organisations de supporters devraient être encouragées à prendre des mesures pour attirer également les membres de groupes minoritaires en leur sein et à être vigilants quant au contenu éventuellement raciste de leur site Internet et leur fanzine.
74. Enfin, le règlement interne de ces organisations devrait aussi prévoir des procédures d'exclusion des membres qui auraient commis des actes racistes ou discriminatoires

Paragraphe 14 de la Recommandation :

«Les responsables politiques et les leaders d'opinion»

75. L'ECRI estime qu'il est également essentiel que les acteurs politiques et les leaders d'opinion prennent fermement position contre le racisme dans le sport. En particulier, l'ECRI tient à rappeler aux responsables politiques qu'ils ne devraient pas tenter de banaliser le problème, voire de faire des remarques racistes sur les groupes minoritaires à des fins électorales.

Paragraphe 15 de la Recommandation :

«Les médias »

76. Les médias jouent un rôle particulièrement important dans la société et influent considérablement sur les mentalités. La représentation des différents groupes sociaux par les médias, la façon dont les journalistes décrivent les relations entre ces groupes et dont ils rapportent les incidents peuvent, dans certains cas, alimenter les stéréotypes et les préjugés. Cette remarque s'applique tout particulièrement au domaine du sport.
77. Les autorités nationales devraient donc encourager les médias, tout en respectant leur indépendance éditoriale, à accorder toute l'attention nécessaire à l'image qu'ils donnent des groupes minoritaires dans le domaine du sport.
78. En particulier, les médias devraient se garder de relater le comportement d'un sportif ou d'un groupe d'une manière qui risque de favoriser les antagonismes. Les journalistes sportifs devraient, en tout état de cause, veiller à tout mettre en œuvre pour éviter d'exacerber les sentiments xénophobes ou racistes lors de leurs reportages en direct.
79. L'ECRI est consciente que les médias peuvent jouer un rôle primordial dans la lutte contre le racisme dans le sport, notamment lorsqu'ils attirent l'attention sur des incidents racistes sur les terrains de sport, les replacent dans leur

contexte et, par la suite, informent le public des sanctions prononcées à l'encontre des auteurs de ces infractions. L'ECRI reconnaît et apprécie le rôle positif joué par certains médias et journalistes à l'égard de la lutte contre le racisme et la discrimination raciale dans le domaine du sport.

Paragraphe 16 de la Recommandation :

« Les sponsors et les publicitaires »

80. L'ECRI s'inquiète de l'image parfois très stéréotypée donnée des athlètes issus des minorités ethniques dans le secteur de la publicité. Il semble également que les athlètes issus des groupes minoritaires intéressent parfois moins les sponsors et/ou concluent des accords de parrainage moins avantageux que leurs homologues de la population majoritaire.

III. De former une coalition contre le racisme dans le sport et, à cette fin :

Paragraphe 17 de la Recommandation :

« De promouvoir la coopération entre toutes les parties prenantes »

81. Il incombe aux gouvernements de promouvoir la coopération entre toutes les parties prenantes dans ce domaine, notamment les ministères de l'éducation et de sport, les fédérations nationales et internationales de sport, les clubs sportifs, les athlètes, les unions des arbitres et des entraîneurs, les autorités locales, les écoles, les organes nationaux de lutte contre la discrimination, les organisations de minorités, les ONG des sports et de lutte contre le racisme, les sponsors et les médias.

82. En effet, des plans d'actions nationaux visant à promouvoir la tolérance et l'esprit sportif et à éliminer la discrimination ont été adoptés à cette fin dans certains Etats membres du Conseil de l'Europe. L'ECRI note avec satisfaction les efforts qui ont été réalisés et invite les autres Etats membres à suivre cet exemple.

83. Ces plans d'actions devraient être accompagnés d'accords-cadres nationaux contenant les grandes lignes des tâches et des responsabilités de chaque partenaire de coopération. De tels accords donneraient à leur engagement dans la lutte contre le racisme et la discrimination raciale un caractère plus contraignant et assureraient en outre le financement des projets de lutte contre le racisme à plus long terme.

Paragraphe 18 de la Recommandation :

« De promouvoir l'échange de bonnes pratiques »

84. Un accent particulier devrait être mis sur la promotion d'échanges de bonnes pratiques dans le domaine du sport. Une mesure à adopter dans ce contexte serait la création d'un prix de bonnes pratiques de lutte contre le racisme et la discrimination raciale dans le domaine du sport, qui pourrait être organisé, par exemple, par les fédérations sportives internationales ou nationales avec le soutien financier du gouvernement et/ou des sponsors privés.

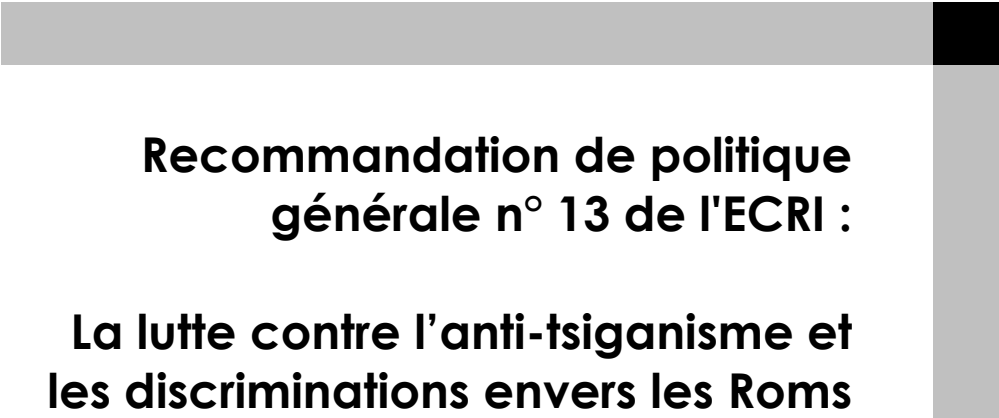
85. L'ECRI souhaite également attirer l'attention des gouvernements sur le fait que les organes nationaux de lutte contre la discrimination sont souvent les mieux

placés pour élaborer et assurer la mise à jour d'une base de données de bonnes pratiques sur la lutte contre le racisme et la discrimination raciale dans le domaine du sport.

Paragraphe 19 de la Recommandation :

«De subventionner les activités sociales, d'éducation et d'information»

86. L'ECRI a également relevé que le manque de moyens financiers pour soutenir les initiatives visant à lutter contre le racisme et la discrimination raciale dans le domaine du sport pose problème. Il est rappelé, comme le souligne la présente Recommandation, que les mesures à prendre dans ce domaine sont fort nombreuses et qu'elles nécessitent toutes un effort financier constant de la part des gouvernements.



**Recommandation de politique
générale n° 13 de l'ECRI :**

**La lutte contre l'anti-tsiganisme et
les discriminations envers les Roms**

Adoptée le 24 juin 2011

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

Vu la Convention européenne des droits de l'Homme ;

Vu la Recommandation CM/Rec(2009)4 du Comité des Ministres aux Etats membres sur l'éducation des Roms et des Gens du voyage en Europe (adoptée le 17 juin 2009) ;

Vu la Recommandation CM/Rec(2008)5 du Comité des Ministres aux Etats membres sur les politiques concernant les Roms et/ou les Gens du voyage en Europe (adoptée le 20 février 2008) ;

Vu la Recommandation Rec(2006)10 du Comité des Ministres aux Etats membres relative à un meilleur accès aux soins de santé pour les Roms et les Gens du voyage en Europe (adoptée le 12 juillet 2006) ;

Vu la Recommandation Rec(2005)4 du Comité des Ministres aux Etats membres relative à l'amélioration des conditions de logement des Roms et des Gens du voyage en Europe (adoptée le 23 février 2005) ;

Vu la Recommandation Rec(2004)14 du Comité des Ministres aux Etats membres relative à la circulation et le stationnement des Gens du voyage en Europe (adoptée le 1er décembre 2004) ;

Vu la Recommandation Rec(2001)17 du Comité des Ministres aux Etats membres sur l'amélioration de la situation économique et de l'emploi des Roms/Tziganes et des voyageurs en Europe (adoptée le 27 novembre 2001) ;

Tenant compte des travaux du Comité d'experts sur les Roms et les Gens du voyage (MG-S-ROM) ;

Prenant en considération les travaux du Comité européen des Droits sociaux ;

Tenant compte des travaux du Comité consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales ;

Rappelant la Recommandation de politique générale n° 3 de l'ECRI sur la lutte contre le racisme et l'intolérance envers les Roms/Tziganes visant à aider les Etats membres à combattre efficacement la discrimination dont souffrent ceux-ci ;

Rappelant la Recommandation de politique générale n° 10 de l'ECRI pour lutter contre le racisme et la discrimination raciale dans et à travers l'éducation et sa Recommandation de politique générale n° 11 sur la lutte contre le racisme et la discrimination raciale dans les activités de la police ;

Soulignant que dans ses rapports pays-par-pays l'ECRI recommande régulièrement depuis de très nombreuses années aux Etats membres de prendre des mesures pour lutter contre les préjugés, la discrimination, les violences et l'exclusion sociale dont sont victimes les Roms et pour donner à l'identité rom une vraie chance de continuer à exister ;

Soulignant que la Cour européenne des droits de l'Homme a développé depuis plusieurs années une jurisprudence relative à la discrimination dont souffrent les Roms dans divers domaines et qu'elle les a considérés comme une minorité particulièrement défavorisée et vulnérable, nécessitant de ce fait une attention spéciale ;

Rappelant que l'anti-tsiganisme est 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 ;

Soulignant que l'anti-tsiganisme est une forme de racisme particulièrement persistante, violente, récurrente et banalisée, et convaincue de la nécessité de combattre ce phénomène à tous les niveaux et par tous les moyens ;

Rappelant que la discrimination contre les Roms est principalement fondée sur leur origine ethnique et sur leur mode de vie ;

Profondément préoccupée par les actes de violence croissants dont sont victimes un grand nombre de Roms et la trop fréquente impunité dont bénéficient leurs auteurs ;

Rappelant que le maintien de l'identité particulière d'un certain nombre de communautés roms, à laquelle leurs membres restent attachés, est mise à l'épreuve tant par le développement économique que par des tentatives d'intégration qui ont échoué ;

Notant que nombre de citoyens roms de l'Union européenne voient l'exercice de leur droit de libre circulation entravé par des obstacles administratifs et qu'ils sont victimes d'intolérance et de comportements abusifs ;

Reconnaissant cependant que de nombreux Etats membres ont adopté des politiques visant d'une part à améliorer la situation des Roms dans des domaines tels que l'éducation, l'emploi, le logement, la santé et la culture, et d'autre part à combattre la discrimination dont ils sont l'objet, et reconnaissant de ce fait l'existence d'une volonté politique pour résoudre les problèmes auxquels sont confrontés les Roms ;

Considérant que les autorités locales et régionales ont un rôle particulièrement important à jouer dans la lutte contre l'anti-tsiganisme ;

Consciente, par ailleurs, des nombreuses initiatives prises par le

Conseil de l'Europe - en particulier, par le Commissaire aux droits de l'Homme - par les Nations unies, l'OSCE et l'Union européenne pour améliorer le sort des Roms, et prenant acte des résultats enregistrés par de telles initiatives ;

Constatant que, malgré tout, la situation des Roms dans la plupart des Etats membres demeure préoccupante et que les manifestations d'anti-tsiganisme ne cessent d'augmenter et de s'aggraver ;

Notant avec préoccupation que le discours politique dans nombre d'Etats membres tend à stigmatiser les Roms et à inciter à la haine à leur encontre ;

Constatant avec inquiétude que l'opinion publique dans de nombreux Etats membres reste ouvertement hostile aux Roms ;

Notant avec préoccupation que certains médias véhiculent une image négative des Roms ;

Soulignant que pour être efficace, la lutte contre l'anti-tsiganisme exige des moyens suffisants en personnel et en ressources financières ;

Considérant que les mesures en faveur du maintien de l'identité rom sont un des instruments de la lutte contre l'anti-tsiganisme ;

Consciente du fait que toute politique visant à améliorer la situation des Roms exige non seulement un investissement sur le long terme, mais aussi une volonté politique claire et l'implication des Roms eux-mêmes ainsi que de la société civile en général ;

Soulignant qu'il est indispensable que la communauté rom prenne conscience du rôle qu'elle doit jouer elle-même dans la lutte contre l'anti-tsiganisme ;

Rappelant 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 xénophobie, d'antisémitisme et d'intolérance ;

Rappelant que la lutte contre le racisme, la xénophobie, l'antisémitisme et l'intolérance fait partie intégrante de la protection et de la promotion des droits de l'Homme universels et indivisibles, et constituent les droits de tout être humain, sans distinction aucune ;

Constatant également que les préjugés persistants envers les Roms conduisent à des discriminations à leur égard dans de nombreux domaines de la vie sociale et économique, et que ces

discriminations alimentent considérablement le processus d'exclusion sociale dont souffrent les Roms ;

Et,

précisant qu'aux fins de la présente recommandation, le terme « Roms » comprend 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 voyage, de manière à englober la grande diversité des groupes concernés ;

Recommande aux gouvernements des Etats membres :

1. **de ratifier, s'ils ne l'ont déjà fait, le Protocole n° 12 à la Convention européenne des droits de l'Homme, ainsi que la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales ;**
2. **dans le cadre d'un plan national d'avoir une approche globale et multidisciplinaire des questions relatives aux Roms, en impliquant leurs représentants dans la conception, l'élaboration, la mise en œuvre et l'évaluation des politiques les concernant ;**
3. **d'améliorer la confiance réciproque entre Roms et pouvoirs publics, en particulier par la formation de médiateurs issus notamment de la communauté rom ;**
4. **de lutter contre l'anti-tsiganisme dans le domaine de l'éducation, et à cet effet :**
 - a. donner une haute priorité à la mise en œuvre de la Recommandation de politique générale n°10 de l'ECRI pour lutter contre la discrimination raciale dans et à travers l'éducation scolaire ;
 - b. prendre des mesures pour prévenir et combattre les stéréotypes, les préjugés et la discrimination dont sont l'objet les enfants roms dans les établissements scolaires en y sensibilisant les parents d'enfants non-roms, et en formant en particulier le personnel éducatif à l'éducation interculturelle ;
 - c. d'inclure dans le programme scolaire un enseignement sur le génocide rom (« Parrajimos ») ;

- d. prendre toute mesure urgente, notamment d'ordre législatif et politique, pour mettre un terme à la ségrégation scolaire dont sont l'objet les enfants roms et les intégrer dans des écoles fréquentées par des élèves issus de la population majoritaire ;
- e. supprimer le placement trop fréquent des enfants roms dans les établissements spécialisés en s'assurant que les élèves roms qui ne souffrent pas de troubles mentaux n'y soient pas placés et que ceux d'entre eux qui y sont déjà soient intégrés rapidement dans des écoles ordinaires ;
- f. lutter, par des sanctions, contre le harcèlement dont sont victimes les élèves roms en milieu scolaire ;
- g. prendre toutes mesures appropriées pour combattre l'absentéisme et l'abandon scolaire parmi les enfants roms ;
- h. mener des actions visant à sensibiliser les parents roms à l'importance de l'école maternelle, à la lutte contre l'abandon scolaire, et à privilégier l'éducation de leurs enfants ;
- i. éliminer tout obstacle financier et administratif à l'accès des enfants roms à l'éducation ;
- j. s'assurer que chaque enfant rom a un accès réel à l'école maternelle ;
- k. recruter des médiateurs scolaires, y compris parmi les Roms, pour assurer le lien entre l'école et les parents roms ;
- l. veiller à ce qu'un plus grand nombre de Roms intègrent le corps enseignant de façon à faciliter l'insertion des enfants roms dans les établissements scolaires ;
- m. assurer aux enfants roms qui en ont besoin une formation préparatoire et complémentaire dans la (les) langue(s) officielle(s) ;
- n. fournir aux enfants roms, à la demande des parents, un enseignement dans leur langue maternelle ;
- o. prendre des mesures pour assurer une scolarisation continue des enfants issus des communautés itinérantes ;
- p. faciliter l'accès à l'éducation continue des adultes roms qui le souhaitent ;
- q. veiller à ce que les manuels scolaires ne véhiculent pas des stéréotypes sur les Roms, et contiennent au contraire des informations sur la langue, la culture et l'histoire roms, et présentent l'enrichissement apporté par les Roms à la société ;
- r. s'assurer que les cas de discrimination envers les Roms dans le domaine de l'éducation soient poursuivis et punis ;

5. **de combattre l'anti-tsiganisme dans le domaine de l'emploi, et à cet effet :**
 - a. veiller à ce que la législation nationale assure une protection réelle contre la discrimination en matière d'emploi et qu'elle soit effectivement appliquée ;
 - b. assurer à cet effet une formation adéquate aux agents de la fonction publique ;
 - c. prendre des mesures positives pour les Roms dans le domaine de l'emploi en ce qui concerne, notamment, le recrutement et la formation professionnelle ;
 - d. favoriser l'emploi des Roms dans le secteur public à tous les niveaux ;
 - e. prendre des mesures pour éliminer la discrimination envers les Roms au niveau du recrutement et de l'avancement de carrière ;
 - f. aider les Roms victimes de discrimination dans l'emploi à faire valoir leurs droits auprès des instances civiles ou administratives appropriées ;
 - g. mener des campagnes d'information et de sensibilisation dans les secteurs privé et public pour faire connaître la législation pertinente et en améliorer l'application en faveur des Roms ;
 - h. lever les obstacles, notamment bureaucratiques, à l'exercice de métiers traditionnels ;
 - i. en concertation avec les Roms, trouver des alternatives aux métiers traditionnellement exercés par eux et aujourd'hui disparus, en leur proposant, par exemple, des prêts avantageux pour créer leur propre entreprise et /ou proposer des avantages fiscaux ;
 - j. veiller à ce que les cas de discrimination envers les Roms dans le domaine de l'emploi soient poursuivis et punis ;
6. **de lutter contre l'anti-tsiganisme dans le domaine du logement et du droit au respect du domicile, et à cet effet :**
 - a. assurer aux Roms l'accès à un logement décent ;
 - b. combattre la ségrégation de fait ou imposée dans le domaine du logement ;
 - c. s'assurer que la mise à disposition de nouveaux logements sociaux aux Roms favorise leur intégration et ne les maintiennent pas dans une situation de ségrégation ;
 - d. veiller à ce que les Roms ne fassent pas l'objet d'expulsions forcées sans préavis et sans possibilité de relogement décent ;
 - e. prendre des mesures pour régulariser l'occupation de sites ou logements roms construits hors normes d'urbanisme dès lors que la situation a été tolérée durant une longue période par les autorités publiques ;

- f. promouvoir la coexistence et l'entente mutuelle, entre les personnes issues de cultures différentes, dans les quartiers comprenant des Roms et des non Roms ;
 - g. combattre les préjugés et les stéréotypes à l'égard des Roms et des Gens du voyage en matière d'accès au logement ;
 - h. combattre tout acte de discrimination envers les Roms dans le domaine du logement en s'assurant notamment que la législation, y compris la législation anti-discrimination, est effectivement appliquée ;
 - i. prendre des mesures efficaces contre le refus d'inscrire des Roms sur le registre des habitants lorsqu'ils souhaitent s'installer de manière permanente ou temporaire ;
 - j. veiller à ce que les règlements relatifs à l'aménagement du territoire n'entraient pas systématiquement le mode de vie traditionnel des Gens du voyage ;
 - k. s'assurer que des aires publiques appropriées, permanentes ou de transit, soient disponibles pour les Gens du voyage en nombre suffisant et soient implantées sur des sites appropriés et dûment équipés ;
 - l. encourager la concertation entre l'ensemble des acteurs locaux et les Gens du voyage pour l'implantation des aires qui leur sont destinées ;
 - m. veiller à ce que les actes de discrimination envers les Roms dans le domaine du logement soient poursuivis et punis ;
- 7. de lutter contre l'anti-tsiganisme dans le domaine de la santé, et à cet effet :**
- a. prendre des mesures pour assurer aux Roms l'égalité d'accès à l'ensemble des soins de santé de qualité ;
 - b. recruter des médiateurs de santé notamment issus de la communauté rom afin d'assurer le lien entre le personnel et les responsables de santé et les Roms ;
 - c. prendre des mesures pour s'assurer qu'aucune entrave d'ordre financier ou administratif n'empêche l'accès des Roms aux soins de santé et aux traitements médicaux ;
 - d. dispenser au personnel de santé une formation visant à lutter contre les stéréotypes, les préjugés et la discrimination à l'encontre des Roms ;
 - e. veiller à ce que les actes de discrimination envers les Roms dans le domaine de la santé soient poursuivis et punis ;
 - f. interdire expressément la stérilisation forcée des femmes roms ;
 - g. prévenir et combattre toute ségrégation dans les hôpitaux et en particulier dans les services de maternité ;

- 8. de combattre les violences et les crimes racistes à l'encontre des Roms, et à cet effet :**
 - a. accorder une attention toute particulière à la mise en œuvre de la Recommandation de politique n°11 de l'ECRI sur la lutte contre le racisme et la discrimination raciale dans les activités de la police, et spécialement son Chapitre III concernant le rôle de la police dans la lutte contre les infractions racistes et le suivi des incidents racistes ;
 - b. mettre en place un système d'enregistrement complet des actes de violence envers les Roms ;
 - c. prendre des mesures pour encourager les Roms victimes de violences et de crimes racistes à porter plainte, notamment en leur faisant connaître les instances adéquates et en veillant à ce qu'ils bénéficient, en cas de besoin, de toute l'assistance nécessaire ;
 - d. dispenser à la police et aux magistrats du parquet et du siège une formation particulière sur la législation réprimant les crimes racistes et son application aux victimes roms ;
 - e. veiller à ce que la police et le parquet mènent les enquêtes qui s'imposent sur les crimes racistes et les actes de violence envers les Roms pour que leurs auteurs ne restent pas impunis ;

- 9. de lutter contre les manifestations d'anti-tsiganisme susceptibles de venir de la police, et à cet effet :**
 - a. accorder une attention toute particulière à la mise en œuvre de la Recommandation de politique générale n°11 de l'ECRI sur la lutte contre le racisme et la discrimination raciale dans les activités de la police ;
 - b. encourager les Roms victimes de comportements abusifs de la part de la police à porter plainte en leur offrant le soutien nécessaire ;
 - c. s'assurer que des enquêtes soient menées lorsqu'il existe des allégations de comportements abusifs envers des Roms par la police et veiller à ce que leurs auteurs soient poursuivis et sanctionnés ;
 - d. dispenser à la police une formation aux droits de l'Homme et à la législation pertinente afin, notamment, d'améliorer leurs relations avec les communautés roms ;
 - e. sensibiliser et dispenser à la police une formation aux problèmes touchant les Roms, en particulier les violences et les crimes racistes, pour mieux prévenir et combattre ces phénomènes ;
 - f. prendre des mesures pour favoriser l'engagement de Roms dans la police en menant à cet effet des campagnes d'information dans les communautés roms ;
 - g. s'assurer que les Roms bénéficient d'une égalité des chances dans l'avancement de leur carrière au sein de la police ;

- h. recruter et former, en nombre suffisant, des médiateurs notamment issus de la population rom afin d'assurer le lien entre les communautés roms et la police ;
 - i. veiller, conformément au paragraphe 10 de la Recommandation de politique générale n° 11, à la création d'un organe indépendant chargé d'enquêter sur les plaintes formulées, en particulier par les Roms, contre la police ;
- 10. de lutter contre l'anti-tsiganisme exprimé dans les médias, tout en reconnaissant le principe de leur indépendance éditoriale, et à cet effet :**
- a. s'assurer que la législation soit effectivement appliquée aux médias qui incitent à la discrimination, à la haine ou à la violence contre les Roms ;
 - b. encourager les médias à ne pas mentionner l'origine ethnique de personnes citées dans des articles ou des reportages lorsque cela n'est pas indispensable à la bonne compréhension des événements ;
 - c. encourager les médias à adopter un code de déontologie pour lutter, entre autres, contre toute présentation de l'information qui véhicule des préjugés ou pourrait inciter à la discrimination, à la haine ou à la violence envers les Roms ;
 - d. encourager les médias à s'abstenir de diffuser toute information susceptible d'attiser la discrimination et l'intolérance envers les Roms ;
 - e. soutenir toute initiative prise pour sensibiliser les professionnels des médias et leurs organisations aux dangers de l'anti-tsiganisme ;
 - f. encourager les organes professionnels des médias à offrir aux journalistes une formation spécifique sur les questions relatives aux Roms et à l'anti-tsiganisme ;
 - g. promouvoir la participation des Roms dans le secteur des médias en général, en prenant des mesures pour que soient formés et recrutés des journalistes et animateurs issus de la communauté rom ;
- 11. de combattre l'anti-tsiganisme en matière d'accès aux lieux ouverts au public, et à cet effet :**
- a. s'assurer que la législation contre la discrimination est appliquée à l'exploitant ou au responsable d'un lieu ouvert au public qui en refuse l'accès aux Roms ;
 - b. prendre des mesures pour encourager les entreprises privées de sécurité à sensibiliser et à former leur personnel afin d'éviter toute attitude et tout comportement discriminatoire envers les Roms ;

12. **de combattre l'anti-tsiganisme en matière d'accès aux services publics, et à cet effet :**
 - a. veiller à ce que les Roms aient accès aux allocations sociales dans les mêmes conditions que le reste de la population, et que la législation contre la discrimination soit appliquée si nécessaire ;
 - b. veiller à ce que les communautés roms concentrées dans certains quartiers ou villages ne soient pas défavorisées en matière de services publics tels que les services d'eau, d'assainissement, d'électricité, de collecte des déchets, de transports, d'accès au réseau routier et de maintien de la voirie ;
 - c. offrir aux agents de la fonction publique une formation à la lutte contre le racisme et la discrimination envers les Roms et à la législation pertinente ;
 - d. encourager les Roms à porter plainte lorsqu'ils s'estiment victimes de discrimination de la part d'agents de la fonction publique ;
 - e. poursuivre et sanctionner les agents de la fonction publique qui se livrent à des discriminations envers les Roms ;
 - f. s'assurer que les Roms bénéficient de services de même niveau et qualité que le reste de la population ;
13. **de combattre l'anti-tsiganisme en matière d'accès aux biens et services privés, en particulier dans le domaine bancaire et en matière d'assurance ;**
14. **afin de mieux mesurer les problèmes dans le but de les combattre plus efficacement et d'adapter les politiques à entreprendre, recueillir des données statistiques sur les Roms, en matière notamment d'éducation, d'emploi, de logement et de santé, en veillant à respecter les principes de confidentialité, d'auto-identification volontaire et du consentement éclairé ;**
15. **de condamner tout discours public incitant directement ou indirectement à la discrimination, à la haine ou à la violence dirigée contre les Roms ;**
16. **d'encourager le système de veille concernant l'expression d'anti-tsiganisme sur internet et d'assurer des poursuites effectives, en suivant les principes énoncés par 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, et leur mise en œuvre ;**

- 17. de manière générale, pour combattre l'anti-tsiganisme et les discriminations envers les Roms, d'assurer ;**
- a. que la dénomination utilisée officiellement pour les différentes communautés roms soit celle par laquelle la communauté en question souhaite elle-même se voir désignée ;
 - b. la promotion et la protection de la culture rom pour une meilleure connaissance des communautés roms par le reste de la population ainsi que la promotion du dialogue interculturel ;
 - c. la promotion de la femme rom et de ses droits et combattre la discrimination multiple dont elle peut être victime ;
 - d. à tous les enfants roms l'enregistrement à la naissance ;
 - e. à tous les Roms la délivrance de documents d'identité ;
 - f. que la législation concernant la nationalité ne soit pas discriminatoire à l'égard des Roms ;
 - g. aux Roms une nationalité afin d'éviter tout cas d'apatridie ;
 - h. que les législations et leur mise en œuvre concernant la libre circulation des personnes ne soient pas discriminatoires à l'égard des Roms ;
 - i. une représentation politique adéquate permettant aux Roms de faire entendre leur voix ;
 - j. l'accès des Roms à l'aide juridique afin qu'ils puissent faire valoir leurs droits en tout état de cause ;
 - k. la promotion du sport en tant qu'il permet de favoriser le respect de la diversité et de faciliter l'intégration des Roms.



