

# LA LUTTE CONTRE LE DISCOURS DE HAINE



COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

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

Edition anglaise:  
*Combating hate speech*

*Les points de vue exprimés dans cet ouvrage  
n'engagent que le ou les auteurs et ne reflètent  
pas nécessairement la ligne officielle du Conseil de  
l'Europe.*

La reproduction d'extraits (jusqu'à 500 mots) est autorisée, sauf à des fins commerciales, tant que l'intégrité du texte est préservée, que l'extrait n'est pas utilisé hors contexte, ne donne pas d'informations incomplètes ou n'induit pas le lecteur en erreur quant à la nature, à la portée et au contenu de ce texte. Le texte source doit toujours être cité comme suit : « © Conseil de l'Europe, année de publication ». Pour toute autre demande relative à la reproduction ou à la traduction de tout ou partie de ce document, veuillez vous adresser à la Direction de la communication, Conseil de l'Europe (F-67075 Strasbourg Cedex), ou à [publishing@coe.int](mailto:publishing@coe.int).

Conception de la couverture et mise en page :  
Division de la production des documents et des  
publications (DPDP), Conseil de l'Europe  
Photos : Shutterstock

Cette publication n'a pas fait l'objet  
d'une relecture typographique et grammaticale  
de l'Unité éditoriale de la DPDP.

© Conseil de l'Europe, juin 2022  
Imprimé dans les ateliers  
du Conseil de l'Europe

# Table des matières

---

<b>RECOMMANDATION CM/REC(2022)16</b>	<b>5</b>
Préambule	5
Annexe à la Recommandation CM/Rec(2022)16	7
Principes et lignes directrices pour une approche globale de la lutte contre le discours de haine	7
<b>EXPOSÉ DES MOTIFS</b>	<b>15</b>
Introduction	15
1. Portée, définition et approche	17
2. Cadre juridique	22
Droit pénal	24
Droit civil et administratif	27
Législation relative au discours de haine en ligne	29
3. Recommandations adressées aux acteurs clés	34
Agents publics, organes élus et partis politiques	35
Intermédiaires d'internet	35
Médias	40
Organisations de la société civile	41
4. Sensibilisation, éducation, formation et recours au contre-discours et au discours alternatif	42
5. Soutien aux personnes visées par le discours de haine	46
6. Suivi et analyse du discours de haine	49
7. Coordination nationale et coopération internationale	50



# Recommandation CM/Rec(2022)16<sup>1</sup>

---

## du Comité des Ministres aux États membres sur la lutte contre le discours de haine

*(adoptée par le Comité des Ministres le 20 mai 2022,  
lors de la 132<sup>e</sup> Session du Comité des Ministres)*

### PRÉAMBULE

Le Comité des Ministres, en vertu de l'article 15.b du Statut du Conseil de l'Europe,

Considérant que les États membres du Conseil de l'Europe se sont engagés à garantir les droits et libertés inscrits dans la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (STE n° 5, ci-après « la Convention ») à toute personne relevant de leur juridiction, et que les droits de l'homme et les libertés fondamentales sont universels, indivisibles, interdépendants et étroitement liés, et s'appliquent en ligne comme hors ligne;

Soulignant que l'élaboration et la mise en œuvre de politiques et de mesures législatives visant à prévenir et à combattre le discours de haine nécessitent un équilibre prudent entre le droit au respect de la vie privée et familiale (article 8 de la Convention), le droit à la liberté d'expression (article 10 de la Convention) et le droit de ne pas subir de discrimination en ce qui concerne les droits protégés par la Convention (article 14 de la Convention);

Soulignant que, pour prévenir et combattre efficacement le discours de haine, il est indispensable d'identifier et de comprendre ses causes sous-jacentes et son contexte sociétal plus large, ainsi que ses diverses expressions et les différents effets qu'il produit sur les personnes visées;

Notant que le discours de haine est un phénomène profondément enraciné, complexe et multidimensionnel, qui prend de nombreuses formes dangereuses et qui peut être diffusé très rapidement et largement sur internet, et que la disponibilité persistante du discours de haine en ligne exacerbe son impact, y compris hors ligne;