**Recommandation de politique
générale n° 14 de l'ECRI :**

**La lutte contre le racisme
et la discrimination raciale
dans le monde du travail**



Adoptée le 22 juin 2012

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

rappelant l'article premier de la Déclaration universelle des droits de l'homme, qui proclame que tous les êtres humains naissent libres et égaux en dignité et en droits ;

vu la Convention européenne des droits de l'homme, notamment son article 14, qui interdit la discrimination dans la jouissance des droits énoncés dans la Convention, et son Protocole n° 12, qui porte interdiction générale de la discrimination ;

vu la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme ;

vu la Charte sociale européenne (révisée), notamment ses articles 1, 19 et E ;

vu la jurisprudence du Comité européen des droits sociaux ;

vu la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, notamment ses articles 4 et 15 ;

vu les travaux du Comité consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales ;

vu la Convention pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel et les instruments liés à cette convention ;

vu la Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille ;

vu la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, notamment ses articles 1 et 5 ;

vu le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, notamment ses articles 6, 7 et 8 ;

vu la Convention concernant la discrimination (n. 111) et la Convention sur les travailleuses et travailleurs domestiques (n. 189) de l'Organisation internationale du travail ;

tenant compte de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne ;

tenant compte des directives du Conseil de l'Union européenne 2000/43/CE, relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement entre les personnes sans distinction de race ou d'origine ethnique, et 2000/78/CE, portant création d'un cadre général en faveur de l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail ;

rappelant que l'ECRI a pour mission de lutter contre le racisme, la discrimination raciale, la xénophobie, l'antisémitisme et l'intolérance dans la grande Europe sous l'angle de la protection des droits de l'homme ;

rappelant ses recommandations de politique générale n° 1 sur la lutte contre le racisme, la xénophobie, l'antisémitisme et l'intolérance, n° 2 sur les organes spécialisés dans la lutte contre le racisme, la xénophobie, l'antisémitisme et l'intolérance au niveau national, n° 7 sur la législation nationale pour lutter contre le racisme et la discrimination raciale et n° 13 sur la lutte contre l'anti-tsiganisme et les discriminations envers les Roms ;

soulignant que l'ECRI, dans ses rapports par pays, invite régulièrement les États membres à adopter des mesures juridiques efficaces pour lutter contre le racisme et la discrimination raciale dans le monde du travail ;

rappelant les recommandations du Comité des Ministres Rec(89) 2 sur la protection des données personnelles utilisées dans le cadre de l'emploi, Rec(2001)17 sur l'amélioration de la situation économique et de l'emploi

des Rom/Tsiganes et des voyageurs en Europe, Rec(2004)2 sur l'accès à l'emploi dans le secteur public des non-ressortissants, et Rec(2008)10 relative à l'amélioration de l'accès à l'emploi des migrants et des personnes issues de l'immigration ;

vu les principes dits « de Paris », énonçant des règles minimales pour les institutions nationales de protection des droits de l'homme, adoptés à l'unanimité par l'Assemblée générale des Nations Unies en 1993 ;

vu la Convention des Nations Unies relative au statut des réfugiés de 1951, notamment son article 3 ;

eu égard au droit des minorités à participer pleinement à la vie économique, protégé par la Déclaration des Nations Unies sur les droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques, en particulier son article 2.2, et aux recommandations du Conseil des droits de l'homme de l'ONU, en particulier les « Recommandations concernant les minorités et leur participation effective à la vie économique formulées à l'issue de la troisième session du Forum sur les questions relatives aux minorités (14 et 15 décembre 2010) », A/HRC/16/46 ;

rappelant que la lutte contre le racisme, la discrimination raciale, la xénophobie, l'antisémitisme et l'intolérance fait partie intégrante de la protection et de la promotion des droits de l'homme, universels et indivisibles, qui sont les droits de tout être humain sans distinction aucune ;

consciente de l'existence de discriminations multiples contre les groupes relevant du mandat de l'ECRI, fondées notamment sur l'âge, le handicap, le sexe, l'identité de genre ou l'orientation sexuelle, et du fait que les femmes demandeuses d'asile, réfugiées, immigrées ou appartenant à des minorités ethniques rencontrent

des obstacles supplémentaires en matière d'accès à l'emploi et de participation et de promotion au travail ;

consciente que les moyens juridiques ne suffisent pas à supprimer le racisme et la discrimination raciale, mais convaincue que la législation demeure essentielle pour les combattre dans le monde du travail ;

soulignant que pour être efficaces, les mesures de lutte contre le racisme et la discrimination raciale au travail requièrent des ressources humaines et financières suffisantes ;

soulignant l'importance du rôle des pouvoirs locaux et régionaux dans l'emploi des membres des groupes relevant du mandat de l'ECRI et dans l'offre de services à leur attention ;

consciente que pour éliminer la discrimination raciale, atteindre l'égalité en matière d'emploi et créer une population active où chacun ait sa place, les États membres doivent coopérer avec les partenaires sociaux, notamment avec les organisations d'employeurs, les syndicats et les organisations de la société civile ;

soulignant l'importance, pour la réussite d'une entreprise, de créer des lieux de travail dont les membres soient respectés et voient leur apport valorisé indépendamment de leur « race¹ », de leur couleur, de leur langue, de leur religion, de leur nationalité ou de leur origine nationale ou ethnique ;

soulignant que l'élimination de la discrimination raciale et la garantie de l'égalité d'accès à l'emploi et aux promotions peuvent créer une

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 laisser sans protection juridique les personnes qui sont généralement et erronément perçues comme appartenant à une « autre race », l'ECRI utilise ce terme dans la présente recommandation.

population active diverse, offrant aux employeurs un vivier de talents inépuisable, et qu'un environnement de travail ouvert à tous et favorable à la diversité bénéficie aux employeurs, aux employés et à la société tout entière ;

soulignant que la lutte contre la discrimination relève de la responsabilité sociale des entreprises et constitue un bon outil de promotion pour les employeurs, les pratiques discriminatoires pouvant à l'inverse donner mauvaise réputation à une entreprise et la rendre moins rentable ;

soulignant que l'embauche de personnes ayant une connaissance de la culture, de la langue et des réseaux dans les pays des partenaires

commerciaux étrangers est un avantage pour les employeurs ;

consciente que le droit à l'égalité et à la protection contre la discrimination illicite est peu connu dans les pays membres du Conseil de l'Europe, tout comme l'existence des organes spécialisés et des mécanismes de recours dans ce domaine, et que cette méconnaissance est plus marquée au sein des groupes particulièrement défavorisés ;

soulignant l'importance de veiller à ce que les personnes qui signalent un cas de discrimination, aident à le signaler ou témoignent dans des affaires de discrimination soient mises à l'abri des rétorsions et juridiquement protégées contre les traitements défavorables qui pourraient résulter de leur démarche ;

Recommande aux gouvernements des États membres ce qui suit :

1. Prendre toutes les mesures nécessaires pour éliminer du monde du travail, en droit et en fait et dans les secteurs public comme privé, le racisme, la discrimination raciale et le harcèlement racial fondés sur des motifs tels que la « race », la couleur, la langue, la religion, la nationalité ou l'origine nationale ou ethnique (ci-après : racisme, discrimination raciale et harcèlement racial), et adopter au niveau national une législation et des mécanismes de mise en œuvre garantissant l'application active des droits et une pleine égalité dans la pratique.
2. Adopter, dans le cadre d'un plan national, une stratégie multidisciplinaire complète visant à promouvoir l'égalité et à supprimer et prévenir le racisme, la discrimination raciale et le harcèlement racial dans l'emploi, et notamment à améliorer l'intégration des groupes relevant du mandat de l'ECRI et leur participation égale à l'emploi et à l'activité économique.
3. Tenir compte des dispositions des directives sur l'égalité raciale (2000/43/CE) et sur l'égalité au travail (2000/78/CE), en particulier :
 - a. les exigences quant à la diffusion d'informations sur la législation en matière de discrimination, et
 - b. la promotion du dialogue avec les partenaires sociaux en vue de favoriser l'égalité de traitement.

4. Adopter un plan national, couvrant l'ensemble des ministères, des pouvoirs locaux et régionaux et des administrations publiques, pour permettre la consultation des partenaires sociaux et des organisations de la société civile représentant les intérêts des groupes défavorisés ou touchés par les inégalités et fournir leur expertise quant aux méthodes les plus efficaces pour promouvoir l'égalité et éliminer la discrimination et le harcèlement raciaux au travail.
5. Adopter, pour assurer une pleine égalité dans la pratique, une législation autorisant les mesures positives et promouvoir ces mesures dans le monde du travail, en offrant des orientations claires sur les moyens de prévenir ou de compenser les désavantages liés aux motifs énumérés.
6. Ratifier le Protocole n° 12 à la Convention européenne des droits de l'homme, la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, la Charte sociale européenne (révisée) (acceptant le système de réclamations collectives), la Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille et la Convention de l'Organisation internationale du travail concernant le travail décent pour les travailleuses et travailleurs domestiques.

1) ANALYSE JURIDIQUE

Veiller à ce que la législation protège réellement contre la discrimination au travail directe et indirecte fondée sur les motifs énumérés et soit mise en œuvre dans la pratique, notamment à travers l'encouragement d'une autorégulation du secteur privé ; à cette fin :

- a) veiller à ce que la législation nationale contre la discrimination au travail s'applique à tous les employeurs, y compris les pouvoirs publics et les personnes physiques et morales, et garantisse l'égalité dans les secteurs public et privé et dans l'ensemble des emplois et des professions ;
- b) veiller à ce que le champ de la législation nationale contre la discrimination au travail couvre l'appartenance et la participation à des organisations et syndicats professionnels et la jouissance des avantages qu'apportent ces organisations, les négociations collectives, la rémunération, la formation et l'orientation professionnelles, la protection sociale et l'exercice d'une activité économique ;
- c) légiférer contre la discrimination fondée sur plus d'un motif afin de protéger contre les formes de discrimination multiple ;
- d) faire en sorte que soient modifiées ou abrogées les dispositions discriminatoires figurant dans des contrats ou accords individuels ou collectifs, dans les règlements internes des entreprises et dans les règles qui s'appliquent aux professions indépendantes, à l'accès au crédit et aux organisations de travailleurs et d'employeurs ;
- e) en s'appuyant sur un suivi régulier des données en matière d'égalité des chances dans le monde du travail, fournir les outils nécessaires pour examiner la conformité de l'ensemble des lois, règlements et dispositions administratives au niveau national et local avec l'interdiction de discrimination raciale au travail. Les textes s'avérant non conformes à l'interdiction de discrimination, notamment parce qu'ils constituent des obstacles à l'embauche de personnes des groupes relevant du mandat de

l'ECRI, devraient être modifiés ou abrogés.

Marchés publics

- f) adopter une législation fournissant aux autorités contractantes des outils supplémentaires pour imposer des sanctions, dans la procédure de marchés publics, aux opérateurs économiques ayant violé les obligations internationales concernant l'anti-discrimination, y compris les standards de l'Union européenne dans le domaine du droit social et du travail ou la législation sociale internationale.

Obligations légales des pouvoirs publics

- g) adopter une législation obligeant les pouvoirs publics, dans l'exercice de leurs fonctions et notamment en matière d'emploi, à promouvoir l'égalité et à prévenir et éliminer le racisme, la discrimination raciale et le harcèlement fondé sur les motifs énumérés.

Obligations légales des employeurs

- h) adopter une législation obligeant tous les employeurs à promouvoir l'égalité et à prévenir et éliminer le racisme, la discrimination et le harcèlement raciaux au travail ;
- i) adopter une législation veillant à ce que le harcèlement fondé sur les motifs énumérés soit interdit dans le monde du travail et à ce que tous les employeurs soient tenus de faire en sorte qu'il n'y ait ni intolérance ni harcèlement racial sur le lieu de travail ;
- j) adopter une législation prévoyant la responsabilité de l'employeur en cas d'actes illicites de discrimination raciale ou de harcèlement racial commis pendant le temps de travail. L'employeur doit être considéré comme responsable sauf s'il ou elle peut prouver avoir pris les mesures raisonnablement applicables pour prévenir ces actes illicites ;
- k) appuyer dans leurs missions les services existants d'inspection du travail et leur donner les ressources suffisantes pour œuvrer efficacement à l'élimination et à la prévention du racisme, de la discrimination raciale et du harcèlement racial dans le monde du travail.

Mesures de rétorsion

- l) adopter une législation protégeant les travailleurs qui se plaignent de discrimination ou de harcèlement racial contre le licenciement ou contre d'autres mesures de rétorsion et veiller à ce que les personnes qui témoignent pour ces travailleurs ou les soutiennent, dont les employés ou autres qui signalent de tels actes ou fournissent des preuves, soient mis à l'abri des traitements défavorables qui pourraient résulter de leur démarche.

2) CONNAISSANCE DE LA LÉGISLATION

Prendre des mesures pour améliorer la connaissance, au sein des groupes relevant du mandat de l'ECRI, des droits à l'égalité et de l'existence d'organes spécialisés et de mécanismes de plainte, ainsi que pour améliorer la connaissance du droit et des pratiques en matière de lutte contre la discrimination parmi les juges et les avocats ; à cette fin :

- a) promouvoir, dans le cadre de la stratégie nationale d'élimination de la discrimination raciale, l'engagement des groupes de la société civile représentant les intérêts des personnes concernées par les inégalités raciales ;
- b) élaborer une stratégie nationale d'éducation et de renforcement des capacités pour permettre aux membres des groupes relevant du mandat de l'ECRI de mieux s'opposer au racisme, à la discrimination et au harcèlement raciaux au travail ;
- c) protéger et soutenir les actions de sensibilisation des organisations de la société civile qui s'attachent à lutter contre la discrimination raciale et à promouvoir l'égalité ;
- d) fournir aux juges, aux procureurs, aux avocats et à tous les agents publics concernés une formation sur le droit et les pratiques antidiscriminatoires ;
- e) fournir aux employeurs une formation sur leurs devoirs et leurs responsabilités en vertu de la législation nationale contre la discrimination, notamment sur les droits des travailleurs à être traités avec respect et à ne pas être soumis à la discrimination ou au harcèlement racial au travail.

3) ACCÈS À LA JUSTICE

Améliorer l'accès des victimes de discrimination à la justice et veiller à ce qu'elles puissent accéder aisément à des mécanismes juridiques ou administratifs constituant un recours prompt et effectif ; à cette fin :

- a) revoir les mécanismes judiciaires et/ou administratifs applicables aux plaintes de discrimination au travail pour veiller à ce qu'ils soient aisément accessibles aux groupes relevant du mandat de l'ECRI, notamment pour ce qui est des délais à respecter ;
- b) adopter une législation prévoyant le partage de la charge de la preuve entre plaignants et employeurs et offrir aux juges et aux avocats des formations et des orientations pratiques sur son application ;
- c) mettre en place des procédures imposant à l'employeur de donner au plaignant, dans le cas d'une plainte éventuelle ou en cours pour discrimination, son explication des faits sur lesquels porte le litige ;
- d) faire en sorte que la loi garantisse une assistance judiciaire gratuite¹ dans les affaires de discrimination raciale ou de harcèlement racial au travail portées devant le tribunal compétent et, lorsque nécessaire, la nomination d'un avocat commis d'office pour les victimes qui entendent agir devant les tribunaux comme demandeurs ou comme plaignants et n'ont pas les moyens d'assurer leur défense. Si nécessaire, les services d'un interprète devraient être fournis gratuitement ;

¹ Dans l'esprit de la Recommandation de politique générale n° 7 et conformément aux critères d'éligibilité nationaux.

- e) veiller à ce que la législation nationale anti-discrimination permette aux organes spécialisés et autres institutions similaires, aux syndicats, aux associations et aux organisations non gouvernementales qui, en vertu de critères fixés par le droit national, ont un intérêt légitime à combattre le racisme et la discrimination raciale de porter des affaires de discrimination au travail devant le tribunal compétent. La loi devrait permettre à ces entités soit de porter plainte au nom de la victime, soit de la soutenir dans la procédure, à condition que la victime donne son accord par écrit ;
- f) mettre en place des procédures accessibles visant à résoudre les litiges de discrimination au travail par des modes alternatifs de résolution des conflits tels que la médiation, la conciliation ou l'arbitrage ;
- g) autoriser les tribunaux compétents à tenir compte, dans le cadre du système juridique national, des preuves obtenues au moyen de tests de discrimination.

4) RECRUTEMENT

Prendre des mesures pour éliminer la discrimination raciale de toutes les procédures de recrutement et de sélection et pour veiller à ce que ces procédures garantissent à tous les candidats l'égalité des chances ; à cette fin :

- a) veiller à ce que les employeurs fassent le point sur leurs procédures de recrutement et de sélection et les révisent de façon à éliminer le racisme, et la discrimination raciale, directe et indirecte, notamment en analysant leurs conditions d'accès à l'emploi, leurs critères de sélection, leurs procédures de recrutement et leurs politiques de promotion, d'accès à la formation et d'accès aux stages ;
- b) encourager les employeurs à veiller à ce que leurs critères de recrutement et de sélection privilégient l'expérience, les qualifications et les compétences requises pour chaque poste ;
- c) adopter une législation interdisant de publier ou de faire publier une annonce ayant un objectif ou un effet discriminatoire ;
- d) donner à l'organe spécialisé les moyens de surveiller les annonces discriminatoires et d'agir pour les prévenir.

5) ÉGALITÉ DES CHANCES

Prendre des mesures pour éliminer les obstacles à l'emploi rencontrés par les membres des groupes relevant du mandat de l'ECRI du fait du racisme et de la discrimination raciale et œuvrer à la création d'une population active où chacun ait sa place ; à cette fin :

- a) veiller à ce que les personnes en âge de travailler et résidant régulièrement dans l'État membre concerné aient droit à un permis de travail, dans un délai raisonnable ;
- b) encourager le développement de programmes de mentorat et d'observation en milieu professionnel pour faciliter les liens entre les employeurs et les membres des groupes relevant du mandat de l'ECRI ;

- c) adopter une législation visant la mise en place de mécanismes nationaux transparents d'évaluation, de certification et de reconnaissance des qualifications, y compris l'expérience et les études suivies antérieurement, indépendamment des pays dans lesquels elles ont été acquises et de leur caractère formel ou informel, sans frais de traduction ou de notaire excessifs ;
- d) promouvoir, par des campagnes et d'autres moyens, l'adoption et la mise en œuvre de bonnes pratiques en matière de lutte contre la discrimination et de normes concernant l'égalité et la diversité dans tous les aspects du travail, notamment en soulignant les avantages que représente un personnel divers et multiculturel pour un employeur ;
- e) proposer autant que possible des cours gratuits de langue pour les membres des groupes relevant du mandat de l'ECRI et encourager les campagnes en faveur de leur intégration sur le lieu de travail ;
- f) assurer sur un pied d'égalité l'accès aux possibilités de travail indépendant, notamment l'accès aux financements et aux crédits, pour les groupes relevant du mandat de l'ECRI ;
- g) veiller à ce que tous les employeurs donnent à tous les membres des groupes relevant du mandat de l'ECRI des chances de progression de carrière égales et leur offrent, à cet effet, les formations nécessaires (formations continues et autres) ;
- h) veiller à ce que le personnel chargé de l'encadrement et des ressources humaines reçoive la formation initiale et le soutien professionnel nécessaires pour interagir avec des employés d'horizons ethniques, religieux et linguistiques divers et pour éliminer et prévenir la discrimination et le harcèlement raciaux.

6) DISCRIMINATION RACIALE

Prendre des mesures pour éliminer la discrimination raciale sur le lieu de travail. Prendre notamment des mesures spécifiques pour éliminer le harcèlement racial et l'intolérance dans le monde du travail et, à cette fin, lancer des campagnes contre le harcèlement racial au travail et encourager les employeurs à créer des mécanismes visant à empêcher le harcèlement racial, le racisme et l'intolérance sur le lieu de travail, notamment en adoptant et en appliquant des politiques de lutte contre le harcèlement, en nommant le personnel nécessaire et en mettant en place des procédures, dont la médiation, pour traiter avec tact et sans tarder les allégations de harcèlement.

7) MESURES POSITIVES

Tirer pleinement parti des mesures positives évoquées dans les textes juridiques internationaux et européens sur la lutte contre la discrimination ; à cette fin :

- a) promouvoir un marché du travail reflétant correctement la diversité de la population et prendre toutes les mesures nécessaires pour éliminer les obstacles à l'emploi rencontrés par les groupes relevant du mandat de l'ECRI, entre autres en investissant dans des programmes destinés à leur transmettre des compétences améliorant leur aptitude à l'emploi ;

- b) adopter une législation autorisant les employeurs à appliquer temporairement des mesures spéciales visant soit à réduire ou compenser les désavantages des personnes concernées par les motifs énumérés, soit à faciliter leur pleine participation au travail. Ces mesures ne devraient pas être poursuivies une fois les objectifs visés atteints ;
- c) donner des orientations claires, comprenant des exemples pratiques, sur les mesures positives que les employeurs peuvent envisager.

8) SANCTIONS

Veiller à ce que la loi offre des recours effectifs aux victimes de discrimination et à ce que les sanctions pour discrimination et harcèlement raciaux au travail et dans le recrutement soient efficaces, proportionnées et dissuasives ; à cette fin :

- a) examiner les sanctions à la disposition des juridictions compétentes pour veiller à ce que ces dernières puissent, entre autres :
 - i. prononcer une déclaration sur les droits du plaignant et de l'employeur ;
 - ii. ordonner à l'employeur de verser une indemnité au plaignant pour les dommages matériels et moraux subis ;
 - iii. sanctionner les employeurs qui persistent dans leurs violations en leur imposant des amendes plus élevées ;
 - iv. le cas échéant, ordonner la réintégration de la personne licenciée illégalement ;
 - v. adresser des recommandations aux employeurs et/ou leur ordonner de modifier leurs pratiques dans un délai donné, en imposant des sanctions aux employeurs qui n'obtempèrent pas ;
- b) permettre aux organes publics compétents de suspendre des permis et des autorisations, de constater dans une déclaration le non-respect de la législation antidiscriminatoire et d'interdire aux employeurs concernés de répondre à des appels d'offres pour des marchés publics.

9) RENFORCER LES POUVOIRS ET LE RÔLE DES ORGANES SPÉCIALISÉS

Veiller à ce que les organes spécialisés et les autres institutions nationales luttant contre le racisme et la discrimination raciale disposent de l'autorité, des ressources adéquates, des structures organisationnelles et des mécanismes de transparence dont ils ont besoin pour être indépendants et efficaces, et à ce qu'ils puissent accomplir leurs missions et utiliser leurs ressources de façon stratégique dans le respect des normes énoncées dans les Recommandations de politique générale de l'ECRI n° 2 et 7 ; à cette fin revoir les attributions de ces institutions pour leur permettre de lutter plus efficacement contre la discrimination et le harcèlement raciaux dans le monde du travail et de mieux promouvoir l'égalité des chances, y compris en les habilitant à ester en justice et à intervenir en tant qu'experts dans des procédures judiciaires.

10) DISPOSITIONS GÉNÉRALES

Veiller à ce que la stratégie nationale visant à promouvoir l'égalité et à prévenir le racisme, la discrimination raciale et le harcèlement racial dans le monde du travail soit mise en œuvre à tous les niveaux de l'administration et soutenue par des données relatives à l'égalité et par des ressources suffisantes ; à cette fin :

Collecte de données

- a) suivre efficacement le déroulement et les résultats de la stratégie nationale contre la discrimination en mettant au point des indicateurs et des repères, en recueillant et en suivant des données relatives à l'égalité et en fixant des critères permettant de mesurer et d'évaluer l'impact des actions entreprises ; à cette fin :
 - i. investir dans la collecte et l'analyse de données relatives à l'égalité dans le monde du travail et encourager les initiatives en ce sens, en conformité avec les règles de protection des données et en accord avec les principes de confidentialité, du consentement éclairé des personnes et de leur identification volontaire comme membres d'un groupe particulier et en consultation avec les populations concernées ;
 - ii. demander aux pouvoirs publics de suivre la composition de leurs effectifs et de présenter des rapports sur ce sujet à l'organe spécialisé s'il en fait la demande ;
 - iii. permettre à l'organe spécialisé de publier régulièrement des données relatives au monde du travail ventilées selon des critères tels que la « race », la couleur, la langue, la religion, la nationalité ou l'origine nationale ou ethnique.

Contrat type pour l'emploi

- b) élaborer un modèle national de contrat par lequel les employeurs s'engagent à observer des règles minimales en matière de droit du travail et de non-discrimination et à promouvoir l'égalité et la diversité au travail.

Codes de conduite et plans d'action pour l'égalité

- c) élaborer et promouvoir des codes de conduite favorisant les bonnes pratiques dans le monde du travail et des plans pour l'égalité afin de créer un environnement de diversité au travail qui encourage le respect de tous. Ces codes aideront les employeurs à promouvoir l'égalité et à éliminer et prévenir la discrimination et le harcèlement raciaux au travail, notamment lors du recrutement et de la sélection, dans l'accès aux possibilités de formation et de promotion et dans les cas de cessations d'emploi ;
- d) permettre aux organes spécialisés de contrôler la mise en œuvre de ces codes et plans et d'offrir un soutien concret aux employeurs en leur proposant des formations, des supports et des orientations pratiques sur les domaines liés à l'égalité tels que les appels d'offres, l'action positive et le recrutement, et en les encourageant à adopter des politiques d'égalité des chances et de lutte contre le harcèlement.

Mesures incitatives

- e) mettre en place des mesures incitatives visant à ce que les employeurs adoptent les bonnes pratiques de non-discrimination au travail, par exemple la remise de prix officiels ou des réductions d'impôts pour les entreprises aux effectifs multiculturels ou pour celles qui s'engagent dans des mesures positives, comme l'embauche de membres des groupes relevant du mandat de l'ECRI.

EXPOSÉ DES MOTIFS

Introduction

La présente Recommandation de politique générale (ci-après : « la Recommandation ») se concentre sur la lutte contre le racisme, la discrimination raciale et le harcèlement racial dans le monde du travail. Son but est de développer et de renforcer la Recommandation de politique générale n° 7 de l'ECRI, qui décrit les éléments que devraient comprendre les législations nationales de lutte contre le racisme et la discrimination raciale pour être le plus complètes possible. La présente Recommandation vise en particulier à faire en sorte qu'une législation satisfaisante soit en place pour lutter contre la discrimination raciale et promouvoir l'égalité dans le monde du travail. L'ECRI est convaincue qu'une législation appropriée et une promotion active de l'égalité sont essentielles pour permettre aux groupes relevant de son mandat de surmonter les obstacles à l'emploi et de participer pleinement au monde du travail. Elle reconnaît le rôle important joué par les pouvoirs publics, par les employeurs et par les partenaires sociaux, en partenariat avec les instances nationales, pour atteindre cet objectif par le biais notamment de programmes d'intégration, de bonnes pratiques et d'action positive.

Bien que la législation existante interdisant la discrimination au travail ait déjà donné quelques résultats positifs, le travail de suivi pays-par-pays mené par l'ECRI met en lumière des obstacles à sa mise en œuvre et à son efficacité dans la plupart des États membres du Conseil de l'Europe. Rappelant que la non-application de la législation pertinente discrédite l'ensemble des actions menées contre le racisme et l'intolérance, cette Recommandation offre aussi des orientations pour veiller à ce que les recours juridiques soient accessibles et utilisés dans la pratique.

Comme l'ECRI l'a également constaté, le racisme et la discrimination raciale au travail se manifestent sous des formes très différentes : harcèlement, représailles, discrimination par association, discrimination perçue, discrimination multiple, instructions données à autrui de discriminer, complicité de discrimination, aide à la discrimination et ségrégation. La présente Recommandation souligne donc l'importance d'assurer à tous l'égalité des chances au travail dans la pratique, indépendamment des formes spécifiques de racisme et de discrimination raciale qui sont en cause.

La Recommandation couvre le domaine du travail sous les aspects suivants : conditions d'accès à l'emploi, au travail indépendant ou à une profession, ce qui comprend les critères de sélection, ainsi que les conditions de recrutement et de promotion, indépendamment du secteur d'activité et à tous les niveaux de la hiérarchie professionnelle ; orientation et formation professionnelles ; conditions d'emploi, dont la rémunération ; appartenance à des syndicats et jouissance des avantages issus des négociations collectives ; conditions de travail ; évolution de carrière et avancement, et cessation d'emploi.

La Recommandation s'adresse aux gouvernements de tous les États membres du Conseil de l'Europe, responsables de la mise en place d'un cadre juridique et politique réellement à même de combattre le racisme, la discrimination raciale et le harcèlement racial dans la société en général et dans le monde du travail en particulier. Il est de leur devoir de veiller à ce que tous les acteurs concernés, c'est-à-dire les administrations et organismes publics (entre autres les organes spécialisés dans la lutte contre le racisme, la xénophobie, l'antisémitisme et l'intolérance au niveau national), les partenaires sociaux (entre autres les syndicats et les

associations d'employeurs), les ONG et les employeurs publics et privés prennent des mesures effectives pour lutter contre le racisme, la discrimination raciale et le harcèlement racial dans le monde du travail.

Conformément au mandat de l'ECRI, la Recommandation se concentre sur les cas de racisme et de discrimination raciale fondés sur la « race », la couleur, la langue, la religion, la nationalité ou l'origine nationale ou ethnique (dits « motifs énumérés »). Cependant, l'ECRI est consciente que la discrimination et le harcèlement au travail se fondent aussi sur d'autres motifs tels que l'âge, le handicap, le sexe, l'identité de genre ou l'orientation sexuelle. Beaucoup des recommandations formulées dans le présent texte peuvent aussi s'appliquer, *mutatis mutandis*, à ces autres motifs de discrimination.

Définitions

« *Racisme et discrimination raciale* »

Dans sa Recommandation de politique générale n° 7 sur la législation nationale pour lutter contre le racisme et la discrimination raciale, l'ECRI propose les définitions suivantes :

a) [on entend par] « *racisme* » la croyance qu'un motif tel que la race, la couleur, 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 personnes ;

b) « *discrimination raciale directe* », 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, qui manque de justification objective et raisonnable. Une différence de traitement manque de justification objective et raisonnable si elle ne poursuit pas un but légitime ou si fait défaut un rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé ;

c) « *discrimination raciale indirecte* », le cas où un facteur apparemment neutre tel qu'une disposition, un critère ou une pratique ne peut être respecté aussi facilement par des personnes appartenant à un groupe distingué par un motif tel que la race, la couleur, la langue, la religion, la nationalité ou l'origine nationale ou ethnique, ou désavantage ces personnes, sauf si ce facteur a une justification objective et raisonnable. Il en est ainsi s'il poursuit un but légitime et s'il existe un rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé.

« *Groupes relevant du mandat de l'ECRI* »

Dans ses suivis par pays comme dans ses travaux sur des thèmes généraux, l'ECRI s'est penchée sur la situation de nombreux groupes particulièrement vulnérables aux actes de racisme, de xénophobie, d'antisémitisme et d'intolérance. Dans sa Recommandation de politique générale n° 4 sur les enquêtes nationales sur l'expérience et la perception de la discrimination et du racisme par les victimes potentielles, elle précise que les catégories de personnes à étudier peuvent varier « *en fonction des contextes nationaux et pourront, par exemple, inclure des groupes d'immigrés, des minorités nationales et/ou d'autres groupes vulnérables* ». Dans la

catégorie des « groupes vulnérables » cités dans les rapports annuels de l'ECRI figurent les Roms¹, les migrants, les musulmans, les réfugiés et les demandeurs d'asile, les membres des communautés noire et juive et diverses minorités religieuses.

Paragraphe 1 de la Recommandation (Analyse juridique)

Au paragraphe 1a), la Recommandation souligne que l'interdiction de la discrimination raciale au travail s'applique à tous les employeurs quels que soient la taille de l'entreprise et son statut (public ou privé). Comme l'ECRI a pu le constater à travers son suivi pays-par-pays, certaines législations nationales n'établissent pas clairement la responsabilité des employeurs en cas d'actes illicites de discrimination. La Recommandation souligne que l'interdiction de discrimination s'applique à tous les employeurs - personnes physiques et personnes morales.

La garantie de l'égalité et de la protection contre le racisme, la discrimination raciale et le harcèlement racial énoncée au paragraphe 1a) s'applique à toutes les personnes qui travaillent indépendamment de leur définition en droit national. De par son suivi pays-par-pays, l'ECRI sait que dans certains États membres, la législation nationale anti-discrimination ne protège pas suffisamment contre la discrimination ou le harcèlement des travailleurs tels que les contractuels, les travailleurs saisonniers, les intérimaires, les journaliers agricoles, les gens de mer, le personnel militaire et les titulaires de charges officielles. En outre, les travailleurs de certains secteurs ne sont pas protégés par la loi, comme par exemple les travailleurs domestiques employés par des particuliers. Dans de nombreux pays, les travailleurs domestiques ne sont pas couverts par le droit du travail ; leurs conditions d'emploi et de travail les exposent donc particulièrement à la discrimination et au harcèlement raciaux.

Le paragraphe 1b) invite les États membres à veiller à ce que le droit national en matière de lutte contre la discrimination au travail ait un champ d'application large. L'exercice d'une activité économique englobe entre autres la délivrance de permis aux personnes souhaitant exercer un commerce, comme par exemple les vendeurs de rue.

Discrimination multiple

Le paragraphe 1c) demande aux États membres d'offrir une protection juridique contre les formes multiples de discrimination. Certaines personnes sont défavorisées du fait de discriminations fondées sur plusieurs motifs. Par exemple, les personnes appartenant à des minorités ethniques peuvent faire l'objet d'une discrimination non seulement en raison de leur origine raciale ou ethnique mais aussi parce qu'elles sont des femmes, ont un handicap, sont âgées, LGBT- ou une combinaison de ces facteurs. On entend par « discrimination multiple » la discrimination fondée sur deux motifs ou plus parmi ceux couverts par l'ECRI ; la religion et le genre par exemple, dans le cas d'une femme musulmane.

¹ Dans sa Recommandation de politique générale n° 13 sur la lutte contre l'anti-tsiganisme et les discriminations envers les Roms, l'ECRI précise que le terme de « Roms » comprend non seulement les Roms, mais aussi les Sintés, les Kalés, les Ashkali, les « Égyptiens », les Manouches et les groupes de population apparentés en Europe, ainsi que les Gens du voyage, de manière à embrasser toute la diversité des groupes concernés. Le terme de « Roms » dans la présente Recommandation renvoie à la même définition.

La « discrimination croisée », concept différent et reconnu depuis peu - du moins dans les instances internationales, correspond à une situation dans laquelle plusieurs motifs de discrimination interagissent au point de devenir inséparables, leur combinaison créant alors un motif nouveau. C'est le cas par exemple lorsqu'un employeur accorde des promotions à des hommes noirs et des femmes blanches, mais jamais à des femmes noires. Il n'opère pas de discrimination sur la base de la « race » ou du sexe, mais sur la base d'une combinaison de ces deux aspects. Les notions de discrimination multiple et croisée sont rarement couvertes par la législation nationale, qui ne porte généralement que sur un motif de discrimination à la fois.

Données relatives à l'égalité

Le paragraphe 1e) invite les États membres à se doter des outils juridiques nécessaires pour vérifier la conformité de toutes les lois, règlements et dispositions administratives, ainsi que les politiques, avec l'interdiction de discrimination, en s'appuyant sur des données relatives à l'égalité. L'ECRI a constaté que des données pertinentes ventilées selon différentes catégories comme la « race », la couleur, la langue, la religion, la nationalité ou l'origine ethnique ou nationale peuvent offrir de précieux renseignements sur la situation des groupes vulnérables, renseignements utilisables pour définir les politiques sociales en faveur de l'égalité au travail et pour évaluer les effets de ces politiques de façon à pouvoir apporter les modifications et ajustements nécessaires.

La collecte de ces données devrait toujours respecter les principes de la confidentialité, du consentement éclairé et de l'identification volontaire des personnes comme membres d'un groupe en particulier, être en accord avec les principes de protection des données établis par la Convention pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel du Conseil de l'Europe, qui a formulé les principes régissant le traitement des données personnelles, et tenir compte des recommandations adoptées par le Comité des ministres qui a formulé des lignes directrices pour la mise en œuvre de la Convention dans des secteurs et circonstances spécifiques.

Marchés publics

Au paragraphe 1f) la Recommandation vise à assurer que les marchés publics soient en conformité avec les dispositions pertinentes contenues dans les principes de l'Organisation mondiale du commerce ou les standards de l'Union européenne qui exigent que toutes les considérations dans les marchés publics, y compris les considérations sociales soient liées au thème du contrat. En plus de sanctionner, les pouvoirs publics peuvent être chargés de surveiller et de promouvoir la mise en œuvre de ces clauses. Il peut également être demandé aux entrepreneurs de fournir au donneur d'ordre un « plan pour l'égalité » précisant de quelle façon ils encouragent l'égalité et l'absence de discrimination au travail et dans leurs prestations de services. Les autorités chargées de la concurrence ou les organes spécialisés nationaux peuvent participer au processus d'évaluation de ces plans. Les pouvoirs publics peuvent aussi définir des critères d'exclusion leur permettant de tenir compte des antécédents de l'entrepreneur, comme par exemple un jugement définitif pour des infractions de discrimination ou d'inégalités de traitement envers des employés.

Obligations légales des pouvoirs publics

Conformément au paragraphe 1g) de la Recommandation, la loi devrait imposer aux pouvoirs publics de promouvoir l'égalité et d'éliminer le racisme, la discrimination raciale et le harcèlement dans l'exercice de leurs fonctions, y compris en tant qu'employeurs. L'objectif est d'obliger les pouvoirs publics à promouvoir activement l'égalité dans l'emploi et non à simplement éviter la discrimination.

L'ECRI constate que les pouvoirs publics, dont les pouvoirs locaux et régionaux, sont de très importants employeurs dans beaucoup d'États membres et qu'ils devraient éliminer la discrimination et promouvoir l'égalité dans leur politique d'emploi. Ils ont aussi un rôle important à jouer, celui de constituer un exemple de bonnes pratiques en matière d'emploi pour les secteurs public et privé.

L'obligation de promouvoir l'égalité suppose que les pouvoirs publics élaborent avec l'aide de l'organe spécialisé des « programmes pour l'égalité » et les mettent en œuvre. Ces programmes devraient couvrir la fonction d'employeurs des pouvoirs publics et prévoir d'évaluer les effets de l'ensemble des politiques menées et des décisions prises par les pouvoirs publics en matière d'emploi sur la promotion de l'égalité et sur l'élimination du racisme, de la discrimination raciale et du harcèlement racial. En saisissant les répercussions potentielles des politiques d'emploi sur différents types de population, les pouvoirs publics pourront prendre des décisions plus éclairées et mieux s'attacher à éliminer toute discrimination fondée sur les motifs énumérés.

Pour évaluer les effets des politiques et des décisions en matière d'emploi sur l'égalité, il faudra peut-être évaluer ou analyser des données qualitatives sur ce sujet, recueillies par divers moyens dont la consultation des groupes concernés. Les résultats de l'évaluation devraient être utilisés pour orienter et améliorer les processus de prise de décision des pouvoirs publics.

Par exemple, lorsqu'une administration sent que la proportion de minorités ethniques, religieuses ou linguistiques dans ses effectifs est faible au regard de la composition de la société au sein de laquelle elle travaille, elle devrait lancer une enquête sur des données telles que la « race », la couleur, la langue, la religion, la nationalité et l'origine nationale ou ethnique des membres de son personnel. Sur la base de ces informations, l'administration pourrait repérer certaines lacunes, comme la sous-représentation des groupes vulnérables au sein de ses effectifs en général ou à certains postes ou échelons. Elle devrait ensuite entreprendre une analyse de ses politiques et pratiques en matière d'emploi et se fixer des objectifs visant à remédier aux lacunes constatées dans un certain délai, en mettant en place des systèmes de suivi et d'évaluation des données relatives à l'égalité dans des domaines ciblés : taux de réussite des candidats à un poste, utilisation des possibilités de formation, demandes de promotion et taux de succès de ces demandes, griefs et plaintes formulés, licenciements, départs en retraite et durée de service passée à chaque échelon salarial. Enfin, l'administration devrait suivre et évaluer sur la durée ses progrès dans la réalisation de ses objectifs en matière d'égalité.

Obligations légales des employeurs

Le paragraphe 1h) affirme que la loi devrait demander aux employeurs de promouvoir l'égalité et de prévenir et d'éliminer le racisme, la discrimination raciale et le harcèlement dans le monde du travail. Les employeurs pourraient remplir cette obligation en mettant en œuvre un plan d'action pour l'égalité dont le calendrier prévoirait, entre autres, de développer ou de revoir les politiques et procédures en

matière d'égalité et de lutte contre le harcèlement, de revoir les procédures de recrutement, de sélection et de licenciement, d'élaborer des mesures positives appropriées et d'élaborer et d'appliquer un programme de formation sur l'égalité des chances et la lutte contre le harcèlement pour l'ensemble du personnel. Le plan d'action pour l'égalité devrait fixer des objectifs pour la réalisation des actions prévues et pour le suivi et l'évaluation des progrès.

La promotion de l'égalité et la prévention et l'élimination de la discrimination raciale au travail pourraient passer par des actions visant à supprimer ou à atténuer les désavantages subis par les groupes relevant du mandat de l'ECRI. On peut ainsi chercher à identifier, pour les supprimer, les obstacles qui empêchent les membres de groupes affectés par les inégalités d'accéder à l'emploi, par exemple des critères de sélection comprenant un niveau de maîtrise de la langue qui n'est en fait pas nécessaire pour s'acquitter correctement du travail demandé et qui défavorise les travailleurs immigrés et les minorités ethniques ou religieuses. L'employeur peut également prendre des mesures, dans des délais raisonnables, pour répondre aux besoins spécifiques des minorités religieuses, comme la mise à disposition d'une salle pour la prière ou le respect de certaines règles alimentaires si l'employeur fournit des repas ou des rafraîchissements à son personnel. Pour répondre aux besoins particuliers des minorités linguistiques, les documents essentiels relatifs à l'emploi peuvent être fournis dans les langues minoritaires concernées (et donc être traduits si nécessaire). On pourrait enfin veiller, par exemple, à ce que le code vestimentaire adopté sur le lieu de travail ne constitue pas une discrimination indirecte contre des groupes vulnérables et à ce que toute restriction imposée aux employés pour ce qui est de leur tenue, coiffure comprise, ait une justification.

Harcèlement

Au paragraphe 1i), la Recommandation affirme qu'il appartient aux employeurs de veiller à ce qu'il n'y ait ni intolérance ni harcèlement raciaux sur le lieu de travail. Le harcèlement est l'une des formes majeures de discrimination et est difficile à prouver. Par harcèlement racial, on entend un comportement non désiré lié aux motifs énumérés ayant pour objectif ou pour effet de porter atteinte à la dignité d'une personne ou de créer une atmosphère intimidante, hostile, dégradante, humiliante ou insultante. Par exemple, si un employeur se moque des pratiques et des croyances religieuses d'un employé et lui adresse des commentaires désobligeants concernant sa confession, il peut y avoir harcèlement fondé sur la religion.

Le harcèlement peut venir de l'employeur comme d'un ou plusieurs employés, de représentants, de clients ou d'usagers de services. Le harcèlement par des clients ou des usagers est fréquent sur beaucoup de lieux de travail offrant des services au public ; le personnel médical des services d'urgence et autres, par exemple, est particulièrement exposé. La loi devrait veiller à ce que tous les travailleurs soient protégés contre le harcèlement, qu'il soit du fait de l'employeur, d'un ou plusieurs employés, de représentants ou du public (clients ou usagers).

Responsabilité du fait d'autrui

Le paragraphe 1j) préconise l'adoption d'une législation prévoyant la responsabilité des employeurs pour les actes illicites de discrimination ou de harcèlement racial commis dans le cadre du travail. L'employeur est considéré comme responsable à moins de pouvoir prouver qu'il ou elle a pris les mesures raisonnablement applicables pour prévenir de tels actes.

L'objectif de la responsabilité du fait d'autrui est de rendre les employeurs juridiquement responsables des actes illicites de discrimination ou de harcèlement raciaux commis par des employés, des représentants, des clients ou des usagers.

Prenons l'exemple d'un commerçant qui, partant en vacances, confie son magasin à un employé qui couvre un collègue de plaisanteries et d'injures raciales : le commerçant peut être considéré comme juridiquement responsable des actes de son employé.

Les employeurs qui utilisent des agences de recrutement ou des services similaires sont responsables du fait d'autrui, ils doivent donc s'assurer que ces services agissent de façon appropriée et en accord avec les politiques d'égalité et de diversité pertinentes. Par conséquent, la responsabilité du fait d'autrui des employeurs devrait aussi s'appliquer aux actes de discrimination et d'harcèlement raciaux prodigués par des agents contre des travailleurs intérimaires travaillant pour le compte des employeurs.

Par contre, l'employeur n'est pas tenu pour juridiquement responsable s'il ou elle peut démontrer avoir pris toutes les mesures raisonnables pour prévenir les actes illicites de discrimination ou de harcèlement raciaux. Pour cela, il doit savoir ce que font ses employés, représentants, clients ou usagers et prendre activement des mesures pour mettre en œuvre ses obligations en matière d'égalité, par exemple en élaborant et en appliquant une politique d'égalité ou en fournissant à ses employés une formation aux questions d'égalité.

Services d'inspection du travail

Le paragraphe 1k) demande de renforcer les travaux des services d'inspection du travail existants et de leur donner les ressources suffisantes pour œuvrer efficacement à l'élimination et à la prévention du racisme, de la discrimination raciale et du harcèlement racial dans le monde du travail. En se rendant régulièrement sur les lieux de travail, les inspecteurs peuvent surveiller et encourager le respect du droit. Ils peuvent fournir aux employés, aux employeurs et au grand public des informations impartiales sur de nombreux aspects du droit du travail par des programmes de sensibilisation. Ils peuvent enfin surveiller le respect des droits de tous les travailleurs et demander des mesures réparatoires. La Recommandation demande aux États membres, si nécessaire, de revoir et de renforcer les services existants d'inspection du travail en donnant davantage d'importance à leur mission de conseil et à leur pouvoir de faire appliquer le droit. Ce pouvoir est essentiel lorsque des employés préfèrent passer les pratiques discriminatoires sous silence de peur de perdre leur travail. Grâce à des services d'inspection du travail efficaces, il est possible que les victimes aient moins besoin de se tourner vers les tribunaux ou de rassembler elles-mêmes des preuves.

Mesures de rétorsion

Le paragraphe 1l) affirme que les travailleurs qui se plaignent de discrimination ou de harcèlement raciaux devraient être protégés par la loi contre le licenciement et autres traitements défavorables. La protection contre les mesures de rétorsion à l'encontre des personnes qui déposent une plainte, apportent un témoignage ou soutiennent une personne victime de discrimination est essentielle pour éliminer la discrimination sur le lieu de travail.

Paragraphe 2 de la Recommandation (Connaissance de la législation)

Au paragraphe 2, les États membres sont invités à prendre des mesures pour améliorer la connaissance des droits à l'égalité et de l'existence des organes spécialisés et des mécanismes de plainte au sein des groupes relevant du mandat de l'ECRI. Dans ses suivis par pays, l'ECRI a souvent constaté que les personnes appartenant à des groupes vulnérables ne savaient pas comment porter plainte pour discrimination ou avoir de l'aide pour obtenir réparation ; de par cette méconnaissance, les cas de discrimination sont moins signalés et la protection juridique existante perd une partie de son sens. En outre, des recherches menées par d'autres organisations internationales indiquent que les personnes appartenant à une minorité ethnique ou issues de l'immigration ignorent ou connaissent mal l'existence de la législation anti-discrimination, y compris dans le domaine du travail, et celle des organisations qui peuvent venir en aide aux victimes de discrimination, qu'il s'agisse d'instances publiques ou indépendantes (organes spécialisés, ONG).

Pour surmonter cet obstacle à l'accès à la justice, l'ECRI a souvent invité les autorités nationales à organiser des campagnes d'information et de sensibilisation dûment ciblées, dans les secteurs public et privé, pour faire connaître la législation anti-discrimination et les recours existants, en particulier auprès des populations les plus vulnérables, et pour en améliorer la mise en œuvre. Cela peut passer par le lancement de campagnes d'information nationales ou locales et d'autres actions de sensibilisation sur les dispositions pertinentes de la législation nationale anti-discrimination auprès des travailleurs, dont notamment les groupes relevant du mandat de l'ECRI, ainsi qu'auprès des employeurs, des agences pour l'emploi et des pouvoirs publics nationaux et territoriaux. Pour remédier à la méconnaissance des droits, les groupes vulnérables (entre autres les travailleurs migrants) devraient se voir proposer des formations, en partenariat avec les organes spécialisés et les syndicats. Information sur la législation pertinente devrait être disponible en plusieurs langues pour atteindre un large public et pour veiller à ce que les groupes ethniques minoritaires et les migrants soient également conscients de leurs droits.

Des formations devraient également être proposées aux juges, aux procureurs et aux avocats pour favoriser une meilleure compréhension des normes européennes anti-discrimination et pour que se développe un traitement des plaintes professionnel, impartial et indépendant, dans le cadre d'une procédure équitable assurée par un personnel qualifié.

Les organes spécialisés et autres devraient fournir une aide aux employeurs concernant leurs obligations et responsabilités légales, les mesures positives et la passation de marchés publics. Il convient d'agir pour encourager les employeurs à diffuser des informations sur les droits des travailleurs à l'égalité et à la protection contre la discrimination et sur les recours disponibles en cas de discrimination.