Constatant que le discours de haine a des effets négatifs, multiples et de gravité variable sur les personnes, les groupes et les sociétés, notamment parce qu'il suscite peur et humiliation chez les personnes visées et qu'il décourage la participation au débat public, ce qui est préjudiciable à la démocratie;

Conscient que des personnes et des groupes peuvent être visés par un discours de haine pour différents motifs, ou pour une combinaison de motifs, et reconnaissant que ces personnes et ces groupes ont besoin d'une protection spéciale, sans porter atteinte aux droits d'autres personnes ou groupes;

Tenant compte du fait que le discours de haine interfère avec et viole souvent le droit au respect de la vie privée et le droit à la non-discrimination, qui sont indispensables pour protéger la dignité humaine des personnes visées par le discours de haine et pour éviter qu'elles soient exclues du débat public;

---

1. Conformément à l'article 10.2c du Règlement intérieur des réunions des Délégués des Ministres, la République de Bulgarie réserve le droit de son gouvernement de se conformer ou non au chapitre I « Portée, définition et approche » de la recommandation. Suite à la décision n° 13/2018 de la Cour constitutionnelle, le terme « identité de genre » est incompatible avec l'ordre juridique de la République de Bulgarie.

Réaffirmant son profond attachement à la protection du droit à la liberté d'expression, qui est l'un des fondements essentiels d'une société démocratique et pluraliste, tel que garanti par l'article 10 de la Convention, article qui protège la liberté d'opinion et la liberté de recevoir ou de communiquer des informations ou des idées sans qu'il puisse y avoir ingérence d'autorités publiques et sans considération de frontière;

Soulignant que la liberté d'expression vaut non seulement pour les informations ou les idées accueillies favorablement ou considérées comme inoffensives ou indifférentes, mais aussi pour celles qui heurtent, choquent ou inquiètent l'État ou une fraction quelconque de la population;

Rappelant que l'exercice du droit à la liberté d'expression comporte des devoirs et des responsabilités, et que toute restriction à l'exercice de ce droit doit être strictement conforme à l'article 10, paragraphe 2, de la Convention et donc être interprétée de manière étroite et respecter les exigences de légalité, de nécessité et de proportionnalité aux buts légitimes;

Reconnaissant que les expressions qui visent à détruire l'un quelconque des droits et libertés reconnus dans la Convention ne peuvent pas bénéficier de la protection de cette dernière, conformément à son article 17 sur l'interdiction de l'abus de droit;

Gardant à l'esprit que le discours de haine est défini et compris de différentes manières aux niveaux national, européen et international, et qu'il est essentiel de parvenir à une conception commune de ce phénomène, de sa nature et de ses implications, et d'élaborer des politiques et des stratégies plus efficaces pour le combattre;

Considérant que les mesures de lutte contre le discours de haine devraient être adaptées et proportionnées à son niveau de gravité; certaines formes de discours de haine justifient des réponses pénales, tandis que d'autres appellent une réponse relevant du droit civil ou administratif, ou doivent être traitées par des mesures de nature non juridique, comme l'éducation et la sensibilisation, ou par une combinaison de différentes approches et mesures;

Reconnaissant que, compte tenu de leur obligation positive de garantir l'exercice effectif des libertés fondamentales et de prévenir les atteintes aux droits de l'homme, les États membres devraient combattre le discours de haine et créer un environnement sûr et propice au débat public et à la communication, y compris aux échanges ayant lieu sur des plateformes ou au moyen d'autres services gérés par des acteurs privés;

Reconnaissant que les types d'expression offensantes ou préjudiciables qui ne sont pas suffisamment graves pour être légitimement restreintes en vertu de la Convention devraient être traitées par des mesures de nature non juridique;

Soulignant le rôle essentiel que jouent les médias, les journalistes d'autres observateurs critiques de la vie publique dans les sociétés démocratiques et le fait qu'ils peuvent apporter une contribution importante à la lutte contre le discours de haine en informant sur ce phénomène, en le dénonçant, en le critiquant et en le condamnant, ainsi qu'en créant des voies et des forums pour un contre-discours, et en favorisant plus largement le pluralisme et la cohésion sociale;