Une formation sur les thèmes de l'égalité et de la non-discrimination devrait également être offerte aux fonctionnaires nationaux, régionaux et locaux, en rapport avec leurs fonctions spécifiques. Consciente du pouvoir considérable exercé par les médias sur l'opinion publique, l'ECRI préconise enfin une formation des journalistes, en vue notamment de contrer les présentations négatives et stéréotypées des Roms et des autres groupes vulnérables dans les médias.

Paragraphe 3 de la Recommandation (Accès à la justice)

Au paragraphe 3a), la Recommandation invite les États membres à revoir les mécanismes judiciaires et/ou administratifs concernant les plaintes de discrimination au travail pour veiller à ce qu'ils soient accessibles aux groupes relevant du mandat de l'ECRI, notamment pour ce qui est des délais à respecter, afin de garantir l'accès des plaignants à la justice.

Selon l'ECRI, les États membres devraient s'assurer que les membres de ces groupes puissent réellement porter plainte dans la pratique et que les mécanismes judiciaires ou administratifs soient gratuits, accessibles et rapides. Les victimes de discrimination devraient avoir accès à un service public offrant à coût modique un service de conseil assuré par des conseillers spécialisés et, en cas d'urgence, à une procédure allégée aboutissant à des décisions provisoires. Compte tenu de la complexité du droit anti-discrimination, du manque de représentation satisfaisante et de ressources financières dont pâtissent les plaignants et de l'impossibilité d'obtenir une aide juridique financée par l'État, l'ECRI estime que les délais à respecter pour porter plainte devraient permettre aux plaignants d'obtenir un avis spécialisé satisfaisant avant de saisir le tribunal compétent.

Charge de la preuve

Le paragraphe 3b) demande l'adoption d'une législation prévoyant le partage de la charge de la preuve entre les plaignants et les employeurs mis en cause.

Ainsi, il devrait appartenir au plaignant d'établir des faits permettant de supposer qu'il y a eu discrimination directe ou indirecte, après quoi l'employeur mis en cause devrait prouver qu'il n'y a pas eu discrimination. Il appartiendrait à l'employeur de montrer qu'il ou elle n'a pas enfreint la loi et que les éventuelles différences de traitement étaient objectivement et suffisamment justifiées par des raisons sans rapport avec les motifs énumérés.

Prenons un exemple : le patron d'une petite entreprise de manufacture ne permet à son personnel de prendre ses congés annuels que dans des périodes de fermeture fixées à l'avance, en août et en décembre, et un travailleur musulman se voyant refuser des congés pour accomplir le voyage à La Mecque se juge victime d'une discrimination indirecte fondée sur la religion. Le travailleur doit établir les faits montrant que la politique de congés annuels de l'employeur est défavorable aux travailleurs musulmans. Il revient ensuite à l'employeur de prouver que sa politique a une justification objective et raisonnable, les besoins opérationnels légitimes de son entreprise par exemple. Enfin, le tribunal saisi doit vérifier que les faits allégués sont établis et évaluer le caractère suffisant des preuves avancées par l'employeur pour montrer qu'il n'a pas enfreint le principe de non-discrimination.

Les États membres devraient offrir aux juges et aux avocats des formations et des orientations pratiques sur l'application du partage de la charge de la preuve.

Procédures d'explication des faits

Le paragraphe 3c) demande aux États membres de mettre en place des procédures imposant à l'employeur de fournir au plaignant, dans le cas d'une plainte éventuelle ou en cours pour discrimination, une explication des faits sur lesquels porte le litige. Le travail de suivi pays-par-pays mené par l'ECRI lui a permis de constater que les personnes touchées par la discrimination avaient du mal à rassembler les éléments nécessaires pour prouver leurs allégations. Le fait que la partie visée fournisse, avant le dépôt de la plainte, une explication du traitement dénoncé atténuerait ces

difficultés et améliorerait l'accès des victimes à la justice. Dans le cadre de cette procédure, le tribunal compétent pourrait être habilité à poser des questions à l'employeur sur le traitement dénoncé et à décider, si l'employeur omet de répondre dans un délai raisonnable délibérément et sans excuse valable ou s'il répond de façon évasive ou ambiguë, d'en tirer toutes les conclusions qu'il estimera justes et équitables, dont celle que l'employeur a commis un acte illicite.

Par exemple, la législation de certains Etats membres permet aux demandeurs d'emploi, qui ont une réclamation bien fondée sur le fait d'avoir été discriminé au cours d'une procédure de recrutement, de demander que les employeurs fournissent des informations écrites concernant les études, l'expérience professionnelle et d'autres qualifications clairement vérifiables du candidat retenu pour le poste en question. Cependant, la Cour de justice de l'Union européenne a conclu dans une affaire déferée par la Cour fédérale allemande du travail² que la législation anti-discrimination de l'UE n'autorise pas un travailleur, qui a une réclamation bien fondée sur le fait qu'il/elle remplissait les conditions nécessaires listées dans une annonce d'emploi et dont la candidature a été rejetée, à avoir accès à des informations indiquant si l'employeur a engagé un autre candidat. La Cour a conclu cependant qu'un refus par l'employeur de révéler de telles informations pourrait constituer l'un des éléments à prendre en considération lors de l'établissement de la présomption renversant la charge de la preuve (sur la charge de la preuve voir ci-dessus).

ONG

La Recommandation prévoit au paragraphe 3e) que la législation nationale devrait permettre aux syndicats, aux associations et aux ONG de porter plainte pour discrimination au travail lorsqu'il y a eu atteinte à la législation en matière de discrimination. Il peut être d'intérêt public de contester de telles atteintes même lorsque la conduite en cause n'a pas fait de victime spécifique, par exemple lorsqu'un employeur publie une offre d'emploi précisant « étrangers s'abstenir ».

Dans les affaires portant sur le milieu professionnel, les victimes de discrimination sont fragilisées, la relation d'employeur à employé étant une relation déséquilibrée. Les recherches montrent que les victimes se préoccupent des conséquences négatives de leur plainte, ne savent pas comment faire entendre leurs griefs, ne sont pas au courant de leurs droits ou sont découragées par la procédure à suivre. L'assistance judiciaire gratuite et le soutien de groupes de la société civile peuvent être cruciaux pour assurer l'« égalité des armes » entre victimes et employeurs. Dans certains Etats membres, les syndicats et les ONG reconnues d'intérêt public sont autorisés à intenter une action publique (« *actio popularis* »), qui leur permettent de se concentrer sur des discriminations institutionnelles ou structurelles qui sapent les droits de nombreuses personnes.

Médiation et conciliation

Au paragraphe 3f), la Recommandation demande la mise en place de procédures accessibles visant à résoudre les litiges de discrimination au travail par des modes alternatifs de résolution des conflits tels que la médiation, la conciliation ou l'arbitrage. L'objectif est de régler les litiges sans recourir à la voie judiciaire et donc d'éviter des frais, des délais et une rupture de la relation de travail. Dans le processus de médiation, un médiateur neutre aide les parties concernées par un litige lié au travail à trouver une solution satisfaisante sur laquelle elles puissent toutes deux s'accorder. La médiation peut passer par des entretiens en face à face entre les parties, avec l'assistance du médiateur. Dans le processus de conciliation,

² Affaire Galina Meister (C-415-10).

un conciliateur indépendant travaille avec les deux parties pour trouver une solution qu'elles jugent acceptable. L'arbitrage, enfin, suppose la nomination d'un arbitre indépendant qui décide de la manière de régler le litige.

Tests de situation

Le paragraphe 3g) invite les États membres à autoriser les tribunaux compétents à tenir compte, dans le cadre du système juridique national, des preuves obtenues au moyen de tests de situation. La méthode expérimentale des tests de situation vise à établir concrètement les cas de discrimination. Le processus consiste à recueillir des preuves factuelles en recréant fictivement des circonstances semblables à celles vécues par la véritable victime. On teste l'employeur soupçonné de discrimination en analysant ses réactions face aux caractéristiques personnelles de la victime présumée.

Dans un État membre par exemple, une pharmacie était soupçonnée de pratiques discriminatoires envers les Roms. Une femme rom se porta candidate à un poste proposé dans cette pharmacie : on lui répondit qu'il était déjà pourvu. Une femme non Rom du même âge dissimulant un enregistreur se présenta ensuite à la pharmacie. On lui proposa immédiatement un entretien ; elle précisa qu'elle n'avait ni formation ni expérience, mais l'employeur lui dit qu'elle serait peut-être acceptée. La femme rom porta l'affaire en justice avec l'aide d'une ONG. Les preuves obtenues au moyen du test furent déclarées recevables et elle gagna le procès. Le tribunal ordonna à l'employeur de présenter ses excuses à la victime et de lui verser un dédommagement.

Les tests de situation peuvent être utiles lorsque les discriminations sont niées. Les preuves obtenues peuvent être présentées au tribunal pour montrer qu'un employeur a bien eu un comportement discriminatoire. Ils peuvent aussi constituer un bon outil pour les organes spécialisés, les ONG ou les chercheurs, pour lancer une action de sensibilisation ou pour évaluer la qualité des politiques existantes contre la discrimination.

Paragraphe 4 de la Recommandation (Recrutement)

Ce paragraphe traite des procédures de recrutement et de sélection des employés, qui devraient être équitables et objectives et assurer à tous les candidats l'égalité des chances. En particulier, le paragraphe 4b) encourage les employeurs à veiller à ce que leurs critères de recrutement et de sélection privilégient l'expérience, les qualifications et les compétences requises pour chaque poste. La notion de compétence, qui recouvre les aptitudes, savoir-faire, connaissances et qualités nécessaires pour s'acquitter correctement d'un travail, est souvent définie en termes de comportement : on insiste par exemple sur l'aptitude à communiquer. L'objectif est de veiller à ce que l'employeur sélectionne ses employés sur des critères objectivement justifiés, fondés sur l'aptitude du postulant à s'acquitter des tâches requises.

Le paragraphe 4c) de la Recommandation invite les États membres à adopter une législation interdisant de publier ou de faire publier une annonce ayant un objectif ou un effet discriminatoire. Diffuser largement les annonces, de manière à pouvoir puiser dans un vivier de candidats riche et diversifié, constitue une bonne pratique pour un employeur. Le fait de recruter au sein de son propre personnel ou sur la base de recommandations de membres du personnel, plutôt que par la publication d'annonces, peut entraîner une discrimination. Lorsqu'un groupe ethnique est majoritaire au sein des effectifs, par exemple, cette pratique peut perpétuer l'exclusion des autres groupes.

Les postes peuvent être proposés sous forme d'annonces ou de circulaires, diffusées ou non auprès du grand public, et être diffusées dans des publications, à la radio, à la télévision ou au cinéma, sur Internet ou à l'occasion d'expositions. Aucune formulation ne devrait laisser entendre que l'employeur pourrait pratiquer une discrimination directe ou indirecte, par exemple à travers des mots suggérant des critères qui défavoriseraient les membres de groupes relevant du mandat de l'ECRI, sauf si ces critères peuvent être objectivement justifiés.

Paragraphe 5 de la Recommandation (Égalité des chances)

Au paragraphe 5, la Recommandation invite les États membres à prendre des mesures pour éliminer les obstacles à l'emploi. Le paragraphe 5b) les encourage en particulier à promouvoir le développement de programmes de mentorat et d'observation en milieu professionnel.

Le mentorat est un partenariat d'apprentissage entre des employés qui s'associent pour partager des informations techniques, des connaissances institutionnelles et leur expertise sur une profession particulière. Dans le cadre de programmes de mentorat, une organisation peut créer et entretenir de telles relations d'apprentissage en associant des employés expérimentés (les mentors) avec des employés ayant moins d'expérience pour remplir des objectifs professionnels spécifiques tout en aidant les participants au programme à repérer et à développer leurs propres talents. Le mentorat peut être adapté de façon à créer une plus grande cohésion au sein du personnel.

Dans un pays par exemple, face à la sous-représentation des personnes noires ou appartenant à d'autres groupes ethniques minoritaires au sommet de la hiérarchie dans le secteur des médias audiovisuels, un programme de mentorat a été mis sur pied pour offrir aux membres de ces groupes le soutien, les encouragements et l'orientation nécessaires pour accéder aux postes les plus élevés. Pendant un an, les participants ont été associés à un mentor qu'ils ont rencontré plusieurs fois au cours d'une période de 12 mois pour faire le point sur l'état de leur carrière, leurs souhaits de développement professionnel et les moyens de les réaliser. L'objectif du programme était d'aider les employés talentueux participants, à surmonter les obstacles à leur progression, à prendre confiance en eux, à améliorer leurs compétences et à trouver des moyens de faire progresser leur carrière, leurs connaissances et leurs aptitudes professionnelles.

L'observation en milieu professionnel consiste à accompagner et à observer une personne sur son lieu de travail afin de se former ou d'obtenir un aperçu d'un domaine professionnel particulier. En accédant à des possibilités de mentorat ou d'observation en milieu professionnel, les personnes de groupes particulièrement vulnérables peuvent revoir leurs aspirations vers le haut et acquérir les connaissances et la confiance nécessaires pour postuler pour un emploi ou demander une promotion.

Dans le domaine de la justice par exemple, le fait de pouvoir accompagner et observer un juge en exercice pourrait aider les étudiants en droit à en apprendre davantage sur les réalités du métier. Le fait de mieux connaître le rôle et les responsabilités d'un juge pourrait encourager des jeunes que l'idée n'aurait pas effleurés à tenter leur chance dans la magistrature.

Mécanismes de reconnaissance des qualifications

Le paragraphe 5c) de la Recommandation invite les États membres à adopter une législation visant la mise en place de mécanismes nationaux transparents d'évaluation, de certification et de reconnaissance des qualifications. Dans le monde du travail, les groupes relevant du mandat de l'ECRI sont soumis à une discrimination supplémentaire, liée à la reconnaissance des qualifications obtenues à l'étranger. Bien souvent, les membres de ces groupes occupent des emplois qui ne correspondent pas à leurs qualifications et rencontrent des obstacles dans leur progression professionnelle. Bien que l'embauche dans un secteur peu rémunéré puisse être considérée comme une porte d'entrée vers de plus hauts niveaux de salaire, c'est rarement le cas dans la pratique. Pour justifier ce sous-emploi, les employeurs avancent que les immigrés ne maîtrisent pas assez bien la langue nationale, alors que beaucoup des emplois refusés aux immigrés ne nécessitent pas une très bonne connaissance de la langue. En raison des difficultés qu'ils rencontrent dans leur recherche d'emploi, les membres des groupes relevant du mandat de l'ECRI peuvent se trouver contraints d'accepter de faibles salaires. Pour l'ECRI, la sous-utilisation des savoir-faire, des qualifications et de l'expérience de ces travailleurs est un gâchis de talents. Dans certains pays, des projets ont été mis en place pour aider les migrants à faire le bilan de leurs compétences et pour leur offrir un avis et des orientations spécialisés sur la reconnaissance de leurs qualifications. Dans le même temps, des organismes publics spécialisés pourraient échanger des informations d'un pays à l'autre et contribuer à mettre en place des normes appropriées pour juger de l'équivalence des diplômes et des compétences dans différents contextes nationaux. Par exemple, les compétences des Centres nationaux d'information sur la reconnaissance des diplômes³ pourraient être élargies pour couvrir également les qualifications non académiques, y compris celles obtenues en dehors de l'Union européenne. Cet élargissement devrait s'accompagner d'une dotation suffisante en ressources et en personnel.

Bonnes pratiques en matière de lutte contre la discrimination et normes concernant l'égalité et la diversité

Le paragraphe 5d) demande d'encourager l'adoption et la mise en œuvre de bonnes pratiques en matière de lutte contre la discrimination et de normes concernant l'égalité et la diversité dans tous les aspects du travail.

L'application de bonnes pratiques en matière d'égalité sur le lieu de travail réduit fortement la probabilité que les employeurs n'exercent une discrimination illicite, et donc se trouvent confrontés à des attaques en justice. Les bonnes pratiques peuvent aussi aider l'employeur à mieux exercer son cœur de métier. Comme plusieurs organisations ont déjà pu le constater, prendre des mesures pour promouvoir l'égalité et la diversité apporte des avantages, notamment :

- une plus grande satisfaction des employés, ce qui aide à attirer de nouveaux collaborateurs et à retenir le personnel existant, et donc à réduire les coûts de recrutement et à augmenter la productivité ;
- une meilleure compréhension de l'expérience des clients ou usagers existants ou potentiels ;

³ Les Centres nationaux d'information sur la reconnaissance des diplômes et les Centres nationaux d'information sur la reconnaissance et la mobilité académiques ont été créés par la Commission européenne, le Conseil de l'Europe et l'Unesco/CEPES pour faciliter la reconnaissance des diplômes et autres qualifications obtenus à l'étranger.

- moins de lacunes au niveau des compétences.

Les États membres peuvent aider les employeurs à mettre en œuvre le principe de l'égalité au sein de leurs effectifs, sur le lieu de travail et envers leurs clients et usagers en finançant la mise en place de groupes de travail sur la diversité sur le lieu de travail, comprenant des activités de formation et de sensibilisation sur la non-discrimination, l'égalité et la gestion de la diversité, et en attirant l'attention des employeurs sur les avantages de la diversité et du multiculturalisme au sein de leur personnel.

Paragraphe 6 de la Recommandation (Discrimination dans l'emploi)

Le paragraphe 6 de la Recommandation invite les États membres à prendre des mesures pour éliminer la discrimination au travail. Le racisme et la discrimination raciale ne sont pas des phénomènes marginaux, et ils ont de nombreux visages : en particulier le harcèlement racial au travail en est un. En période de difficultés économiques, les membres des groupes relevant du mandat de l'ECRI peuvent être ciblés comme boucs émissaires. Si l'on veut complètement éradiquer le racisme, il faut s'attaquer à ses manifestations, telles que les insultes ou agressions verbales fondées sur l'appartenance ethnique sur le lieu de travail.

Le harcèlement nuit non seulement à la victime, qui peut se trouver incapable d'évoluer ou simplement de travailler correctement, mais à l'atmosphère de travail dans son ensemble. Les employeurs devraient faire clairement savoir à tous les employés, moyennant une circulaire écrite ou d'autres procédures adéquates, que le harcèlement tel que les insultes et autres agressions verbales ou physiques fondées sur l'appartenance ethnique ou d'autres motifs énumérés est interdit. Ils devraient également disposer de procédures et de politiques efficaces et dûment portées à l'attention de leurs employés pour répondre aux plaintes de harcèlement, et former leurs cadres à la façon de repérer un cas de harcèlement et d'y répondre correctement.

Paragraphe 7 de la Recommandation (Mesures positives)

Au paragraphe 7, la Recommandation invite les États membres à tirer pleinement parti des mesures positives évoquées dans les textes juridiques internationaux et européens sur la lutte contre la discrimination. Par mesures positives, on entend des mesures ou stratégies temporaires et proportionnées destinées à remédier aux effets des discriminations passées, à éliminer la discrimination existante et à promouvoir l'égalité des chances. Le paragraphe 7b) demande aux États membres d'adopter une législation autorisant les employeurs à appliquer temporairement des mesures positives spéciales. Les mesures positives peuvent très fortement contribuer à encourager les membres des groupes relevant du mandat de l'ECRI à entrer dans le monde du travail et à participer à la vie économique, notamment dans les domaines où leur participation est anormalement faible. Parmi les mesures positives utilisées dans les États membres, on peut citer des programmes visant à améliorer l'aptitude à l'emploi des populations vulnérables par des périodes de stage ou d'apprentissage ; l'offre de formations pour adultes dans les quartiers où vivent ces populations, y compris des formations professionnelles ou des mises à niveau pour des secteurs demandant davantage de qualifications ; des bourses ciblées d'études et de recherche dans l'enseignement supérieur ; des cours de langue ou d'alphabétisation gratuits ; la garantie de l'égalité d'accès aux nouvelles technologies, ou encore des programmes de formation (accompagnés de dispositions pour la garde des enfants) destinés aux femmes de populations vulnérables. Les mesures positives visant à améliorer le taux d'emploi des Roms comprennent la mise au point de programmes d'emploi très concrets et offrant une formation flexible, adaptée à leur mode de vie

et à leurs besoins spécifiques. Les savoir-faire déjà maîtrisés par les Roms, parfois acquis de manière informelle par l'expérience et la transmission familiale, devraient être pris en compte et officiellement reconnus.

Les mesures positives que peuvent prendre les employeurs comprennent par exemple le fait de publier des offres d'emploi ou des messages promotionnels visant à encourager les membres des groupes relevant du mandat de l'ECRI à postuler, ainsi que de définir des objectifs de recrutement et d'en surveiller la réalisation.

Paragraphe 8 de la Recommandation (Sanctions)

Au paragraphe 8, la Recommandation invite les États membres à veiller à ce que la loi offre aux victimes de discrimination des recours effectifs donnant lieu à des sanctions proportionnées et dissuasives. Dans le même temps, il importe de signaler à tous les employeurs et employés que la discrimination ne sera pas tolérée. Le tribunal compétent devrait notamment pouvoir adresser des recommandations à l'employeur et/ou lui ordonner de modifier ses pratiques dans un délai donné. Le tribunal pourrait ainsi recommander ou ordonner à l'employeur d'adopter une politique favorable à l'égalité, de mettre fin aux pratiques discriminatoires ou de former son personnel à la législation anti-discrimination et aux bonnes pratiques de non-discrimination au travail.

Paragraphe 9 de la Recommandation (Organes spécialisés)

Au paragraphe 9, la Recommandation insiste sur un renforcement du rôle et des pouvoirs des organes spécialisés, tels qu'envisagés dans les Recommandations de politique générale n° 2 et n° 7 de l'ECRI. Les organes spécialisés des différents États membres sont dotés d'un large éventail de compétences en matière de lutte contre la discrimination. Ils peuvent notamment enquêter sur les plaintes de discrimination et, en fonction du résultat de leurs enquêtes, demander des mesures réparatoires. Certains organes spécialisés sont habilités à ouvrir une action en justice dans l'intérêt général ou à intenter une action publique (« actio popularis ») visant à protéger les groupes ou individus dont les droits ont été ou pourraient être violés par une action donnée. D'autres encore sont habilités à porter plainte devant la juridiction compétente en cas d'annonces, de conventions collectives ou de processus discriminatoires, d'atteintes persistantes à la législation anti-discrimination, de non-observation d'un programme d'égalité adopté ou de non-respect d'une obligation légale en matière d'égalité.

Dans sa Recommandation de politique générale n° 2, l'ECRI reconnaît que « *suivant les traditions juridiques et administratives des pays où ils sont établis, les organes spécialisés peuvent prendre différentes formes. Les rôles et fonctions de ces institutions devraient être remplis par des organes qui peuvent prendre la forme, par exemple, de commissions nationales pour l'égalité raciale, ombudsmen contre la discrimination ethnique, centres/bureaux pour la lutte contre le racisme et pour l'égalité des chances ou autres formes, notamment d'organes avec des objectifs plus larges dans le domaine des droits de l'homme en général* ». Néanmoins, l'ECRI s'inquiète de certaines baisses de budget disproportionnées récemment imposées à des organes nationaux spécialisés. Selon elle, le calcul des besoins budgétaires de ces organes doit absolument tenir compte du rôle crucial qu'ils sont appelés à jouer, en particulier en période de difficultés économiques. Il convient donc de veiller tout particulièrement à ne pas paralyser leurs efforts et saper leur crédibilité en diminuant leur dotation en personnel et leur budget général. L'objectif prépondérant devrait être, au contraire, de préserver toute l'efficacité de ces organes.

Concernant les obligations des pouvoirs publics en matière d'égalité, l'ECRI a déjà préconisé que la loi prévoit des mécanismes efficaces de mise en œuvre, dont l'intervention notamment de l'organe spécialisé national dans l'application par voie juridique des programmes pour l'égalité.

En ce qui concerne la discrimination dans le monde du travail, les organes spécialisés ou les autres institutions similaires devraient avoir les moyens de mener des enquêtes indépendantes, y compris des sondages d'opinion, sur la perception de la discrimination raciale au travail au sein de la population générale ; ces institutions devraient avoir aussi les moyens d'assurer un suivi satisfaisant de la situation de tous les groupes relevant du mandat de l'ECRI dans le monde du travail.

En outre, ces organes devraient être en mesure de mener des enquêtes *ex officio* ou des enquêtes à la demande pour établir si les obligations d'égalité des chances en matière d'emploi ont été violées pour des motifs tels que la race, la couleur, la langue, la religion, la nationalité ou l'origine nationale ou ethnique et être en mesure de prendre des décisions sur la base des enquêtes.

Un médiateur pour l'égalité des chances devrait être identifié au sein de l'organisation vers laquelle les gens peuvent se tourner pour obtenir des conseils et un soutien en cas de discrimination. Cette personne doit être bien rodée et bien informée sur les droits de la personne et les options pour atteindre une protection.

Les travailleurs, les victimes de discrimination raciale et les autres parties intéressées devraient être informés du rôle des organes spécialisés à travers des activités de sensibilisation. Il faudrait permettre aux organes spécialisés d'agir pour toucher les publics concernés et d'offrir une assistance indépendante aux victimes de discrimination raciale ou de harcèlement racial pour qu'elles puissent donner suite à leur plainte, notamment en leur fournissant des conseils juridiques, une aide à l'action en justice et une représentation juridique.

Il faudrait aussi habiliter les organes spécialisés à adresser des recommandations aux administrations nationales, régionales et locales, aux pouvoirs publics et aux employeurs. Les organes spécialisés devraient disposer de moyens de suivre les pratiques des médias, de mener un travail de sensibilisation auprès des associations, syndicats, organisations professionnelles et instances réglementaires du journalisme et de promouvoir les bonnes pratiques dans la formation des journalistes, notamment concernant la couverture des questions « raciales ».

Les organes spécialisés devraient être dotés des ressources suffisantes pour être en mesure de conseiller et d'orienter les employeurs et les pouvoirs publics sur leurs obligations juridiques en matière d'égalité et de prendre des mesures pour faire respecter ces règles. Ces institutions devraient nouer le dialogue avec les groupes relevant du mandat de l'ECRI pour connaître leur expérience, asseoir une confiance mutuelle et développer des méthodes de travail efficaces.

Paragraphe 10 de la Recommandation (Dispositions générales)

La Recommandation aborde au paragraphe 10 diverses mesures de promotion de la non-discrimination dans le monde du travail. Le « contrat type pour l'emploi » peut prendre la forme d'un contrat de travail modèle imposant aux employeurs de respecter des normes antidiscriminatoires minimales et de promouvoir l'égalité et la diversité au travail. Il peut être développé en consultation avec les entreprises et les syndicats. Les codes de conduite offrent des orientations pratiques sur la façon

d'appliquer les normes anti-discrimination et de promouvoir l'égalité et la diversité au travail. En les adoptant, les employeurs affirment leur engagement à respecter le principe de non-discrimination. Ces codes facilitent l'autorégulation et peuvent permettre à l'entreprise d'attirer des collaborateurs d'horizons divers.

Outre les systèmes de quotas et d'amendes, les gouvernements peuvent mettre en place des incitations positives pour encourager les employeurs à pratiquer la non-discrimination au travail. Ces incitations peuvent être financières, comme par exemple des réductions d'impôts ou de frais d'assurance pour les employeurs aux effectifs multiculturels ou le financement de programmes de formation. Elles peuvent aussi prendre des formes non pécuniaires, comme la remise de prix ou de certificats reconnaissant les efforts accomplis.

Les gouvernements peuvent aussi publier des études sur des exemples concrets d'employés d'origine étrangère qui représentent un apport positif pour une entreprise ayant des échanges commerciaux avec le pays en question. Cela aidera à mettre en valeur les avantages liés à l'embauche de personnes bénéficiant d'une connaissance de la culture, de la langue et du réseau du pays des partenaires commerciaux étrangers.



**Recommandation de politique
générale n° 15 de l'ECRI :**

La lutte contre le discours de haine

Adoptée le 8 décembre 2015

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 ;

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 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 ;

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	229
B.	Définitions	230
	Terminologie	230
	Définition du discours de haine	233
C.	Contexte	237
	Statistiques.....	237
	Conclusions du monitoring par pays de l'ECRI	237
	Enseignements du passé.....	239
	Traités des Nations Unies	240
	Convention européenne des droits de l'homme	242
	Autres traités européens	244
	Autres normes européennes et internationales	244
	Normes de l'ECRI	250
	Préoccupations en matière d'application.....	251
	Conclusion	252
D.	Ratifications, réserves et recours	252
	Recommandation 1.....	252
	Recommandation 2.....	253
E.	Causes et ampleur du discours de haine	254
	Recommandation 3.....	254
F.	Sensibilisation et contre-discours	257
	Recommandation 4.....	257
G.	Soutien aux personnes visées par le discours de haine	263
	Recommandation 5.....	263
H.	Autorégulation	265
	Recommandation 6.....	265
I.	Médias et internet	270
	Recommandation 7.....	270
J.	Responsabilité administrative et civile	275
	Recommandation 8.....	275
K.	Sanctions administratives et autres à l'encontre d'organisations	279
	Recommandation 9.....	279
L.	Responsabilité et sanctions pénales	285
	Recommandation 10	285
	Annexe	295

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 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** »¹, 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

¹ 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.

- ou situations personnelles, qui manque de justification objective et raisonnable² ;
- 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 hommes³ ;
 - 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 conduire⁴ ;
 - 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 visé⁵ ;
 - 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'esprit⁶ ;
 - 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

² 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.

³ 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.

⁴ 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.

⁵ Principe 12.1 des Principes de Camden sur la liberté d'expression et l'égalité.

⁶ 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.

- 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 personnes⁷ ;
 - 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 voyage⁸ ;
 - y. « **sexe** », le statut biologique d'une personne ;
 - 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 individus⁹ ;
 - 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

⁷ 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.

⁸ RPG n° 13.

⁹ Principes de Jogjakarta.

- fortement d'entraîner des blessures, la mort, des dommages psychologiques, des problèmes de développement ou des carences¹⁰ ;
- 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 immigrés 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. 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

¹⁰ 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.

- 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'homme¹¹. 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'expression¹²) ; dans de tels cas, ces formes d'expression entrent également dans le champ de la définition de la Recommandation.
 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

¹¹ 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.

¹² 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.

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 pénale¹³, 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 ¹⁴ 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

¹³ Pour le contenu du Plan d'action de Rabat, voir paragraphe 59 ci-après.

¹⁴ « 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 ».

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.

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 explosive¹⁵.
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 haine¹⁶.

¹⁵ 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.

¹⁶ 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>).

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.

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 locales¹⁷.
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 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.

¹⁷ 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.

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 antisémites¹⁸. 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'intolérance¹⁹. 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 politiques²⁰.
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

¹⁸ 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).

¹⁹ Ross c. Canada, Communication n° 736/1997, constatations du 18 octobre 2000.

²⁰ 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.

l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale²¹. 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 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 raciale²². 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 4²³.

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 particulier²⁴, de déclarations antisémites²⁵, de

²¹ Communauté juive d'Oslo et al. c. Norvège, Communication n° 30/2003, opinion du 15 août 2005.

²² 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.

²³ Union turque de Berlin-Brandebourg (TBB) c. Allemagne, Communication n° 48/2010, opinion du 26 février 2013.

²⁴ 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.

²⁵ 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.

diffusion de déclarations discriminatoires à caractère racial²⁶ et de négation de l'Holocauste²⁷. 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 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 statuer²⁸.

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

²⁶ 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.

²⁷ 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).

²⁸ 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, Yazar 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 RadyoTelevizyonYayıncılık 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.

inspirées par un tel discours²⁹. 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 comportement³⁰. 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 identité³¹.

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

²⁹ 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, Karaahmed c. Bulgarie, n° 30587/13, 24 février 2015 et Identoba et autres c. Géorgie, n° 73235/12, 12 mai 2015.

³⁰ Voir, par exemple, l'affaire Opuz c. Turquie, n° 33401/02, 9 juin 2009.

³¹ Aksu c. Turquie [GC], n° 4149/04, 15 mars 2012. Voir également Eglise de scientologie c. Suède (déc.), n° 8282/78, 14 juillet 1980.

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 médias³².

³² Voir en annexe la liste des différentes recommandations et résolutions.

48. Le **rapport de la Commission de Venise** s'intéresse particulièrement à l'incitation à la haine religieuse³³. 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 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

³³ 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.

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 Unies³⁴, 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 »³⁵, et encouragent à dénoncer et à prévenir activement la transmission de messages racistes et xénophobes par tous les moyens de communication³⁶.
53. La **Conférence d'examen de Durban** a été convoquée par l'Assemblée générale des Nations Unies³⁷ 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. »³⁸ En outre, ils invitent instamment les Etats à

³⁴ Conformément à la Résolution 52/111 du 18 février 1998.

³⁵ Paragraphe 145.

³⁶ Paragraphe 147(d).

³⁷ Conformément à la Résolution 61/149 du 19 décembre 2006.

³⁸ 24 avril 2009, paragraphe 69.

prendre des mesures pour combattre la persistance des attitudes xénophobes à l'égard des étrangers et des 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 médias³⁹. 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 discrimination⁴⁰.

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 sportives⁴¹.
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 Rabat⁴² 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

³⁹ Ibid, paragraphe 75.

⁴⁰ Ibid, paragraphes 60 et 99.

⁴¹ 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).

⁴² Voir le paragraphe 57 ci-après.

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, 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 médias⁴³.
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**⁴⁴. 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'expression⁴⁵. 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

⁴³ Voir A/HRC/28/64, 5 janvier 2015.

⁴⁴ A/67/357, 7 septembre 2012.

⁴⁵ Ibid., paragraphe 76.

compte les éléments ci-après : gravité, intention, teneur, portée, probabilité de nuire, imminence et contexte⁴⁶.

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 actes⁴⁷.
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 aux niveaux national et régional, tout en encourageant au plein respect de la liberté d'expression, telle que protégée par le droit international des droits de l'homme⁴⁸. 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'autrui⁴⁹. 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)⁵⁰. 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 systématique⁵¹.

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-pris⁵² ;

⁴⁶ Ibid.

⁴⁷ A/HRC/29/23, 4 mai 2015, paragraphe 78.

⁴⁸ 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.

⁴⁹ Ibid., paragraphe 12.

⁵⁰ Ibid., annexe, paragraphe 29.

⁵¹ Ibid., annexe, paragraphes 42 à 47.

⁵² RPG n° 5, La lutte contre l'intolérance et les discriminations envers les musulmans.

- de prendre des mesures pour lutter contre la diffusion de matériels racistes, xénophobes et antisémites par l'internet⁵³ ;
- 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'antisémitisme⁵⁴ ;
- de prendre des mesures pour lutter contre le racisme et la discrimination raciale en milieu scolaire⁵⁵ ;
- de prendre des mesures pour lutter contre l'antitsiganisme et la discrimination à l'égard des Roms⁵⁶ ; et
- d'ériger en infractions pénales certaines formes de discours de haine⁵⁷.

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
- 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 guerre⁵⁸.

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

⁵³ RPG n° 6, La lutte contre la diffusion de matériels racistes, xénophobes et antisémites par l'internet.

⁵⁴ RPG n° 9, La lutte contre l'antisémitisme.

⁵⁵ RPG n° 10, Lutter contre le racisme et la discrimination raciale dans et à travers l'éducation scolaire.

⁵⁶ RPG n° 13, La lutte contre l'anti-tsiganisme et les discriminations envers les Roms.

⁵⁷ RPG n° 7, La législation nationale pour lutter contre le racisme et la discrimination raciale.

« 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.

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

⁵⁸ 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.

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 haut⁵⁹ 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.

⁵⁹ Voir paragraphe 43 ci-dessus.

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 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 contenus⁶⁰ - est optimal quand il est 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 sécurité⁶¹ ou celle effectuée par l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne auprès de personnes lesbiennes, gays, bisexuelles et transgenres⁶² 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

⁶⁰ Voir B. Lucas, *Methods for monitoring and mapping online hate speech*, GSDRC Helpdesk Research Report 1121, 2014.

⁶¹ Voir J. van Dijk, J. van Kesteren et P. Smit, *Criminal Victimization in International Perspective: Key Findings from the 2004-2005 ICVS and EU ICS*, 2007.

⁶² 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.

ressentir, la tendance au repli sur soi et la réticence, ou la dissuasion, à se plaindre⁶³.

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.
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

⁶³ 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. ».

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 élèves⁶⁴. 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.

Elimination 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* »⁶⁵. Il pourrait en particulier être favorisé par l'organisation de manifestations culturelles et de projets de recherche communs, l'offre de

⁶⁴ Voir les mesures proposées dans la RPG n° 10, parties II et III.

⁶⁵ Lancé par les ministres des Affaires étrangères du Conseil de l'Europe lors de leur 118^e session ministérielle (7 mai 2008).

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 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 »⁶⁶. 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 utile⁶⁷.
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

⁶⁶ 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).

⁶⁷ Ibid., paragraphe 5b).

l'appartenance à un groupe particulier de personnes⁶⁸ - 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 frontaliers⁶⁹. 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 en empêcher d'autres d'être influencés par de telles pratiques.

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.

⁶⁸ 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).

⁶⁹ 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.

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 nécessaires⁷⁰. 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

⁷⁰ Voir à cet égard les recommandations détaillées présentées dans la partie III de la RPG n° 10.

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 l'école, chez soi - mais leur incidence sur les relations familiales et sur la volonté de participer à la société est particulièrement forte⁷¹.

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

⁷¹ 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**.

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 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-signalement 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.

Eléments 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 haine⁷².

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 haine⁷³.
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

⁷² 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).

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 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.

⁷³ Voir la RPG n° 12 sur la lutte contre le racisme et la discrimination raciale dans le domaine du sport.

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'internet⁷⁴. 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

⁷⁴ 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.

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 doive être adopté, car il pourrait alors être difficile, voire impossible, de prendre en compte les diverses 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 haine⁷⁵.

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 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

⁷⁵ Pour approfondir, voir le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, Ethical

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 internet⁷⁶. 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 activités⁷⁷.
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

⁷⁶ Delfi AS c. Estonie [GC], n° 64569/09, 16 juin 2015.

⁷⁷ 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'homme⁷⁸. 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'impose⁷⁹. 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

⁷⁸ 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.

⁷⁹ 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.

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. 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 »⁸⁰. 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. »
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

⁸⁰ Article 17 et 5 respectivement.

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 pas⁸¹.
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.
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 -

⁸¹ 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.

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 fascisme⁸², défendu des politiques à motivation raciale ainsi que des actes d'intimidation coordonnés à grande échelle⁸³, incité à la haine et à la discrimination⁸⁴ ou poursuivi d'une quelconque autre manière des objectifs incompatibles avec le pluralisme et portant par conséquent atteinte aux principes démocratiques⁸⁵.

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'homme⁸⁶. 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

⁸² Par exemple, l'affaire M. A. c. Italie, Communication n° 117/1981, 10 avril 1984.

⁸³ Par exemple, l'affaire Vona c. Hongrie, n° 35943/10, 9 juillet 2013.

⁸⁴ Association nouvelle des Boulogne Boys c. France (déc.), n° 6468/09, 22 février 2011.

⁸⁵ 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.

⁸⁶ 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.

reposer sur des motifs pertinents et suffisants et être proportionnées dans leur portée.

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 mesure⁸⁷, 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 organisation⁸⁸, 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 tacite⁸⁹.

⁸⁷ 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.

⁸⁸ 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.

⁸⁹ 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.

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'association⁹⁰.

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.

⁹⁰ 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.

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 haine⁹¹, 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.
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

⁹¹ Voir les paragraphes 14 à 18 ci-dessus.

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 Recommandation⁹².

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 incitation⁹³, 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 administrative⁹⁴).
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

⁹² Voir les paragraphes 8 à 21 ci-dessus.

⁹³ 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

⁹⁴ 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.

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 haine⁹⁵.

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**⁹⁶. 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 protéger⁹⁷, 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 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

⁹⁵ 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).

⁹⁶ Voir les paragraphes 60 à 64 ci-dessus.

⁹⁷ Voir le paragraphe 64 ci-dessus.

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 politiques⁹⁸, elle a parfois estimé, en ce qui concerne les deux premières sanctions, qu'une telle imposition constituait une atteinte disproportionnée à la liberté

⁹⁸ 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).

d'expression⁹⁹. 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 j) une absence éventuelle d'impartialité parmi les membres des jurys chargés de statuer.

⁹⁹ 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).

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 plaintes¹⁰⁰ et à tenir compte des restrictions au droit à la liberté d'expression¹⁰¹.
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 précédemment¹⁰² - 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

¹⁰⁰ 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.

¹⁰¹ 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.

¹⁰² Voir le paragraphe 179 ci-dessus.

des poursuites devraient se fonder sur une analyse approfondie, objective et impartiale de l'ensemble des pièces disponibles.

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 médias 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.



**Recommandation de politique
générale n° 16 de l'ECRI :**

**La protection des migrants
en situation irrégulière
contre la discrimination**

Adoptée le 16 mars 2016

Résumé :

Aux fins de la présente Recommandation de politique générale (RPG), par « migrants en situation irrégulière » il faut entendre les personnes - femmes, hommes et enfants - présentes dans un Etat membre qui n'est pas leur pays d'origine, qui ne remplissent pas, ou plus, les conditions de droit national d'entrée ou de séjour dans cet Etat membre.

La RPG a pour objet de traiter un problème urgent de discrimination qui porte gravement préjudice à de nombreux migrants en situation irrégulière dans les Etats membres. Elle porte exclusivement sur la question de l'accès de toutes les personnes de ce groupe particulièrement vulnérable aux droits de l'homme garantis par les instruments internationaux relatifs à ces droits, en particulier en ce qui concerne l'éducation, la santé, le logement, la sécurité et l'assistance sociales, la protection au travail et la justice, lorsqu'elles se trouvent sous la juridiction d'un Etat membre.

A cette fin, la présente RPG préconise la création de mesures effectives (ci-après dénommées « pare-feux ») pour empêcher les acteurs des secteurs public et privé de nier en pratique leurs droits fondamentaux aux migrants en situation irrégulière, en interdisant clairement la communication aux services de l'immigration, aux fins de contrôle de l'immigration et de ses mesures d'application, de données à caractère personnel ou d'autres informations concernant des personnes soupçonnées d'être en situation irrégulière ou de travailler illégalement.

La présente RPG ne porte en aucune façon sur la législation et la pratique des Etats membres relatives à l'expulsion des migrants en situation irrégulière, ni sur les questions ou les problèmes d'accès éventuel au marché du travail ou de régularisation de personnes en situation irrégulière.

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

Rappelant l'article 1er de la Déclaration universelle des droits de l'homme selon lequel tous les êtres humains naissent libres et égaux en dignité et en droits ;

Rappelant que les droits de l'homme énoncés dans les instruments internationaux des Nations Unies, du Conseil de l'Europe et d'autres organismes internationaux ainsi que dans la législation nationale sont le patrimoine de l'humanité tout entière ;

Considérant la définition élargie des « migrants en situation irrégulière », au sens de personnes - femmes, hommes et enfants - présentes dans un Etat membre qui n'est pas leur pays d'origine, qui ne remplissent pas, ou plus, les conditions légales d'entrée ou de séjour dans cet Etat ;

Soulignant que tous les migrants, y compris les migrants en situation irrégulière, ont des droits fondamentaux, dont des droits civils, politiques, économiques, sociaux et culturels ; rappelant que le droit international fixe des normes minimales à cet égard qui doivent être garanties sans discrimination au regard des motifs interdits par le mandat de l'ECRI ;

Reconnaissant le droit de tous les Etats, en tant qu'expression de la souveraineté nationale, de contrôler l'entrée et le séjour sur leur territoire de non-ressortissants sous réserve de leurs obligations en matière de droits de l'homme, dont le devoir de non-discrimination et le principe d'égalité de traitement ; reconnaissant aussi que la souveraineté nationale comporte l'obligation de protéger les droits de l'homme de toute personne sous la juridiction d'un Etat ;

Rappelant que les personnes placées par les Etats dans la catégorie des migrants en situation irrégulière, et en particulier

les enfants, figurent parmi les personnes les plus vulnérables face à l'action de l'Etat et doivent donc faire l'objet d'une attention particulière pour que leurs droits fondamentaux soient protégés ;

Tenant compte de la Convention européenne des droits de l'homme et de ses Protocoles et de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme ;

Tenant compte du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, de la Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille, de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, de la Convention relative aux droits de l'enfant, 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, de la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains, de la Convention concernant la lutte contre la discrimination dans le domaine de l'enseignement, de la Convention sur l'inspection du travail, de la Convention sur les travailleurs migrants (révisée), de la Convention sur les travailleurs migrants (dispositions complémentaires) et de la Convention sur les travailleuses et travailleurs domestiques ;

Tenant compte de l'obligation spécifique des Etats membres, conformément à la Convention relative aux droits de l'enfant, de toujours prendre en considération l'intérêt supérieur de l'enfant s'agissant de la situation de l'enfant et de ses parents indépendamment de leur statut d'immigré ou migratoire ;

Tenant compte de la Charte sociale européenne (révisée) et de la jurisprudence du Comité européen des droits sociaux ;

Tenant compte de la Convention pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel et les instruments liés à cette convention ;

Rappelant la Résolution 1509 (2006) de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe sur les droits de l'homme et les migrants en situation irrégulière ; la Recommandation 1985 (2011) sur les enfants migrants sans papiers en situation irrégulière : une réelle cause d'inquiétude ; la Recommandation 1917 (2010) sur les migrants et les réfugiés : un défi permanent pour le Conseil de l'Europe ; la Recommandation 1975 (2011) intitulée vivre ensemble dans l'Europe du XXI^e siècle : suites à donner au rapport du groupe d'éminentes personnalités du Conseil de l'Europe ; la Recommandation CM/Rec(2011)13 du Comité des Ministres aux Etats membres sur la mobilité, les migrations et l'accès aux soins de santé ; et la Résolution 2059 (2015) de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe sur la criminalisation des migrants en situation irrégulière : un crime sans victime ;

Rappelant les rapports du rapporteur spécial de l'Onu sur les droits de l'homme des migrants, en particulier l'étude régionale de 2013 sur la gestion des frontières extérieures de l'Union européenne et ses incidences sur les droits de l'homme des migrants ; les rapports des Rapporteurs spéciaux de l'Onu sur le droit qu'à toute personne de jouir du meilleur état de santé physique et mentale possible¹ ; et le Rapport de

¹ Tels que le rapport de 2010 sur le droit à l'éducation des migrants, réfugiés et demandeurs d'asile du Rapporteur spécial de l'ONU sur le droit à l'éducation (A/HRC/14/25) et le rapport de 2013 sur le droit à la santé des travailleurs migrants du Rapporteur spécial des Nations Unies sur le droit qu'à toute personne de jouir du meilleur état de

2014 du Haut-Commissariat des Droits de l'Homme sur les droits économiques, sociaux et culturels des migrants en situation irrégulière ;

Rappelant l'Observation générale no. 2 sur les droits des travailleurs migrants en situation irrégulière et des membres de leur famille (2013) et les rapports de l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne, notamment son rapport de 2015 sur le coût de l'exclusion des soins de santé - le cas des migrants en situation irrégulière ;

Rappelant les positions sur les droits des migrants en situation irrégulière du Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, et notamment le document thématique de 2007 sur les droits fondamentaux des migrants en situation irrégulière en Europe et le document thématique de 2010 sur la criminalisation des migrations en Europe : quelles incidences pour les droits de l'homme ? ;

Rappelant la Stratégie du Conseil de l'Europe sur les droits de l'enfant et notamment son attention aux enfants les plus vulnérables, tels que les mineurs non-accompagnés ;

Rappelant que l'ECRI a pour mission de lutter contre le racisme², la discrimination raciale³, la xénophobie, l'antisémitisme et l'intolérance dans la grande Europe sous l'angle de la

santé physique et mentale susceptible d'être atteint (A/HRC/23/41).

² Conformément à la Recommandation de politique générale (RPG) n° 7 de l'ECRI sur la législation nationale pour lutter contre le racisme et la discrimination raciale, on entend par « racisme » la croyance qu'un motif tel que la race, la couleur, 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 personnes.