Gardant à l'esprit que les intermédiaires d'internet peuvent faciliter le débat public, en particulier grâce aux outils et services numériques qu'ils mettent à disposition, soulignant dans le même temps que ces outils et services peuvent être utilisés pour diffuser rapidement et largement des quantités inquiétantes de propos haineux, et précisant que les intermédiaires d'internet devraient veiller à ce que leurs activités n'aient pas d'effets négatifs directs ou indirects sur les droits de l'homme dans l'environnement numérique et devraient remédier à ces effets lorsqu'ils se produisent;

Reconnaissant que les mesures législatives et politiques destinées à prévenir et à combattre le discours de haine en ligne devraient être régulièrement réexaminées afin de prendre en compte l'évolution rapide de la technologie et des services en ligne et, plus généralement, les technologies numériques et leur influence sur les flux d'informations et de communications dans les sociétés démocratiques contemporaines; et reconnaissant que ces réexamens devraient prendre en considération la position dominante de certains intermédiaires d'internet, les asymétries de pouvoir entre certaines plateformes numériques et leurs utilisateurs ainsi que l'influence de ces dynamiques sur les démocraties;

Concluant, à la lumière des considérations qui précèdent, qu'une approche globale est nécessaire pour prévenir et combattre efficacement le discours de haine, hors ligne et en ligne, et que cette approche devrait comprendre une stratégie cohérente et un large éventail de mesures juridiques et non juridiques qui tiennent dûment compte des situations spécifiques et des contextes plus larges;

Reconnaissant l'importance de la coopération multipartite et les rôles clés que les institutions publiques, ainsi que les parties prenantes privées et non gouvernementales, peuvent jouer dans l'identification et la

mise en œuvre de mesures visant à prévenir et à combattre le discours de haine, à promouvoir une culture de l'inclusion et à aider les personnes visées par le discours de haine à faire valoir leurs droits;

S'appuyant sur les traités du Conseil de l'Europe et sur d'autres instruments normatifs pertinents dans ce domaine, s'inspirant de la jurisprudence pertinente de la Cour européenne des droits de l'homme et des conclusions et recommandations des organes de suivi du Conseil de l'Europe, notamment la Recommandation Rec(97)20 du Comité des Ministres aux États membres sur le « discours de haine », de la Recommandation Rec(97)21 du Comité des Ministres aux États membres sur les médias et la promotion d'une culture de tolérance, et de la Recommandation de politique générale n° 15 sur la lutte contre le discours de haine, élaborée par la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance, et gardant à l'esprit les normes internationales et européennes plus larges en matière de droits de l'homme;

Visant à donner des orientations à tous les acteurs qui sont confrontés à la tâche complexe de prévenir et de combattre le discours de haine, y compris dans l'environnement numérique,

Recommande aux gouvernements des États membres :

1. de prendre toutes les mesures nécessaires pour assurer une mise en œuvre rapide et complète des principes et des lignes directrices annexés à la présente recommandation ;
2. de prendre des mesures appropriées pour encourager les institutions nationales des droits de l'homme, les organismes de promotion de l'égalité, les organisations de la société civile, les médias, les intermédiaires d'internet et les autres parties prenantes à adopter les mesures qui sont formulées à leur intention dans les principes et lignes directrices annexés à la présente recommandation, pour les soutenir dans cette démarche ;
3. de protéger les droits de l'homme et les libertés fondamentales dans l'environnement numérique, notamment en coopérant avec les intermédiaires d'internet, conformément à la Recommandation CM/Rec(2018)2 sur les rôles et les responsabilités des intermédiaires d'internet, et aux autres normes applicables du Conseil de l'Europe ;
4. de promouvoir les objectifs de la présente recommandation aux niveaux national, européen et international, et d'entamer un dialogue et une coopération avec l'ensemble des parties prenantes pour réaliser ces objectifs ;
5. de veiller à ce que la présente recommandation soit traduite dans les langues nationales, régionales et minoritaires, et diffusée aussi largement que possible, par tous les moyens accessibles, auprès des autorités et des parties prenantes compétentes ; et
6. de réexaminer périodiquement l'état d'avancement de la mise en œuvre de la présente recommandation pour améliorer son impact et d'informer le Comité des Ministres des mesures prises par les États membres et les autres parties prenantes, des progrès réalisés et des lacunes qui subsistent.