³ Conformément à la RPG n° 7 de l'ECRI, on entend par « discrimination raciale » 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, qui manque de justification objective et raisonnable.

protection des droits de l'homme et qu'elle a toujours examiné la situation des non-ressortissants, y compris des migrants en situation irrégulière, dans le cadre de ses travaux de monitoring par pays ;

Rappelant ses recommandations de politique générale n° 1 sur la lutte contre le racisme, la xénophobie, l'antisémitisme et l'intolérance ; n° 2 sur les organes spécialisés dans la lutte contre le racisme, la xénophobie, l'antisémitisme et l'intolérance au niveau national ; n° 7 sur la législation nationale pour lutter contre le racisme et la discrimination raciale ; n° 8 : lutter contre le racisme tout en combattant le terrorisme ; n° 10 : lutter contre le racisme et la discrimination raciale dans et à travers l'éducation scolaire ; n° 11 sur la lutte contre le racisme et la discrimination raciale dans les activités de la police et n° 14 sur la lutte contre le racisme et la discrimination raciale dans le monde du travail ;

Rappelant que la lutte contre le racisme, la discrimination raciale, la xénophobie, l'antisémitisme et l'intolérance fait partie intégrante de la protection et de la promotion des droits de l'homme, universels et indivisibles, qui sont les droits de tout être humain sans distinction aucune ;

Reconnaissant, en outre, que la dignité et l'égalité inhérentes aux migrants en situation irrégulière en tant qu'êtres humains exigent des autorités nationales qu'elles s'abstiennent de tenir des discours qui encouragent ou justifient implicitement la discrimination fondée sur des motifs interdits par le mandat de l'ECRI et qu'elles évitent de faire de l'immigration une question exclusivement économique ou sécuritaire qui ne tient pas compte de la dimension humaine ;

Tenant compte de la vulnérabilité des personnes - femmes, hommes et enfants - qui, bien qu'elles puissent prétendre à la jouissance des droits de l'homme,

estiment qu'elles sont exclues des règles nationales relatives aux droits et qu'elles font l'objet de mesures coercitives visant à les contraindre à quitter l'Etat en raison des statuts particuliers que les Etats accordent aux non-ressortissants ;

Tenant compte de la jurisprudence croissante de la Cour européenne des droits de l'homme et du Comité européen des droits sociaux qui énonce l'obligation des Etats de protéger les droits de toutes les personnes présentes sous leur juridiction, y compris les migrants en situation irrégulière, en particulier en ce qui concerne l'éducation, la santé, le logement, la sécurité et l'assistance sociales, la protection au travail et la justice ;

Tenant compte que la nécessité pratique de protéger les droits de l'homme de tous, y compris des personnes en situation irrégulière sous la juridiction d'Etats membres, demande une séparation stricte entre les activités relatives au contrôle de l'immigration et à ses mesures d'application et les autres services publics et privés ; tenant compte que cela exige également la création de pare-feux pour empêcher, en droit et en pratique, les acteurs des secteurs public et privé de nier leurs droits fondamentaux aux migrants en situation irrégulière, en interdisant clairement la communication aux services de l'immigration, aux fins de contrôle de l'immigration et ses mesures d'application, de données à caractère personnel ou d'autres informations concernant les migrants suspectés d'être en situation irrégulière ou de travailler illégalement ;

Soulignant que ces pare-feux doivent être obligatoires pour les autorités des secteurs public et privé afin de protéger pleinement les droits de l'homme des migrants considérés comme étant en situation irrégulière conformément aux objectifs des recommandations de politique générale pertinentes de l'ECRI ;

Recommande aux gouvernements des Etats membres ce qui suit :

1. Veiller à ce que tous les migrants en situation irrégulière - femmes, hommes et enfants - soient pleinement protégés contre toute forme de discrimination, y compris en adoptant une législation adaptée conformément aux normes et aux instruments internationaux, dont les recommandations de politique générale pertinentes de l'ECRI ;
2. Respecter les droits fondamentaux des migrants en situation irrégulière, notamment dans les domaines de l'éducation, de la santé, du logement, de la sécurité et de l'assistance sociales, de la protection au travail et de la justice ;
3. Dissocier le contrôle de l'immigration et ses mesures d'application de la fourniture des services et de la garantie des droits des migrants en situation irrégulière sous leur juridiction en vue de garantir ces droits et de décharger les services dont les tâches principales relèvent d'autres domaines (tels que l'éducation, la santé, le logement, la sécurité et assistance sociales, la protection au travail et la justice) de l'ingérence par les politiques et les institutions liées à l'immigration et à ses mesures d'application ;
4. Protéger les données à caractère personnel de chacun, y compris des migrants en situation irrégulière, conformément aux obligations internationales et s'assurer que toutes les autorités publiques obtiennent des autorisations individualisées et spécifiques lorsqu'elles ont des raisons de soupçonner des personnes identifiées comme auteurs d'activités criminelles ou lorsque la sécurité nationale le justifie avant de demander des données à caractère personnel protégées par le droit au respect de la vie privée ;
5. Reconnaître et affirmer les obligations qui existent à l'égard des enfants migrants en situation irrégulière sous leur juridiction et s'assurer que toutes les politiques concernant les migrants en situation irrégulière sont élaborées en tenant compte de l'obligation de respect des droits de l'enfant, notamment le principe de l'intérêt supérieur de l'enfant en tant qu'élément primordial ;
6. Reconnaître et garantir le droit au respect de la vie familiale compte tenu de l'intérêt de l'enfant de résider avec ses parents, membre de sa famille ou tuteur, indépendamment de leur statut d'immigré ou migratoire ;
7. S'assurer que les migrants en situation irrégulière ont un plein accès, et sans discrimination, aux voies de recours administratives et judiciaires pertinentes, y compris à l'encontre des acteurs du secteur privé tels que les propriétaires ou les employeurs, sans risque de communication de leurs données personnelles ou d'autres informations aux services de l'immigration à des fins de contrôle de l'immigration et de ses mesures d'application ;
8. Se conformer à l'esprit de la Résolution 3449 (2433e réunion plénière du 9 décembre 1975) de l'Assemblée générale des Nations Unies sur les mesures destinées à faire respecter les droits de l'homme et la dignité de tous les travailleurs migrants, et à la Résolution 2059 (2015) de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe sur la criminalisation des migrants en situation irrégulière : un crime sans victime, et s'abstenir de qualifier d' « illégaux » les migrants qui sont entrés ou sont présents dans un Etat membre sans autorisation ;

I. INSTRUMENTS JURIDIQUES INTERNATIONAUX

9. S'ils ne l'ont pas encore fait, signer et ratifier, et dans tous les cas appliquer l'ensemble des instruments énumérés en annexe à la présente recommandation ;

II. DISCRIMINATION AU MOTIF DE LA NATIONALITE

10. Conformément à la RPG n° 7 de l'ECRI, interdire toutes les formes de discrimination au regard du mandat de l'ECRI, y compris sur la base de la nationalité ; toute différence de traitement doit être prévue par la loi, raisonnablement justifiée et à même de faire l'objet d'un contrôle de proportionnalité ;

III. PROTECTION DES MIGRANTS EN SITUATION IRREGULIERE DANS DES DOMAINES CLES DES SERVICES PUBLICS ET PRIVES

a) Dispositions générales

11. Veiller à ce qu'aucun organisme public ou privé fournissant un service dans les domaines de l'éducation, de la santé, du logement, de la sécurité et de l'assistance sociales, de la protection au travail et de la justice ne soit soumis à une obligation de dénonciation à des fins de contrôle de l'immigration et de ses mesures d'application ;
12. Elaborer une législation, des directives de politique générale et toutes autres mesures pour interdire aux organismes publics ou privés de communiquer aux services de l'immigration des données à caractère personnel ou des informations sur les migrants soupçonnés d'être en situation irrégulière et de partager avec eux ces données ou informations, sauf circonstances exceptionnelles prévues par la loi et pouvant faire l'objet d'un contrôle judiciaire et d'un droit d'appel sur le fond ;
13. Interdire les opérations de contrôle de l'immigration et de ses mesures d'application à l'intérieur ou à proximité des établissements scolaires, des services de santé, des centres d'hébergement (organismes de logement et foyers), des centres d'assistance juridique, des banques alimentaires et des établissements religieux ;
14. S'assurer que l'aide sociale et humanitaire apportée aux migrants en situation irrégulière dans tous les domaines relevant des services publics et privés ne soit pas érigée en infraction pénale ;
15. Encourager les autorités compétentes, en coopération avec la société civile, à sensibiliser les migrants en situation irrégulière, les fournisseurs de services et les autorités publiques sur les droits et l'accès aux services (telles que l'éducation, la santé, le logement, la sécurité et l'assistance sociales, la protection au travail et la justice) de toute personne, indépendamment de leur statut d'immigré ou migratoire ;
16. S'assurer que les mesures de contrôle de l'immigration et de ses mesures d'application n'entraînent pas de restrictions disproportionnées au droit de se marier et de fonder une famille, voire une interdiction générale de se marier ou des restrictions allant au-delà de l'appréciation de sincérité de la relation, ou qui constituent une discrimination contre les migrants ou leurs époux au regard des motifs interdits au regard du mandat de l'ECRI ;

17. Veiller à ce que, en droit et en pratique, les migrants en situation irrégulière puissent faire enregistrer leurs enfants nés sous la juridiction d'un Etat membre et obtenir un certificat de naissance sans risque de communication de leurs données personnelles ou d'autres informations aux services de l'immigration à des fins de contrôle de l'immigration et de ses mesures d'application ;

b) Education

18. Garantir l'accès à l'enseignement préscolaire, primaire et secondaire aux enfants des migrants en situation irrégulière et aux mineurs non-accompagnés en situation irrégulière dans les mêmes conditions que les ressortissants de l'Etat membre ;
19. Veiller à ce que les autorités scolaires ne demandent pas pour l'inscription de documents relatifs au statut d'immigré ou migratoire que les migrants en situation irrégulière ne peuvent leur remettre ;
20. S'assurer que les enfants des migrants en situation irrégulière ou les mineurs non-accompagnés en situation irrégulière puissent obtenir des Etats membres des certificats indiquant leur niveau d'étude ;

c) Santé

21. S'assurer que le droit à la santé est formellement reconnu à tous dans la législation nationale, y compris aux migrants en situation irrégulière, et parmi eux aux indigents, et comprend le traitement médical d'urgence ainsi que les autres formes de soins de santé nécessaires ;
22. Veiller à ce que les fournisseurs de services de santé ne demandent pas pour l'admission de documents relatifs au statut d'immigré ou migratoire que les migrants en situation irrégulière ne peuvent leur remettre ;
23. Veiller à ce que les professionnels de santé fournissent des soins adéquats et appropriés en suivant les mêmes lignes directrices, protocoles et codes de conduite qu'appliquent les organisations professionnelles médicales et universitaires pour les soins de tous les autres patients ;
24. Veiller, d'une part, à ce que les enfants migrants en situation irrégulière ont accès aux programmes nationaux de vaccination et aux soins pédiatriques et, d'autre part, que les femmes migrantes en situation irrégulière ont accès à tous les services liés à la maternité ;

d) Logement

25. Pour réduire le risque d'exploitation ou d'abus, s'assurer que la location de logements à des migrants en situation irrégulière ne soit pas érigée en infraction pénale au seul motif de leur statut d'immigré ou migratoire ;
26. Etablir un cadre qui reconnaisse et garantisse le droit des migrants en situation irrégulière à un logement d'urgence, y compris dans des foyers pour sans-abris ;

27. Reconnaître l'obligation spécifique d'assurer un logement adéquat à tous les enfants, y compris à ceux qui sont en situation irrégulière ou dont les parents le sont, indépendamment du fait d'être accompagnés ou non ;

e) Protection au travail

28. Garantir dans la législation des conditions de travail décentes pour tous, indépendamment du statut d'immigré ou migratoire, fondé sur le principe d'égalité et conformément aux normes internationales du travail, y compris en matière de rémunération et d'indemnisation équitables, d'heures de travail, de congés, de système d'assurance sociale, d'accès à la formation et au droit au travail, de conventions collectives et d'affiliation syndicale, d'indemnisation des accidents et d'accès aux juridictions prud'homales de l'Etat membre ;
29. Garantir un système efficace de contrôle et d'inspection du travail en séparant les pouvoirs et les attributions des inspecteurs du travail de ceux des services d'immigration ;
30. Mettre en place des mécanismes efficaces pour permettre aux travailleurs migrants en situation irrégulière de porter plainte contre les employeurs et d'en obtenir un traitement efficace sans risque de voir leurs données à caractère personnel ou d'autres informations communiquées aux services de l'immigration à des fins de contrôle de l'immigration et de ses mesures d'application ;
31. S'assurer que les travailleurs migrants en situation irrégulière ayant versé des cotisations salariales au système d'assurance sociale ont droit aux prestations qui en résultent ou au remboursement de leurs cotisations s'ils doivent quitter le pays ;

f) Police et justice pénale

32. Interdire l'abus des activités de contrôle de l'immigration et de ses mesures d'application pour justifier le profilage racial en toutes circonstances et garantir un contrôle efficace indépendant de toutes les pratiques relevant de la police, de la sécurité nationale et de l'immigration ;
33. Prévoir des garanties pour que les migrants en situation irrégulière victimes d'infractions soient informés de leurs droits et puissent signaler toute infraction aux autorités de police, témoigner aux tribunaux et accéder effectivement à la justice et autres voies de recours sans crainte de voir leurs données à caractère personnel ou d'autres informations communiquées aux services de l'immigration à des fins de contrôle de l'immigration et de ses mesures d'application ;

IV. AIDE AUX MIGRANTS EN SITUATION IRREGULIERE : ORGANES SPECIALISES ET SOCIETE CIVILE

34. Créer des organes spécialisés indépendants et efficaces pour aider les migrants, y compris ceux en situation irrégulière, se disant victimes de discrimination au mépris de la présente recommandation de politique générale ; lorsque ces organes existent déjà, tels que les organismes chargés de promouvoir l'égalité, les institutions nationales des droits de l'homme ou les médiateurs, s'assurer que les migrants en situation irrégulière y ont accès sans crainte de voir leurs données à caractère personnel ou d'autres informations communiquées aux services de l'immigration à des fins de contrôle de l'immigration et de ses mesures d'application ;

35. Encourager les organisations de la société civile à veiller à ce que leurs activités et services bénéficient à toute personne sous la juridiction de l'Etat dès lors où ces activités et services visent à garantir le respect des droits de l'homme.

Annexe : instruments juridiques

Instruments du Conseil de l'Europe

- Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (Convention européenne des droits de l'homme) (1950) et ses protocoles additionnels
- Charte sociale européenne (1961) et ses protocoles additionnels
- Charte sociale européenne (révisée) (1996)
- Convention européenne d'établissement (1955)
- Convention européenne pour la protection à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel (1981) et ses instruments connexes
- Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (2011)
- Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains (2005)

Instruments de l'Organisation des Nations unies

- Déclaration universelle des droits de l'homme (1948)¹
- Pacte international relatif aux droits civils et politiques (1966)
- Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (1966)
- Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille (1990)
- Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (1965)
- Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (1979)
- Convention relative aux droits de l'enfant (1989)
- Convention concernant la lutte contre la discrimination dans le domaine de l'enseignement (1960)
- Convention de 1947 sur l'inspection du travail [n° 81] (OIT)
- Convention de 1949 sur les travailleurs migrants (révisée) [n° 97] (OIT)
- Convention de 1975 sur les travailleurs migrants (dispositions complémentaires) [n° 143] (OIT)
- Convention de 2011 sur les travailleuses et travailleurs domestiques (n° 189) (OIT)

¹ Etant donné qu'il s'agit d'une déclaration, aucune signature ou ratification n'est nécessaire.

Exposé des motifs

Cette Recommandation de politique générale (RPG) porte sur un problème de discrimination urgent qui frappe durement les très nombreux migrants en situation irrégulière présents dans les Etats membres, à savoir l'incapacité d'exercer certains des droits qui leur sont reconnus en droit international du fait de la vulnérabilité inhérente à leur statut migratoire¹.

Aux fins de la RPG, on entend par « migrants en situation irrégulière » les personnes - hommes, femmes ou enfants - présentes sur le territoire d'un Etat membre qui n'est pas leur pays d'origine, qui ne remplissent pas, ou plus, les conditions légales d'entrée ou de séjour dans cet Etat. La RPG reconnaît la diversité de ce groupe de personnes, qui inclut aussi bien les personnes qui se trouvent en situation irrégulière pour des raisons techniques que celles qui ont délibérément essayé d'enfreindre ou de contourner la réglementation nationale relative aux conditions de séjour et d'entrée des étrangers. Elle porte donc exclusivement sur la question de savoir comment veiller à ce que ces personnes bénéficient d'un accès effectif à certains de leurs droits fondamentaux pendant toute la période où elles se trouvent sous la juridiction d'un Etat membre, quelle qu'en soit la durée.

L'approche suivie dans cette RPG repose sur le fait incontestable que les Etats membres ont contracté un certain nombre d'obligations - en particulier dans les domaines de l'éducation, de la santé, du logement, de la sécurité et de l'assistance sociales, de la protection au travail et de la justice - en vertu de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH) et de ses Protocoles, de la Charte sociale européenne (révisée) et des autres instruments énumérés en annexe. Il s'ensuit que tous les migrants, y compris ceux qui se trouvent en situation irrégulière, jouissent de droits civils, politiques², économiques, sociaux et culturels. Bien que les obligations découlant du droit international ne définissent que des normes minimales, celles-ci doivent être garanties sans aucune discrimination fondée - entre autres motifs - sur le statut migratoire.

L'élément central de cette RPG est la mise en place de « pare-feux » pour empêcher certaines autorités publiques et d'autres acteurs du secteur privé de refuser dans la pratique la jouissance de certains droits fondamentaux aux migrants en situation irrégulière. Elle vise à leur interdire clairement la communication aux services de l'immigration de données à caractère personnel et autres informations concernant des migrants soupçonnés d'être en situation irrégulière, à des fins de contrôle de l'immigration et de ses mesures d'application³. Ce partage d'informations constitue un obstacle, souvent insurmontable, pour les migrants en situation irrégulière à l'exercice de leurs droits fondamentaux, toute tentative de les faire valoir donnant lieu à des mesures de contrôle de l'immigration et de ses mesures d'application plutôt qu'à la reconnaissance de ces droits.

¹ Vulnérabilité reconnue maintes fois par la Cour européenne des droits de l'homme (par exemple dans les affaires *M.S.S. c. Belgique et Grèce*, requête n° 30696/09, 21 janvier 2011 ; *Jeunesse c. Pays-Bas*, requête n° 12738/10, 3 octobre 2014 ; *Nunez c. Norvège*, requête n° 55597/09, 28 septembre 2011 et *Rodrigues da Silva et Hoogkamer c. Pays-Bas*, requête n° 50435/99, 3 juillet 2006).

² La RPG inclut les droits politiques dans la mesure où ils sont reconnus à toute personne dans le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, et tels qu'interprétés par le Comité des droits de l'homme des Nations Unis créé en vertu de ce dernier.

³ Voir en particulier les recommandations 3, 4, 11 et 12 de la présente RPG.

La RPG n'entend pas revenir sur la législation ou les pratiques des Etats membres en matière d'entrée, d'expulsion ou de rétention des migrants en situation irrégulière. La Cour européenne des droits de l'homme a rappelé il y a longtemps que « la [CEDH] ne garantit, comme tel, aucun droit pour un étranger d'entrer ou de résider sur le territoire d'un pays déterminé » (*Boultif c. Suisse*⁴). Elle a également reconnu que les migrants en situation irrégulière pouvaient, dans certaines circonstances, être placés en rétention. Cela étant, le droit souverain des Etats membres de contrôler l'entrée et le séjour des migrants sur leur territoire ne les dispense pas de leur obligation de reconnaître les droits de l'homme à toute personne relevant de leur juridiction, indépendamment de son statut d'immigré ou migratoire.

Les domaines du droit et domaines d'action visés par la présente RPG sont l'éducation, la santé, le logement, la sécurité et l'assistance sociales, la protection au travail et la justice. En ce qui concerne le travail, on constatera qu'il n'existe aucun droit spécifique qui permettrait aux migrants en situation irrégulière de travailler sans autorisation. Par ailleurs, la RPG ne traite pas de la question de l'accès au marché du travail. Elle n'aborde pas non plus celle de la régularisation des personnes en situation irrégulière.

Il est à noter cependant que l'ECRI a souvent recommandé, dans ses rapports de monitoring par pays, l'adoption de stratégies globales et durables en matière de migrations, qui portent également sur la question de l'immigration irrégulière, avec mise en place des moyens humains et financiers nécessaires et d'une formation du personnel en contact avec les migrants en situation irrégulière pour assurer le respect plein et entier des normes internationales et européennes relatives aux droits de l'homme (voir par exemple le quatrième rapport de l'ECRI sur la Grèce). Comme l'a relevé l'ECRI dans son cinquième rapport sur la Grèce, l'opinion publique a tendance à associer le basculement dans la misère des migrants en situation irrégulière à la détérioration et à la paupérisation de certaines zones, ce qui contribue à accroître le racisme et l'intolérance.

L'objectif de la présente RPG est de protéger les droits de l'homme de tous, indépendamment de leur statut d'immigré ou migratoire. Il est essentiel que le caractère universel des droits de l'homme, conçus pour s'appliquer à toutes les personnes relevant de la juridiction d'un Etat, ne soit pas compromis par des règles faisant du statut migratoire et de la nationalité des conditions préalables à l'exercice de ces droits. La RPG n'entend pas parvenir à ce résultat en introduisant des restrictions à la législation des Etats membres en matière d'immigration. Elle se limite à veiller à ce que toutes les personnes relevant de la juridiction d'un Etat aient accès aux droits de l'homme en limitant les situations dans lesquelles les pouvoirs publics et acteurs du secteur privé peuvent être contraints ou encouragés à communiquer des données à caractère personnel ou d'autres informations aux services de l'immigration à des fins de contrôle de l'immigration et de ses mesures d'application.

Recommandation 1

Les Etats sont encouragés à adopter une législation visant l'élimination de toutes les formes de discrimination qui relèvent du mandat de l'ECRI et à veiller à ce que celle-ci s'applique à toutes les personnes, y compris aux migrants en situation irrégulière. Une liste des principaux instruments internationaux applicables figure en annexe à la RPG. Les Recommandations de politique générale pertinentes de l'ECRI sont les RPG

⁴ Requête n° 54273/00, 2 août 2001.

n° 1 sur la lutte contre le racisme, la xénophobie, l'antisémitisme et l'intolérance, n° 2 sur les organes spécialisés dans la lutte contre le racisme, la xénophobie, l'antisémitisme et l'intolérance au niveau national, n° 7 sur la législation nationale pour lutter contre le racisme et la discrimination raciale, n° 8 : lutter contre le racisme tout en combattant le terrorisme, n° 10 : lutter contre le racisme et la discrimination raciale dans et à travers l'éducation scolaire, n° 11 sur la lutte contre le racisme et la discrimination raciale dans les activités de la police et n° 14 sur la lutte contre le racisme et la discrimination raciale dans le monde du travail.

Recommandation 2

Les droits fondamentaux de toutes les personnes relevant de la juridiction des Etats membres doivent être respectés⁵. La recommandation 2 porte notamment sur le droit à l'éducation, à la santé, au logement, à la sécurité et à l'assistance sociales, à la protection au travail et à la justice. Ces thèmes revenant souvent dans les conclusions des rapports par pays de l'ECRI relatives aux migrants en situation irrégulière, il a été jugé important de les inclure dans la RPG. Les migrants en situation irrégulière sont souvent victimes de discrimination - directe ou indirecte - dans ces domaines en particulier. D'une part, il n'est pas rare que les législations nationales les excluent de l'accès à l'éducation, à la santé, au logement, à la sécurité et à l'assistance sociales (discrimination directe). D'autre part, certaines lois nationales privent les migrants en situation irrégulière de l'accès aux droits fondamentaux des travailleurs, toute tentative de revendiquer ces droits donnant lieu au transfert de données à caractère personnel et d'autres informations aux services de l'immigration (discrimination indirecte). Dans nombre de rapports du quatrième cycle de monitoring, l'ECRI a recommandé aux Etats de garantir dans la législation l'accès aux soins médicaux à toute personne relevant de leur juridiction, quel que soit son statut juridique (voir les rapports sur l'Azerbaïdjan, la Grèce, l'Espagne et la Suède). Dans son quatrième rapport sur Chypre, l'ECRI a noté avec préoccupation que les coordonnées des enfants immigrés s'inscrivant à l'école étaient régulièrement envoyées à la police. L'exposition des travailleurs migrants en situation irrégulière à l'exploitation et aux mauvais traitements et leurs conditions de travail abusives ont été soulignées dans de nombreux rapports par pays (voir les rapports du quatrième cycle de monitoring sur la Belgique, Chypre, la Fédération de Russie et l'Espagne). L'ECRI a également recommandé de dépénaliser la fourniture de logements aux migrants en situation irrégulière (voir le quatrième rapport sur l'Italie et le cinquième rapport sur la Grèce). Dans son quatrième rapport sur l'Espagne, l'ECRI s'est félicitée des dispositions prévoyant l'enregistrement de toutes les personnes dans les registres de population, indépendamment de leur statut migratoire, afin de leur donner accès aux soins de santé de base, aux services sociaux et à l'aide sociale, mais a noté avec préoccupation que l'enregistrement nécessitait la présentation de documents d'identité et de titres de séjour. L'exclusion dans le domaine du logement est également contraire à la jurisprudence du Comité européen des droits sociaux, et notamment à ses décisions dans les affaires *Défense des Enfants International (DEI) c. Pays-Bas*⁶ et *Conférence des Eglises européennes c. Pays-Bas*⁷ où il a conclu que la mise à disposition d'un hébergement d'urgence était un devoir de tous les Etats, fondé sur le besoin et non sur le statut migratoire.

⁵ Voir Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme, *The Economic, Social and Cultural Rights of Migrants in an Irregular Situation*, HR/PUB/14/1, 2014.

⁶ Réclamation n° 47/2008, 20 octobre 2009.

⁷ Réclamation n° 90/2013, 1^{er} juillet 2014.

Cette jurisprudence pourrait également être appliquée par extension aux autres droits sociaux fondamentaux.

Recommandation 3

L'application des règles relatives à l'immigration ne doit pas faire obstacle au respect effectif par l'Etat des obligations qu'il a en matière de droits de l'homme envers toutes les personnes relevant de sa juridiction. Les objectifs légitimes des ministères de la Justice et de l'Intérieur sur le plan du contrôle de l'immigration et de ses mesures d'application ne doivent pas empêcher les autres ministères de s'acquitter de leurs obligations en matière de droits de l'homme à l'égard des personnes pouvant être en situation irrégulière sur le territoire de l'Etat. Les sans-abris et les personnes qui ont besoin d'une aide alimentaire ou d'un traitement médical, ou encore les enfants en âge d'être scolarisés relèvent tous de la responsabilité de ministères autres que ceux de la Justice et de l'Intérieur et n'ayant aucun lien avec le contrôle de l'immigration. Il doit exister des « pare-feux » pour séparer les activités des organes publics - ou privés - prestataires de services sociaux des obligations de contrôle de l'immigration et de ses mesures d'application. La nécessité de mettre en place de telles protections est la conséquence inéluctable du devoir des Etats de protéger contre la discrimination toutes les personnes qui relèvent de leur juridiction, énoncé dans de nombreux traités de droits de l'homme et dans les Recommandations de politique générale de l'ECRI⁸.

Tous les domaines d'activité des secteurs public et privé couverts par cette recommandation revêtent une importance particulière pour la garantie des droits de l'homme de toutes les personnes relevant de la juridiction d'un Etat. Il ressort des rapports par pays de l'ECRI que c'est souvent là que les ministères de la Justice et de l'Intérieur mènent leur lutte contre la migration irrégulière. Dans son cinquième rapport sur la Grèce, par exemple, l'ECRI a recommandé aux autorités de veiller à ce que l'accès des migrants en situation irrégulière aux services médicaux assurés par des ONG ne soit pas entravé par des contrôles de police. Le fait de laisser des considérations relatives au contrôle de l'immigration et à ses mesures d'application compromettre la mise en œuvre des droits de l'homme et limiter l'accès des migrants en situation irrégulière à leurs droits dans ces domaines a un coût humain considérable. Premièrement, cela les prive de toutes ressources, les exclut de la société et fait le lit du racisme et de l'intolérance (voir également les observations relatives à la recommandation 10 de la présente RPG)⁹. L'ECRI a noté dans son cinquième rapport sur la Grèce qu'il arrive que des migrants en situation irrégulière, livrés à eux-mêmes sans aucune protection sociale, squattent des maisons abandonnées ou des immeubles résidentiels délabrés, ce qui conduit la population locale à les associer à la détérioration et à la paupérisation des zones en question. Deuxièmement, cela jette le discrédit sur tous les migrants en créant un climat de suspicion et en exigeant des vérifications continues du statut migratoire de toutes les personnes à des fins de lutte contre l'immigration irrégulière. Troisièmement, cela détourne les ministères chargés de fournir des services publics et des services sociaux de leurs obligations premières et leur impose de consacrer de précieuses ressources aux priorités des ministères de la Justice et de l'Intérieur. Quatrièmement, cela engendre de la méfiance et des divisions au sein du personnel qui travaille avec les personnes dans le besoin et suscite des craintes chez les personnes qui ne sont pas

⁸ Voir également l'Observation interprétative du Comité européen des droits sociaux sur les droits des réfugiés au regard de la Charte sociale européenne, 15 octobre 2015.

⁹ Voir également la Résolution 2059 (2015) de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe sur la criminalisation des migrants en situation irrégulière : un crime sans victime.

sûres de leur statut migratoire ou qui sont en situation irrégulière mais ont absolument besoin d'aide.

Il faut dissocier les activités de contrôle de l'immigration de celles qui permettent aux migrants en situation irrégulière d'exercer leurs droits fondamentaux, ce qui n'est possible qu'en supprimant les obligations liées au contrôle de l'immigration de la mise en œuvre des droits de l'homme dans les domaines visés par la RPG¹⁰.

On peut citer ici un certain nombre de bonnes pratiques en la matière. A Paris, par exemple, Médecins du Monde gère 21 dispensaires médicaux pour les migrants en situation irrégulière avec la coopération des autorités locales¹¹. Certains Etats comme l'Autriche pratiquent « l'ignorance fonctionnelle » et donnent aux migrants en situation irrégulière un accès aux soins médicaux d'urgence sans chercher à connaître leur statut juridique¹². Les villes italiennes de Florence, Turin et Gênes ont officiellement étendu l'accès à l'éducation en donnant à tous les enfants le droit de fréquenter l'école maternelle indépendamment de leur statut migratoire¹³. De même, la région de Hesse en Allemagne autorise depuis 2009 les enfants à s'inscrire à l'école sans preuve de résidence, et plusieurs municipalités dont Francfort, Hambourg et Munich ont levé l'obligation faite au personnel travaillant dans l'éducation de signaler la présence d'enfants migrants en situation irrégulière dans les écoles¹⁴. Plusieurs municipalités européennes ont étendu l'assistance juridique à toutes les personnes, indépendamment de leur statut migratoire. Par exemple, la ville de Gand en Belgique propose les conseils juridiques gratuits à tous les migrants, en coopération avec le Point Info Migration organisé par les services d'intégration de la ville de Gand et financé par les autorités locales¹⁵.

Recommandation 4

Le droit au respect de la vie privée est garanti par l'article 8 de la CEDH et s'applique à toute personne indépendamment de son statut migratoire. Les migrants en situation irrégulière doivent bénéficier d'une protection contre la communication automatique de leurs données personnelles aux services de l'immigration des Etats membres par les autorités publiques et les acteurs privés, comme le requiert également la Convention européenne pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel (1981) et ses instruments connexes. Des exceptions sont possibles mais pour des raisons précises, lorsque les services de l'immigration ont obtenu des autorisations individuelles et spécifiques

¹⁰ Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne, Arrestation de migrants en situation irrégulière - considérations relatives aux droits fondamentaux.

¹¹ François Crépeau, "Protecting Migrants' Rights: Undocumented Migrants as Local Citizens" dans François Crépeau et Colleen Sheppard, sous la dir. de, Human Rights and Diverse Societies: Challenges and Possibilities (Newcastle upon Tyne, UK: Cambridge Scholars Publishing, 2013) p. 208.

¹² Ursula Karl-Trummer, Sonja Novak-Zezula et Birgit Metzler, "Access to health care for undocumented migrants in the EU: A first landscape of NowHereland" (2010) 16:1 Eurohealth p. 13 à 15.

¹³ Sergio Carrera et Joanna Parkin, Protecting and Delivering Fundamental Rights of Irregular Migrants at Local and Regional Levels in the European Union (Centre for European Policy Studies, 2011) en ligne : <<http://cor.europa.eu/>> p. 19.

¹⁴ Sergio Carrera et Joanna Parkin, Protecting and Delivering Fundamental Rights of Irregular Migrants at Local and Regional Levels in the European Union (Centre for European Policy Studies, 2011) en ligne : <<http://cor.europa.eu/>> p. 19.

¹⁵ Sergio Carrera et Joanna Parkin, Protecting and Delivering Fundamental Rights of Irregular Migrants at Local and Regional Levels in the European Union (Centre for European Policy Studies, 2011) en ligne : <<http://cor.europa.eu/>> p. 22.

reposant sur l'existence de motifs de sécurité nationale ou de motifs raisonnables de soupçonner certains individus d'activités criminelles. Le principe selon lequel il n'est possible de déroger aux obligations de protection des données à caractère personnel que pour des motifs bien spécifiques est inscrit dans la Directive et le Règlement de l'UE relatifs à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel par les autorités compétentes et les acteurs du secteur privé à des fins de prévention et de détection des infractions pénales, d'enquêtes et de poursuites en la matière ou d'exécution de sanctions pénales, et à la libre circulation de ces données¹⁶. Les questions relatives à la police et à la justice pénale doivent rester de la responsabilité des autorités spécialisées compétentes.

Recommandations 5 et 6

La protection des enfants en situation irrégulière ou dont les parents sont dans cette situation soulève des préoccupations particulières du point de vue des droits de l'homme. La Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant énonce les droits de *tous* les enfants. Les enfants, qui sont un groupe particulièrement vulnérable, ont besoin d'une protection non seulement en raison de leur âge mais aussi, dans certains cas, de leur situation irrégulière, qui renforce encore cette vulnérabilité¹⁷. Toutes les actions des Etats membres doivent tenir compte de la Convention relative aux droits de l'enfant et du principe selon lequel l'intérêt supérieur de l'enfant doit être une considération primordiale.

Aux termes de l'article 8 de la CEDH, tous les Etats membres doivent garantir le droit au respect de la vie privée et familiale. La Cour européenne des droits de l'homme a systématiquement reconnu et confirmé l'obligation des Etats de protéger les enfants quel que soit leur statut migratoire ou celui de leurs parents, et notamment de garantir leur droit à l'instruction¹⁸ et leur droit d'entretenir des relations avec leurs parents. Cela ne signifie pas nécessairement que les Etats doivent respecter le choix des familles et des individus quant au pays dans lequel ils souhaitent vivre ; en revanche, ils sont tenus d'examiner la situation individuelle de chaque personne concernée et de sa famille pour déterminer si elles doivent être autorisées à résider sur leur territoire. La Cour a fait de l'intérêt supérieur de l'enfant une considération primordiale et l'a jugé suffisamment important pour exiger des Etats, dans certaines circonstances, qu'ils délivrent des permis de séjour aux migrants en situation irrégulière afin que leurs enfants puissent jouir pleinement de leurs droits¹⁹. En tout état de cause, la situation irrégulière des parents ne doit pas servir de prétexte aux Etats pour ne pas reconnaître aux enfants leurs droits de l'homme, y compris leurs droits sociaux.

Recommandation 7

S'ils ne sont pas assortis de recours, les droits n'ont que peu de valeur pour les personnes qui doivent les faire valoir. Le droit à un recours effectif est consacré par l'article 13 de la CEDH pour toute violation des droits garantis par cette convention. C'est pourquoi tous les Etats membres disposent de systèmes de contrôle

¹⁶ Le Conseil de l'Union européenne ayant confirmé l'accord politique sur la Directive et le Règlement le 28 janvier 2016, ils devraient bientôt être adoptés officiellement.

¹⁷ Voir la Stratégie du Conseil de l'Europe sur les droits de l'enfant (2012-2015).

¹⁸ Ponomaryovi c. Bulgarie, requête n° 5335/05, 28 novembre 2011 ; D.H. et autres c. République tchèque (GC), requête n° 57325/00, 13 novembre 2007.

¹⁹ Jeunesse c. Pays-Bas, requête n° 12738/10, 3 octobre 2014 ; Nunez c. Norvège, requête n° 55597/09, 28 septembre 2011 et Rodrigues da Silva et Hoogkamer c. Pays-Bas, requête n° 50435/99, 3 juillet 2006.

administratif et judiciaire et d'arbitrage pour régler les litiges entre individus ou entre des individus et l'Etat. Ces moyens de résolution des litiges administratifs et judiciaires doivent être accessibles à toutes les personnes, y compris aux migrants en situation irrégulière, sur la base du principe de non-discrimination par rapport aux ressortissants de l'Etat en question. Les migrants en situation irrégulière ne doivent pas être dissuadés d'exercer leur droit d'accès à la justice, par exemple en raison d'une communication automatique de leurs données à caractère personnel et d'autres informations aux services de l'immigration à des fins de contrôle de l'immigration et de ses mesures d'application.

Recommandation 8

Les mots sont importants, en droit comme dans la pratique. Il importe au plus haut point que les gouvernements et leurs représentants évitent d'employer le qualificatif stigmatisant de « illégaux » lorsqu'ils parlent des migrants. Ce terme induit en erreur l'opinion publique en laissant entendre que les personnes ainsi nommées commettent une infraction pénale dangereuse pour la société. Le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe a invité instamment tous les Etats à mettre un terme à l'incrimination de la migration²⁰ qui soulève d'importants problèmes sur le plan du respect des droits de l'homme et se révèle contre-productive du point de vue de la politique sociale. Il ne faut pas que l'opinion publique soit amenée à confondre l'immigration irrégulière avec une activité criminelle préjudiciable à la société. Dans sa Résolution 2059 (2015) sur la criminalisation des migrants en situation irrégulière : un crime sans victime, l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe a souligné qu'une utilisation incorrecte de la terminologie relative à la migration contribue à renforcer les sentiments xénophobes et racistes, et à accroître la peur envers les migrants. En conséquence, elle a demandé aux Etats membres de promouvoir l'utilisation d'un langage neutre et de remplacer, dans les discours et les documents officiels, l'expression « migrants illégaux » par « migrants en situation irrégulière ». De même, dans son quatrième rapport sur le Royaume-Uni, l'ECRI a exhorté les autorités à faire en sorte que les personnes ayant enfreint la législation relative à l'immigration ne soient pas considérées comme des délinquants. En outre, l'ECRI invite souvent les Etats membres à souligner dans le débat public les aspects positifs de l'immigration et les apports des personnes issues de l'immigration à la société et à l'économie (voir par exemple le cinquième rapport sur la Norvège).

I. INSTRUMENTS JURIDIQUES INTERNATIONAUX

Recommandation 9

Les Etats doivent prendre au sérieux leur obligation de prévenir et de combattre la discrimination. Cela commence par la signature et la ratification de l'ensemble des traités fondamentaux relatifs aux droits de l'homme, qui fournissent une base solide pour la protection des droits de l'homme de tous, y compris des migrants en situation irrégulière. La liste figurant en annexe comprend tous les instruments internationaux et du Conseil de l'Europe que les Etats devraient ratifier s'ils ne l'ont pas déjà fait. On citera en particulier le Protocole n° 12 à la CEDH, qui prévoit une interdiction générale de la discrimination ; l'ECRI appelle régulièrement les Etats membres qui ne l'ont pas encore ratifié à le faire. Cela dit, la ratification de ces instruments n'est

²⁰ Voir le rapport du Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, intitulé « La criminalisation des migrations en Europe : quelles incidences pour les droits de l'homme ? », 10 février 2010, <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1579605>.

pas suffisante : encore faut-il assurer leur mise en œuvre pleine et entière, notamment à l'égard des migrants en situation irrégulière.

II. DISCRIMINATION AU MOTIF DE LA NATIONALITÉ

Recommandation 10

L'ECRI appelle à l'interdiction de toutes les formes de discrimination relevant de son mandat, y compris celle fondée sur la nationalité²¹. La plupart des traités relatifs aux droits de l'homme interdisent la discrimination fondée sur la nationalité, mais pas tous. Cela dit, une différence de traitement fondée sur la nationalité peut être autorisée à des fins de contrôle des frontières mais ne doit pas entraîner de discrimination indirecte ou déguisée fondée sur un autre motif comme la « race » ou l'origine ethnique. Cela doit être évité à tout prix. Comme cela a été évoqué précédemment au sujet de la recommandation n°3, il ne faut pas que les activités légitimes du ministère de la Justice et de l'Intérieur en matière de contrôle de l'immigration et de ses mesures d'application empiètent sur d'autres activités de l'Etat. Elles doivent demeurer strictement limitées à leur domaine, sans quoi elles risquent d'alimenter le racisme et l'intolérance dans la mesure où elles visent toujours des personnes que les services de l'immigration rangent dans la catégorie « autres » (notion trop souvent confondue dans l'imaginaire collectif avec celle de différences visibles).

Cette position repose sur l'approche systématiquement suivie par la Cour européenne des droits de l'homme dans des affaires comme *Gaygusuz c. Autriche*²² et *Koua Poirrez c. France*²³, selon laquelle la nationalité ne justifie pas toujours un traitement différencié qui, dans d'autres circonstances, serait considéré comme une discrimination interdite. La nationalité est un motif « suspect », bien qu'il puisse être justifié dans des cas bien particuliers, par exemple les contrôles aux frontières. D'une part, la discrimination directe fondée sur la nationalité peut se substituer à la discrimination fondée sur l'origine ethnique et constituer à ce titre une discrimination indirecte pour un motif interdit. D'autre part, elle peut favoriser des attitudes racistes.

Cette position revêt une importance particulière dans les décisions relatives aux droits sociaux, qui devraient être accordés en fonction des besoins et de manière non discriminatoire, y compris pour ce qui est de la nationalité²⁴. Seules les exceptions prévues par la loi et reposant sur une justification raisonnable satisfaisant au principe de proportionnalité peuvent être envisagées.

²¹ Conformément à la RPG n°7 de l'ECRI sur la législation nationale pour lutter contre le racisme et la discrimination raciale, on entend par « racisme » la croyance qu'un motif tel que la race, la couleur, 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 personnes. On entend par « discrimination raciale » 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, qui manque de justification objective et raisonnable.

²² Requête n° 17371/90, 16 septembre 1996.

²³ Requête n° 40892/98, 30 septembre 2003.

²⁴ *Gaygusuz c. Autriche*, requête n° 17371/90, 16 septembre 1996 ; *Koua Poirrez c. France*, requête n° 40892/98, 30 septembre 2003 ; *Luczak c. Pologne*, requête n° 77782/01, 27 novembre 2007.

III. PROTECTION DES MIGRANTS EN SITUATION IRRÉGULIÈRE DANS LES DOMAINES CLÉS DES SERVICES PUBLICS ET PRIVÉS

a) Dispositions générales

Recommandation 11

Comme cela a été expliqué au titre de la recommandation 3, l'axe central de cette RPG est la séparation des activités civiles et administratives permettant l'exercice des droits fondamentaux des activités de l'Etat en matière de contrôle et de l'immigration et de ses mesures d'application. Pour l'ensemble des raisons exposées dans la présente RPG, il apparaît que le seul moyen de protéger les droits de l'homme de toutes les personnes relevant de la juridiction d'un Etat membre et de veiller à ce que toute personne puisse exercer ses droits de l'homme en droit et dans la pratique consiste à mettre en place des « pare-feux » entre les activités des organismes publics et du secteur privé qui fournissent des services sociaux et celles des services de contrôle de l'immigration et de ses mesures d'application. Concrètement, cette RPG vise à faire en sorte que tous ceux qui fournissent des services dans le domaine de l'éducation, de la santé, du logement, de la sécurité et de l'assistance sociales et de la protection au travail, ainsi que les secteurs de la police et de la justice pénale, n'aient pas d'obligation de déclarer le statut migratoire des personnes qui se présentent devant eux.

Recommandation 12

Les activités de contrôle de l'immigration et de ses mesures d'application commencent souvent par l'obligation faite aux acteurs publics et privés, dans le cadre d'activités liées à l'éducation, à la santé, au logement, à la sécurité et à l'assistance sociales, à la protection au travail et à la justice, de communiquer aux services de l'immigration des données à caractère personnel et d'autres informations concernant les personnes soupçonnées d'être en situation irrégulière. Cette communication peut être volontaire ou être rendue obligatoire par la loi. Dans les deux cas, le résultat pose de nombreux problèmes pour la réalisation des droits de l'homme des migrants en situation irrégulière et crée un obstacle au respect de la vie privée, comme cela a été vu au sujet de la recommandation 4. Les données à caractère personnel des migrants en situation irrégulière doivent être protégées contre une communication automatique aux services de l'immigration. Comme indiqué précédemment, le principe selon lequel il n'est possible de déroger aux obligations de protection des données à caractère personnel que pour des motifs bien spécifiques est également inscrit dans la Directive et le Règlement 2016 de l'UE relatifs à la protection des données. La solution qui convient le mieux pour atteindre cet objectif est d'inscrire expressément dans la législation ou les instruments de politique une interdiction de la communication d'informations en général.

La répartition des responsabilités entre les autorités de l'Etat et les acteurs privés doit toujours se faire de manière à ce que les activités de contrôle de l'immigration et de ses mesures d'application relèvent de la responsabilité première des services de contrôle de l'immigration et de ses mesures d'application. Ces missions ne devraient pas être confiées à d'autres autorités de l'Etat ou organismes et acteurs du secteur privé sauf circonstances exceptionnelles prévues par la loi, dûment justifiées et pouvant faire l'objet d'un contrôle judiciaire.

Recommandation 13

On sait que des contrôles d'identité et de statut migratoire sont effectués en divers lieux publics comme les écoles, les centres médicaux et les lieux de culte²⁵. Dans son cinquième rapport sur la Grèce, l'ECRI a exprimé de vives préoccupations face aux fréquents contrôles d'identité des migrants menés par la police aux abords des centres médicaux gérés par des ONG à Athènes, contrôles qui dissuadent fortement les migrants en situation irrégulière de se rendre dans ces centres par crainte d'être arrêtés et éventuellement expulsés. Ces contrôles engendrent la peur chez les migrants en situation irrégulière et constituent un obstacle à l'exercice des droits de l'homme. L'objet de cette recommandation est de faire en sorte que les migrants en situation irrégulière puissent accéder aux services dans les domaines visés par la RPG sans craindre d'être soumis à des contrôles des services de l'immigration à proximité des lieux où ils peuvent bénéficier d'une assistance. Aux fins de la présente RPG, les centres d'hébergement sont des lieux où les personnes ayant un besoin urgent de logement peuvent se rendre pour obtenir de l'aide.

Recommandation 14

L'incrimination de l'aide sociale et humanitaire apportée aux migrants en situation irrégulière favorise l'intolérance et le racisme car elle revient à sanctionner les personnes qui en aident d'autres en raison du statut migratoire de celles-ci. La présente RPG entend par « aide sociale et humanitaire » toute aide ou action dont l'objectif est de sauver des vies, d'atténuer les souffrances et de préserver la dignité humaine. Dans sa Résolution 2059 (2015), l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe a noté que certains Etats membres sanctionnent l'aide humanitaire, instituant ainsi un « délit de solidarité », et a appelé à mettre fin à la menace de poursuites pour complicité à la migration irrégulière à l'encontre de ceux qui portent secours aux migrants²⁶. Le fait de menacer des citoyens et des migrants en situation régulière de poursuites pénales, de procès et de sanctions s'ils aident des migrants en situation irrégulière est tout à fait contre-productif du point de vue de l'exercice des droits de l'homme. Les migrants en situation irrégulière étant inévitablement des étrangers, parfois en difficulté, ces mesures font naître de façon fallacieuse dans l'esprit du public l'idée que ces personnes sont dangereuses. L'application de sanctions pénales à ceux qui prêtent assistance aux migrants en situation irrégulière peut aussi entraîner des situations d'exploitation dans lesquelles les personnes en relation avec des migrants en situation irrégulière (propriétaires ou employeurs, par exemple) compensent le « risque » associé à cette relation en obligeant les personnes en question à se plier à des exigences abusives pour conserver leur emploi, leur logement, etc. Quoi qu'il en soit, l'argument de l'aide sociale et humanitaire ne doit en aucun cas servir de prétexte pour exploiter des migrants en situation irrégulière. Enfin, l'incrimination de l'assistance aux migrants en situation irrégulière accroît la précarité de ces derniers au sein de la société²⁷. Vivant dans la peur, ils hésitent davantage à faire appel aux services dont ils peuvent avoir besoin, y compris les services médicaux d'urgence.

²⁵ Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne, Les droits fondamentaux des migrants en situation irrégulière dans l'Union européenne, novembre 2011.

²⁶ Résolution 2059 (2015) de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe sur la criminalisation des migrants en situation irrégulière : un crime sans victime.

²⁷ Voir le rapport de 2010 du Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe intitulé « La criminalisation des migrations en Europe : quelles incidences pour les droits de l'homme ? »

Recommandation 15

Les autorités compétentes dans les différents secteurs concernés sont encouragées à mener une action d'information pour que toutes les personnes, y compris les migrants en situation irrégulière et ceux qui fournissent des services sociaux et des services publics, aient connaissance des droits et des possibilités d'accès aux services dont il est question dans la présente RPG. L'ECRI a souligné ce point dans certains de ses rapports par pays comme le quatrième rapport sur la Finlande, dans lequel elle a recommandé aux autorités de prendre des mesures pour faciliter l'accès des migrants en situation irrégulière aux soins de santé et tout particulièrement, de veiller à ce qu'ils disposent des informations nécessaires pour pouvoir jouir de leurs droits. Les ONG sont d'une très grande aide en la matière car elles sont souvent en contact direct avec les migrants en situation irrégulière.

Recommandation 16

Le droit de se marier est un droit prévu par la CEDH (article 12) et d'autres traités internationaux relatifs aux droits de l'homme. Il permet donc à toute personne de déterminer son statut matrimonial selon les lois nationales mais ne confère pas automatiquement le droit de rester sur le territoire de l'Etat où le mariage a lieu. Le droit de se marier peut faire l'objet de restrictions légitimes, par exemple pour empêcher la bigamie, mais celles-ci ne doivent pas s'appliquer exclusivement aux migrants en situation irrégulière. L'obligation de produire des documents d'identité spécifiques dont les migrants en situation irrégulière ne disposent pas, comme un titre de séjour valide, une carte d'identité nationale, un passeport, ou un document émis au niveau national autorisant les étrangers à se marier sur le territoire de l'Etat en question, constitue une restriction de ce type. Tous les autres moyens légitimes de prouver l'identité de la personne qui souhaite se marier doivent être acceptés par les autorités qui s'occupent de la célébration du mariage.

Recommandation 17

Tous les enfants ont le droit d'être enregistrés aussitôt leur naissance (article 7 de la Convention relative aux droits de l'enfant). Il convient de respecter ce droit sans que les parents en situation irrégulière soient dissuadés d'enregistrer leur enfant du fait de la communication automatique des données à caractère personnel et d'autres informations les concernant aux services de l'immigration à des fins de contrôle de l'immigration et de ses mesures d'application. Toute personne doit pouvoir enregistrer une naissance sans avoir à produire des documents dont elle ne dispose pas toujours ou qu'elle ne peut obtenir (par exemple, permis de séjour, passeports, cartes d'identités nationales en cours de validité). Même s'il est admis que certains documents peuvent être exigés pour l'enregistrement des naissances, il convient de faire preuve de souplesse en la matière ; en tout état de cause, les documents requis ne devraient pas inclure des documents exclusivement liés au statut migratoire.

b) Education

Recommandation 18

Le droit à l'instruction est inscrit dans l'article 2 du Protocole additionnel à la CEDH. La Cour européenne des droits de l'homme a indiqué que le droit à l'instruction représente une valeur démocratique fondamentale du Conseil de l'Europe et

constitue à ce titre un droit garanti à tous²⁸. Le droit de tous les enfants à l'éducation doit être assuré, quel que soit leur statut migratoire ou celui de leurs parents (voir également les observations relatives aux recommandations 5 et 6), comme l'a affirmé la Cour européenne des droits de l'homme dans les affaires *Ponomaryovi c. Bulgarie*²⁹ et *D.H. et autres c. République tchèque*³⁰. L'accès à l'éducation est une composante essentielle de la dignité humaine et joue un rôle central dans l'épanouissement de tout individu. Le droit à l'instruction ne se limite pas à l'enseignement primaire mais s'applique à la totalité de l'enseignement obligatoire. Dans son quatrième rapport sur la Slovénie, l'ECRI a recommandé aux autorités de veiller à ce que tous les enfants aient un accès égal au deuxième cycle de l'enseignement secondaire, indépendamment de leur nationalité, de leur origine ethnique, de leur statut migratoire ou de ceux de leurs parents. L'éducation préscolaire joue un rôle central dans le développement des potentialités des enfants, en comblant les éventuels écarts résultant d'inégalités et en les préparant à l'éducation obligatoire. Elle devrait être assurée à tous les enfants sur un pied d'égalité, tout comme l'enseignement universitaire. On retrouve cette approche dans de nombreux rapports par pays de l'ECRI. Dans son cinquième rapport sur la Norvège, par exemple, l'ECRI a appelé les autorités à prévoir par la loi le droit à l'éducation préscolaire (des enfants demandeurs d'asile). Dans son cinquième rapport sur la République tchèque, l'ECRI a également recommandé vivement aux autorités de mener à bien le projet d'introduire au moins une année d'école maternelle obligatoire et gratuite pour tous les enfants avant l'entrée dans l'enseignement primaire général. Enfin, il est souhaitable que l'égalité de traitement soit également assurée dans l'accès à la formation professionnelle et à l'apprentissage.

Recommandation 19

Un enfant doit pouvoir s'inscrire dans un établissement scolaire à tous les niveaux d'enseignement sans avoir à produire de documents que lui-même et sa famille ne sont pas en mesure d'obtenir (par exemple, permis de séjour, cartes d'identité nationales, passeports en cours de validité). Bien qu'il existe des situations dans lesquelles les autorités scolaires auront besoin de connaître le statut migratoire d'un enfant pour répondre au mieux à ses besoins en matière d'éducation, par exemple s'il présente un stress évident dû à la précarité de sa situation ou de celle de sa famille, ces informations doivent rester confidentielles au sein de l'école.

Recommandation 20

Si l'enfant quitte l'Etat membre avec sa famille, il doit pouvoir obtenir tous les documents confirmant le niveau d'études atteint dans le pays en question, de manière à pouvoir poursuivre sa scolarité ailleurs sans difficulté. On retrouve cette approche dans l'Observation n° 6 du Comité des droits de l'enfant des Nations Unies sur le traitement des enfants non accompagnés et des enfants séparés en dehors de leur pays d'origine.

²⁸ *Timishev c. Russie*, requêtes n° 55762/00 et 55974/00, 13 décembre 2005, voir § 64.