## **ANNEXE À LA RECOMMANDATION CM/REC(2022)16**

### **Principes et lignes directrices pour une approche globale de la lutte contre le discours de haine**

---

#### **1. Portée, définition et approche**

1. L'objectif des principes et lignes directrices qui suivent est d'aider les États membres et les autres parties prenantes concernées à prévenir et à combattre le discours de haine de manière globale, y compris dans l'environnement en ligne, afin d'assurer une protection efficace contre le discours de haine dans le cadre des droits de l'homme, de la démocratie et de l'État de droit.
2. Aux fins de la présente recommandation, le discours de haine est entendu comme tout type d'expression qui incite à, promeut, diffuse ou justifie la violence, la haine ou la discrimination à l'encontre d'une personne ou d'un groupe de personnes, ou qui les dénigre, en raison de leurs caractéristiques personnelles ou de leur statut réels ou attribués telles que la « race »<sup>2</sup>, la couleur, la langue, la religion, la nationalité, l'origine nationale ou ethnique, l'âge, le handicap, le sexe, l'identité de genre et l'orientation sexuelle.

---

2. Tous les êtres humains appartenant à la même espèce, le Comité des Ministres rejette, comme le fait la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI), les théories fondées sur l'existence de différentes « races ». Toutefois, dans ce document, il utilise le terme « race » afin d'éviter que les personnes qui sont généralement et faussement perçues comme « appartenant à une autre race » soient exclues de la protection prévue par la législation et de la mise en œuvre de politiques de prévention et de lutte contre le discours de haine.



3. Étant donné que le discours de haine couvre une série d'expressions haineuses, qui diffèrent par leur gravité, par les préjudices qu'elles causent et par leur impact sur les membres de groupes particuliers dans divers contextes, les États membres devraient s'assurer qu'une série de mesures correctement calibrées est en place pour prévenir et combattre efficacement le discours de haine. Une telle approche globale devrait être pleinement conforme à la Convention européenne des droits de l'homme et à la jurisprudence pertinente de la Cour européenne des droits de l'homme (la Cour), et devrait faire la distinction entre :

- a. i. le discours de haine interdit par le droit pénal ; et
- ii. le discours de haine qui n'atteint pas le niveau de gravité requis pour engager la responsabilité pénale, mais qui relève néanmoins du droit civil ou administratif ; et
- b. les formes d'expression offensantes ou préjudiciables qui ne sont pas suffisamment graves pour être légitimement restreintes en vertu de la Convention européenne des droits de l'homme, mais qui requièrent néanmoins des réponses alternatives, décrites ci-dessous, telles que : des contre-discours et autres contre-mesures ; des mesures favorisant le dialogue et la compréhension interculturels, également par le biais des médias et des réseaux sociaux ; et des activités pertinentes d'éducation, de partage d'informations et de sensibilisation.

4. Pour évaluer la gravité d'un discours de haine et déterminer quel type de responsabilité il conviendrait, le cas échéant, d'associer à cette expression spécifique, les autorités des États membres et les autres parties prenantes devraient suivre les orientations fournies par la jurisprudence pertinente de la Cour et prendre en compte les facteurs suivants et les relations entre eux : le contenu du discours ; le contexte politique et social au moment où le discours a été tenu ; l'intention de l'auteur ; le rôle et le statut de l'auteur dans la société ; la manière dont le discours est diffusé ou amplifié ; sa capacité à entraîner des conséquences dommageables, notamment l'imminence de celles-ci ; la nature et la taille de l'audience, et les caractéristiques du groupe ciblé.

5. Pour prévenir et combattre le discours de haine, les États membres devraient adopter une approche globale, élaborer et mettre en œuvre des politiques, des lois, des stratégies ou des plans d'action exhaustifs, allouer les ressources nécessaires à leur mise en œuvre et y associer les différentes parties prenantes spécifiées à la partie 3 de cette annexe.