²⁹ Requête n° 5335/05, 28 novembre 2011.

³⁰ Requête n° 57325/00, 13 novembre 2007.

c) Santé

Recommandation 21

Le droit à la santé est garanti par l'article 12 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, l'article 5(e)(iv) de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, l'article 24 de la Convention relative aux droits de l'enfant et l'article 11 de la Charte sociale européenne (révisée). Cette dernière garantit également à l'article 13 le droit à l'assistance médicale.

Dans sa décision sur la réclamation *FIDH c. France*³¹, le Comité européen des droits sociaux a confirmé que le droit à la santé était un droit social fondamental. Toute personne a droit, au minimum, à une prise en charge médicale d'urgence et aux autres soins de santé requis. Selon l'interprétation qui en a été donnée par la Cour européenne des droits de l'homme, cette obligation des Etats inclut celle de rendre les soins médicaux accessibles à l'ensemble de la population, le refus de soins pouvant constituer une violation de l'article 2 de la CEDH³². L'ECRI a attiré l'attention sur cette obligation dans bon nombre de ses rapports par pays. Dans le cadre du quatrième cycle de monitoring, elle a par exemple recommandé aux autorités finlandaises de prendre des mesures pour faciliter l'accès aux soins de santé des migrants en situation irrégulière, et aux autorités grecques de prévoir des dispositions juridiques concernant l'accès de chacun aux soins de santé publique sur le territoire grec, quel que soit son statut d'immigré ou migratoire. La détermination de la nécessité des soins est une évaluation médicale qui doit être effectuée en tenant pleinement compte de la jurisprudence de la CEDH³³. Le droit à la santé revêt également une importance centrale pour la population d'accueil, car le fait de priver de soins médicaux une personne qui en a besoin peut avoir des conséquences sanitaires non négligeables (par exemple dans le cas d'une personne atteinte d'une maladie transmissible). Dans son cinquième rapport sur la Grèce, l'ECRI a recommandé aux autorités de fournir aux migrants des soins médicaux appropriés, indépendamment de leur situation au regard du droit de séjour, en cas de maladies infectieuses graves ou d'autres risques pour la santé publique.

L'un des principaux obstacles à l'accès aux soins de santé est l'incapacité de les payer. De nombreux Etats membres imposent à toutes les personnes qui résident sur leur territoire, y compris celles en situation irrégulière, de souscrire une assurance maladie. Dans la pratique, beaucoup ne peuvent en assumer le coût. La présente recommandation veille à ce que le droit aux soins de santé soit garanti à tous, même aux migrants sans ressources. Les personnes en situation d'extrême pauvreté sont celles dont les conditions de vie sont constitutives d'un traitement inhumain et dégradant prohibé par l'article 3 de la CEDH et d'une atteinte à leur dignité, comme

³¹ Réclamation n° 14/2003, 3 novembre 2004.

³² *Cyprus c. Turquie* (GC), requête n° 25781/94, 10 mai 2001 ; *Powell c. Royaume-Uni*, requête n° 45305/99, 4 mai 2000 ; *Nitecki c. Pologne*, requête n° 65653/01, 21 mars 2002.

³³ *Mehmet Emin Yüksel c. Turquie*, requête n° 40154/98, 20 octobre 2004 ; *Serifis c. Grèce*, requête n° 27695/03, 2 novembre 2006 ; *Tarariyeva c. Russie*, requête n° 4353/03, 14 décembre 2006 ; Observation générale n° 20 du Comité des droits économiques, sociaux et culturels, paragraphe 33 ; Organisation mondiale de la santé, Aide-mémoire n° 323, décembre 2015.

l'a constaté la Cour européenne des droits de l'homme dans l'arrêt *M.S.S. c. Belgique et Grèce*³⁴.

Recommandation 22

Toute personne doit avoir accès aux services de santé sans avoir à produire des documents dont elle ne dispose pas toujours ou qu'elle ne peut obtenir (par exemple, permis de séjour, passeports, cartes d'identités nationales en cours de validité). Même s'il est admis que certains documents peuvent être exigés par les prestataires de soins de santé pour l'enregistrement des patients, il convient de faire preuve de souplesse en la matière ; en tout état de cause, les documents requis ne devraient pas inclure des documents exclusivement liés au statut migratoire. L'ECRI a déjà souligné ce point, par exemple dans son troisième rapport sur l'Azerbaïdjan, dans lequel elle a vivement recommandé aux autorités de veiller à ce que personne ne soit injustement privé de soins de santé pour un quelconque motif discriminatoire reposant sur son absence de statut juridique en Azerbaïdjan, tout en soulignant que la production d'un titre de séjour en cours de validité ne devrait pas être exigée pour recevoir des soins médicaux d'urgence. Dans son quatrième rapport sur l'Espagne, l'ECRI a recommandé aux autorités de revoir les conditions d'enregistrement des immigrés en situation irrégulière dans le registre de population (donnant accès à la gratuité des soins de santé, à des services sociaux primaires de base et à une aide sociale) pour garantir que ceux qui ne possèdent pas les documents requis ne soient pas automatiquement exclus.

Recommandation 23

Les mêmes normes médicales doivent s'appliquer à l'ensemble des activités professionnelles du personnel de santé, indépendamment du statut migratoire de la personne qui a besoin de leurs services. Tous les professionnels de santé doivent être sensibilisés au caractère indivisible de leurs obligations. En aucun cas il ne doit exister un système de santé à deux vitesses dans lequel le niveau et la qualité des soins prodigués aux migrants en situation irrégulière seraient inférieurs à ceux des autres patients³⁵.

Recommandation 24

Il est important que tous les enfants aient accès aux soins pédiatriques et à la vaccination, et non uniquement ceux en situation régulière sur le territoire d'un Etat. La santé de toute la population en dépend. De même, toutes les femmes peuvent avoir besoin de services médicaux liés à la grossesse et il ne doit s'exercer en la matière aucune différenciation fondée sur le statut migratoire. La prise en charge doit englober l'accès aux soins anté-, péri- et post-nataux et autres services de santé connexes.

³⁴ Requête n° 30696/09, 21 janvier 2011.

³⁵ Organisation mondiale de la santé, Aide-mémoire n° 323, décembre 2015 ; voir également la Recommandation 2010 (n° 200) de l'OIT, Recommandation concernant le VIH et le sida et le monde du travail.

d) Logement

Recommandation 25

Dans certains Etats membres, diverses obligations ont été ou sont en voie d'être imposées aux propriétaires (des secteurs public et privé) et aux autres fournisseurs de logements, leur demandant de communiquer des données à caractère personnel et d'autres informations aux services de l'immigration ou de refuser de louer des biens résidentiels à des personnes dont il n'a pas été établi qu'elles se trouvent régulièrement sur le territoire. En cas de manquement à ces obligations, les propriétaires s'exposent à des amendes mais aussi à des sanctions pénales et notamment à des peines d'emprisonnement. Ces mesures sont contraires aux objectifs énoncés dans la RPG n° 1 de l'ECRI sur la lutte contre le racisme, la xénophobie, l'antisémitisme et l'intolérance. En contraignant les propriétaires à effectuer des contrôles d'immigration et en les exposant à des conséquences potentiellement extrêmes s'ils ne s'acquittent pas correctement de cette tâche, on risque de renforcer chez eux le sentiment que toute personne « d'apparence étrangère » doit faire l'objet de vérifications supplémentaires pour s'assurer qu'elle n'est pas en situation irrégulière. Comme cela a été souligné précédemment, dès lors que des objectifs de contrôle de l'immigration font leur entrée dans des domaines ayant trait à des dispositifs sociaux et contractuels, la population, par crainte de se voir infliger une amende ou une peine de prison, risque d'opter pour la prudence en refusant de loger des non-ressortissants quels qu'ils soient. Même si des personnes prennent le « risque » de louer à des migrants ou de les loger, elles peuvent avoir des inquiétudes quant à la légalité de leurs actions. Ce type de loi ne peut qu'alimenter le racisme et la discrimination et, partant, conduire au déni du droit au logement garanti par la Charte sociale européenne (révisée). Dans son quatrième rapport sur l'Italie, l'ECRI a recommandé aux autorités d'abroger la disposition selon laquelle le fait de louer un logement à des immigrés en situation irrégulière est passible d'une peine allant de six mois à trois ans d'emprisonnement assortie de la saisine du logement. Dans son cinquième rapport sur la Grèce, l'ECRI a recommandé aux autorités de dépénaliser la fourniture de logement aux migrants en situation irrégulière pour permettre aux organisations caritatives de venir en aide aux migrants sans-abri.

Recommandation 26

L'ECRI a exprimé des préoccupations au sujet des sans-abris dans plusieurs de ses rapports par pays, et notamment les rapports du cinquième cycle de monitoring sur la Hongrie et sur la Grèce. Le droit au logement est consacré par le droit international et européen des droits de l'homme. Il est garanti dans l'article 11 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, l'article 5(e)(iii) de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, l'article 27(3) de la Convention relative aux droits de l'enfant et l'article 31 de la Charte sociale européenne (révisée). Nul ne doit rester à la rue, exposé aux intempéries et à la violence. C'est ce qu'a affirmé le Comité européen des droits sociaux dans ses décisions relatives aux réclamations *Défense des Enfants International (DEI) c. Pays-Bas*³⁶ et *Conférence des Eglises européennes (CEC) c. Pays-Bas*³⁷. Les Etats ont, entre autres responsabilités, l'obligation d'allouer des fonds et des ressources adéquats pour garantir à toute

³⁶ Réclamation n° 47/2008, 20 octobre 2009.

³⁷ Réclamation n° 90/2013, 1^{er} juillet 2014.

personne, quel que soit son statut migratoire, un niveau de vie suffisant. Les experts de l'ONU ont félicité le gouvernement néerlandais pour sa décision d'octroyer des subventions aux communes qui proposent des hébergements d'urgence aux migrants sans abri, annoncée en janvier 2015 pour faire suite à la décision susmentionnée concernant la réclamation CEC³⁸. L'accès au logement doit être assuré dans des conditions d'égalité et de non-discrimination.

Recommandation 27

Comme indiqué précédemment, le droit international reconnaît la vulnérabilité particulière des enfants et exige leur protection (Convention relative aux droits de l'enfant). Le respect de l'intérêt supérieur de l'enfant, devoir primordial d'ordre international à l'égard des enfants, doit toujours être assuré en veillant à ce que les enfants, seuls ou accompagnés par des adultes, bénéficient d'un logement adéquat. Leur statut migratoire ou celui de leurs parents ne doit jamais servir de prétexte pour ne pas leur reconnaître ce droit.

e) Protection au travail

Recommandation 28

Le droit de toute personne de jouir de conditions de travail justes et favorables est garanti dans plusieurs instruments internationaux parmi lesquels le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, la Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille, la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale et la Charte sociale européenne (révisée).

Les droits à la protection du travail ne sont pas liés au statut migratoire. Comme l'a affirmé la Cour de Justice de l'Union européenne dans l'affaire *O. Tümer c. Raad van bestuur van het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen*³⁹, la qualité de travailleur et les droits qui y sont rattachés doivent être accordés sans discrimination à tous les travailleurs, quel que soit leur statut migratoire. Toute approche qui exclurait certains travailleurs de la protection de l'emploi et des droits associés (par exemple en raison de leur situation irrégulière) conduirait inévitablement à l'exploitation et à la discrimination, lesquelles engendrent le racisme et l'intolérance. Dans son Observation générale n°2, le Comité pour la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille donne une interprétation de plusieurs articles de la Convention sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille qui abordent des questions examinées dans la présente RPG, notamment l'article 25 (égalité de traitement en matière d'emploi) et l'article 27 (droit à la sécurité sociale). L'égalité prévue dans le droit du travail est essentielle pour assurer le respect par les employeurs des bonnes pratiques en matière d'emploi et créer les conditions nécessaires à la bonne application des règles d'hygiène et de sécurité.

³⁸ Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme, communiqué de presse, "Dutch decision to fund emergency assistance for homeless migrants welcome change of position" - UN experts" (28 janvier 2015, Genève).

³⁹ Affaire C-311/13, 5 novembre 2014.

Recommandation 29

Les inspections des lieux de travail visant à contrôler l'application correcte des normes du travail sont nécessaires pour protéger tous les travailleurs. Dans certains Etats membres, les autorités ont alourdi le fardeau réglementaire pesant sur les inspections du travail en y ajoutant l'obligation de contrôler le statut migratoire des travailleurs et leur situation au regard du permis de travail, ce qui n'est pas sans poser problème. Comme cela a été souligné précédemment, les normes du travail doivent s'appliquer de la même manière à tous les travailleurs, indépendamment de leur statut migratoire. L'objectif social de ces normes, qui est de garantir une protection minimale aux salariés, serait compromis si une composante quelconque de la population active venait à en être exclue. Les inspecteurs du travail jouent un rôle essentiel dans la garantie de l'équité sur le marché du travail. Pour la bonne application des normes du travail, il faut que tous les travailleurs soient en mesure de les contacter pour dénoncer des conditions de travail inadéquates. Les mauvaises pratiques au travail causent du tort à tout le monde : la tâche des inspecteurs consiste à les prévenir ou à y mettre fin. Le fait d'imposer des obligations supplémentaires - par exemple la vérification du statut migratoire - en contradiction avec les objectifs premiers des inspecteurs va à l'encontre de l'objectif social des normes du travail et nuit aux efforts de lutte contre le travail non déclaré, en excluant une partie de la population active. La RPG prévoit néanmoins des possibilités de déroger à cette règle (voir recommandation 12) à titre exceptionnel dans des circonstances bien particulières, définies dans le cadre d'une loi régissant l'étendue et les motifs d'une dérogation et prévoyant des voies de recours.

Tous les Etats membres du Conseil de l'Europe à l'exception de cinq d'entre eux ont ratifié la Convention de 1947 de l'Organisation internationale du Travail sur l'inspection du travail, dont l'article 3(2) est rédigé comme suit : « si d'autres fonctions sont confiées aux inspecteurs du travail, celles-ci ne devront pas faire obstacle à l'exercice de leurs fonctions principales ni porter préjudice d'une manière quelconque à l'autorité ou à l'impartialité nécessaires aux inspecteurs dans leurs relations avec les employeurs et les travailleurs ». La Conférence internationale du travail (95^e session, 2006)⁴⁰ sur la Convention et les documents connexes a clarifié le sens de l'article 3(2), en particulier pour ce qui est du contrôle du travail clandestin et de l'immigration irrégulière. Le Comité a rappelé que la fonction principale des inspecteurs du travail consiste à veiller à la protection des travailleurs et non à assurer l'application du droit de l'immigration (§ 78).

Par ailleurs, le Parlement européen, dans sa Résolution du 14 janvier 2014⁴¹ « Inspections du travail efficaces à titre de stratégie pour l'amélioration des conditions de travail », a exprimé les graves inquiétudes que lui inspire l'extrême vulnérabilité des travailleurs migrants en situation irrégulière ou non autorisée, qui risquent d'être exploités dans un emploi non déclaré caractérisé par des normes peu élevées, des salaires bas et de longues heures de travail dans des environnements de travail dangereux, et a insisté sur le fait que toute coopération entre les inspecteurs du travail et les autorités compétentes en matière d'immigration doit se limiter à identifier les employeurs pratiquant des abus et ne devrait pas donner lieu à des

⁴⁰ Rapport III (Partie 1B), Etude d'ensemble relative à la convention (n°81) sur l'inspection du travail, 1947, et au protocole de 1995 relatif à la convention sur l'inspection du travail, 1947, à la recommandation (n°81) sur l'inspection du travail, 1947, à la recommandation (n°82) sur l'inspection du travail (mines et transports), 1947, à la convention (n°129) sur l'inspection du travail (agriculture), 1969, et à la recommandation (n°133) sur l'inspection du travail (agriculture), 1969.

⁴¹ P7-TA (2014) 0012.

sanctions contre les travailleurs migrants concernés ou à leur expulsion, ce qui porterait atteinte aux efforts menés pour lutter contre le travail non déclaré (§ 29). Cela étant, la séparation des pouvoirs des inspecteurs du travail de ceux des services de l'immigration ne supprime ni ne compromet le pouvoir de ces derniers d'entreprendre des activités de contrôle et de l'immigration et de ses mesures d'application.

La nécessité des pare-feux dans les inspections du travail a également été évoquée par le Rapporteur spécial de l'ONU sur les droits de l'homme des migrants, François Crépeau, et le président du Comité pour la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille, Francisco Carrión Mena, dans leur déclaration du 15 décembre 2015 avant la Journée internationale des migrants (18 décembre 2015). L'ECRI a également examiné cette question dans son troisième rapport sur l'Azerbaïdjan, dans lequel elle a recommandé aux autorités azerbaïdjanaises de veiller à ce que la législation ne soumette pas les inspecteurs du travail qui ont eu à connaître de cas de discrimination raciale à l'encontre de travailleurs migrants en situation irrégulière à une obligation de communiquer aux services d'immigration des informations permettant d'identifier les victimes.

Recommandation 30

Certaines lois nationales créent une discrimination indirecte en rendant les droits fondamentaux du travail inaccessibles aux migrants en situation irrégulière, toute tentative de faire valoir ces droits donnant lieu au transfert de données à caractère personnel et d'autres informations les concernant aux services de l'immigration. Au lieu d'obtenir justice contre des employeurs qui les exploitent, les travailleurs migrants en situation irrégulière peuvent être menacés d'expulsion par les autorités. De ce fait, les mauvaises pratiques ne seront pas dénoncées et l'égalité sur le marché du travail sera compromise, au détriment des travailleurs nationaux comme des travailleurs migrants⁴². Cela est contraire à la RPG n°14 de l'ECRI sur la lutte contre le racisme et la discrimination raciale dans le monde du travail. Conformément à la Directive et au Règlement 2016 de l'UE relatifs à la protection des données, il ne peut être dérogé aux obligations de protection des données à caractère personnel que pour des motifs bien spécifiques, et les informations personnelles ne devraient pas être communiquées aux services de l'immigration pour une autre raison.

Un certain nombre de rapports du quatrième cycle de monitoring de l'ECRI ont souligné la difficulté, pour les migrants en situation irrégulière, de porter plainte contre leurs employeurs lorsqu'ils sont victimes de pratiques abusives, y compris de discrimination raciale. Le quatrième rapport de l'ECRI sur la Fédération de Russie, par exemple, a recommandé la mise en place d'un mécanisme fonctionnel permettant aux migrants en situation irrégulière de dénoncer des pratiques abusives de la part des employeurs.

Recommandation 31

Les travailleurs migrants qui quittent l'Etat, y compris du fait de leur situation irrégulière, doivent pouvoir bénéficier des prestations liées aux cotisations sociales qu'ils ont versées ou se voir rembourser intégralement ces cotisations. L'Etat ne doit

⁴² Voir le Rapport 2014 du Rapporteur spécial de l'ONU sur les droits de l'homme des migrants consacré à l'exploitation des migrants par le travail, paragraphe 60.

pas leur refuser ces prestations ou ces remboursements, car cela reviendrait à les priver d'une partie de leur rémunération.

f) Police et justice pénale

Recommandation 32

Dans sa RPG n° 11 sur la lutte contre le racisme et la discrimination raciale dans les activités de la police, l'ECRI appelle à définir et à interdire le profilage racial dans la loi. Il est clair que le profilage racial pratiqué par la police pose problème et présente des conséquences intolérables sur le plan du racisme et de l'intolérance. Dans le cas des migrants en situation irrégulière, le motif du statut migratoire ne doit pas se substituer à celui de la « race » pour tenter de justifier le profilage dans la police et la justice pénale.

La recommandation 32 porte également sur le contrôle indépendant des pratiques relevant de la police. La RPG n°11 de l'ECRI recommande aux gouvernements de prévoir un organe, indépendant de la police et du parquet, chargé d'enquêter sur les allégations de discrimination raciale et de comportements abusifs à motivation raciste de la police.

Recommandation 33

Les migrants en situation irrégulière doivent pouvoir signaler des infractions à la police sans craindre d'être dénoncés aux services de l'immigration. Il est dans l'intérêt de tous que les infractions soient signalées et fassent l'objet d'enquêtes. Le fait que des personnes s'abstiennent de signaler les infractions dont elles ont été victimes par peur des conséquences est extrêmement préjudiciable au maintien de l'ordre. La police doit obtenir la confiance de l'ensemble de la population pour s'acquitter de sa mission comme il se doit. Elle ne pourra pas fonctionner correctement si certains membres de la société ont peur de s'adresser à elle. Il est du devoir des autorités de police et de justice d'enquêter sur les infractions signalées et d'engager s'il y a lieu des poursuites pénales. La décision des procureurs d'engager une action pénale repose sur la capacité de chacun d'apporter un témoignage complet et franc, qui soit pertinent pour établir la réalité des faits. Si certains membres de la population ou certaines victimes d'infractions hésitent à témoigner par crainte de voir leurs données personnelles transmises aux services de l'immigration à des fins de contrôle de l'immigration et de ses mesures d'application, les procureurs, la police et les autres composantes du système de justice pénale ne pourront exercer convenablement leurs fonctions. La Directive 2016 de l'UE relative à la protection des données reconnaît l'importance de la protection des données à caractère personnel à l'égard de la justice pénale et des autorités judiciaires et limite le partage d'informations dans ce contexte. Elle invite également les Etats à créer un organe de surveillance indépendant chargé de superviser la protection des données à caractère personnel dans le système de justice pénale.

Le cinquième rapport de l'ECRI sur la Grèce attire l'attention sur une décision ministérielle qui prévoit la délivrance de permis de séjour, pour des motifs humanitaires, par le ministre de l'Intérieur aux ressortissants de pays tiers victimes ou témoins d'infractions à caractère raciste ; ces permis de séjour sont valables jusqu'à la clôture de l'affaire ou le prononcé d'une décision judiciaire définitive. Dans son quatrième rapport sur la Pologne, l'ECRI a recommandé que les centres de

soutien aux victimes et les services judiciaires qui ont eu connaissance d'infractions à caractère raciste contre des immigrés en situation irrégulière s'abstiennent de communiquer des informations susceptibles d'alerter les services de l'immigration. Par ailleurs, si les personnes qui sont victimes d'infractions pénales craignent de signaler celles-ci en raison d'un partage d'informations entre la police et d'autres secteurs du système de justice pénale et les services de l'immigration à des fins de contrôle l'immigration et de ses mesures d'application, elles se voient privées des droits fondamentaux auxquels elles peuvent prétendre au titre des obligations procédurales qui incombent aux Etats d'enquêter sur les cas présumés de mauvais traitements et, s'il y a lieu, de poursuivre les auteurs d'infractions (article 3 de la CEDH). Dans son cinquième rapport sur la Grèce, l'ECRI s'est dite préoccupée par le grave problème de la sous-déclaration des actes de violence raciste, qui s'explique principalement par la crainte des victimes de se faire arrêter et expulser du fait qu'elles ne possèdent pas de permis de séjour.

Une initiative prise aux Pays-Bas peut être citée ici comme exemple de bonnes pratiques. A Amsterdam, un projet pilote a été mis en place pour permettre aux personnes n'ayant pas de documents d'identité de signaler une infraction à la police en tant que victimes ou témoins sans être arrêtées ou poursuivies au motif de l'irrégularité de leur situation. En cas d'infractions graves, un ordre de quitter le territoire peut être ajourné pendant une période de trois mois si les autorités d'instruction estiment que la présence de la personne concernée est nécessaire à l'enquête. Le projet pilote ayant rencontré un fort succès, il sera étendu à l'échelle nationale. En novembre 2015, il a obtenu un prix de la Plateforme de la gestion policière de la diversité *récompensant les bonnes pratiques de travail avec des communautés diverses*.

IV. AIDE AUX MIGRANTS EN SITUATION IRRÉGULIÈRE : ORGANES SPÉCIALISÉS ET SOCIÉTÉ CIVILE

Recommandations 34 et 35

Toute personne dont les droits fondamentaux ont été violés, qu'elle soit en situation irrégulière ou non, a droit à l'octroi d'un recours effectif. Il convient de mettre en place des organes chargés de les aider à faire valoir leurs droits sans qu'elles aient à craindre que leurs données personnelles ou d'autres informations ne soient communiquées aux services de l'immigration à des fins de contrôle de l'immigration et de ses mesures d'application. Conformément à la Directive et au Règlement 2016 de l'UE relatifs à la protection des données, il ne peut être dérogé aux obligations de protection des données à caractère personnel que pour des motifs bien spécifiques, et les informations personnelles ne devraient pas être communiquées aux services de l'immigration pour une autre raison.

Ces organes peuvent être les organes de lutte contre la discrimination qui existent déjà dans les Etats membres et dont le mandat peut être étendu à la protection des migrants en situation irrégulière. On se référera ici aux Recommandations de politique générale n° 2 de l'ECRI sur les organes spécialisés dans la lutte contre le racisme, la xénophobie, l'antisémitisme et l'intolérance au niveau national et n° 7 sur la législation nationale pour lutter contre le racisme et la discrimination raciale. La Directive de l'UE relative à la protection des données recommande également aux Etats de mettre en place un organe indépendant chargé de contrôler le partage d'informations entre acteurs du secteur public. Le droit d'accès à un recours effectif devant une instance nationale est énoncé dans l'article 13 de la CEDH ; la Cour européenne des droits de l'homme en a précisé les contours et donné une

interprétation dans de nombreuses affaires⁴³. Par ailleurs, les organisations de la société civile sont souvent la principale source d'aide aux personnes en difficulté pour la reconnaissance de leurs droits fondamentaux en droit et dans la pratique. Il conviendrait d'encourager la société civile à proposer ses services et activités à toutes les personnes relevant de la juridiction d'un Etat, indépendamment de leur statut migratoire.

⁴³ Al-Nashif c. Bulgarie, requête n° 50963/99, 20 septembre 2002 ; Shebashov c. Lettonie, requête n° 50065/99, 9 novembre 2000 (décision sur la recevabilité) ; et Čonka c. Belgique, requête n° 51564/99, 5 mai 2002.