6. Lors de l'élaboration et de la mise en œuvre de ces politiques, lois, stratégies et plans d'action contre le discours de haine, les États membres devraient accorder toute l'attention nécessaire à l'importance des mesures suivantes :

- a. préciser quels types de discours échappent à la protection offerte par la liberté d'expression ;
- b. appliquer une approche fondée sur des principes et sur les droits de l'homme, qui tienne compte des caractéristiques spécifiques des différents médias et technologies numériques, et de l'impact potentiel du discours de haine diffusé par leur biais sur les personnes et les groupes visés ;
- c. adopter une approche concertée, fondée sur la collaboration entre plusieurs parties prenantes, en raison de la nature multidimensionnelle du discours de haine ;
- d. veiller à ce que toutes les parties prenantes concernées soient conscientes et sensibles aux effets cumulatifs du discours de haine fondé sur des motifs multiples, y compris de la nécessité d'adopter une approche sensible à l'âge et au genre ; et
- e. s'efforcer activement de tendre la main aux personnes visées par le discours de haine et d'intégrer leur point de vue dans les lois, les politiques et les autres réponses au discours de haine.

## 2. Cadre juridique

7. Les États membres devraient s'assurer qu'un cadre juridique complet et efficace est en place pour prévenir et combattre le discours de haine dans les environnements hors ligne et en ligne, sous une forme adéquate de dispositions bien calibrées de droit civil, administratif et pénal. Le droit pénal ne devrait être appliqué qu'en dernier recours et pour les expressions de haine les plus graves.

8. Dans la mesure où ce cadre juridique permet d'imposer des restrictions à l'exercice du droit à la liberté d'expression, les États membres devraient veiller à ce que la législation réponde pleinement aux exigences de l'article 10, paragraphe 2, de la Convention européenne des droits de l'homme et de la jurisprudence pertinente de la Cour, et à ce qu'elle permette aux autorités judiciaires et autres de l'appliquer conformément

à ces exigences, notamment celles d'accessibilité, de prévisibilité et de précision de la loi, et de prendre en compte les critères d'évaluation de la gravité du discours de haine mentionnés au paragraphe 4 ci-dessus.

9. Les États membres devraient mettre en place des garanties juridiques et des pratiques efficaces contre tout abus ou détournement de la législation relative au discours de haine dont le but serait notamment d'empêcher le débat public et de réduire au silence les voix critiques, les opposants politiques ou les personnes appartenant à des minorités.

10. Les États membres devraient faire en sorte que les organismes de promotion de l'égalité, les institutions nationales des droits de l'homme et les organisations de la société civile qui ont un intérêt légitime à lutter contre le discours de haine soient habilités à assister et à représenter les personnes visées par ce discours dans le cadre de procédures judiciaires, et à engager des actions en justice concernant le discours de haine, y compris, le cas échéant, en leur nom propre.

### **Droit pénal**

11. Les États membres devraient spécifier et définir clairement dans leur droit pénal national les formes de discours de haine qui sont soumises au droit pénal, *telles que* :

- a. l'incitation publique à commettre un génocide, un crime contre l'humanité ou un crime de guerre ;
- b. l'incitation publique à la haine, à la violence ou à la discrimination ;
- c. les menaces racistes, xénophobes, sexistes ou dirigées contre les personnes LGBTI ;
- d. les insultes publiques racistes, xénophobes, sexistes ou dirigées contre les personnes LGBTI dans des conditions telles que celles prévues spécifiquement pour les insultes en ligne 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 (STE n° 189) ;
- e. la négation, la banalisation et l'apologie publiques du génocide, des crimes contre l'humanité ou des crimes de guerre ; et
- f. la diffusion intentionnelle de matériel contenant l'une de ces formes de discours de haine (énumérées aux alinéas a à e ci-dessus) y compris des idées fondées sur la supériorité d'une race ou sur la haine raciale.

12. Les États membres devraient veiller à ce que des enquêtes effectives soient menées dans les cas où il y a des motifs raisonnables de penser qu'un acte relevant du discours de haine punissable par le droit pénal pourrait avoir eu lieu.

### **Droit civil et administratif**

13. Les États membres devraient veiller à ce qu'une protection juridique efficace contre le discours de haine soit prévue par leur droit civil et leur droit administratif, en particulier le droit général de la responsabilité civile, le droit relatif à la lutte contre les discriminations et le droit relatif aux infractions administratives.

14. Les États membres devraient veiller à ce que leur législation anti-discrimination s'applique à toutes les formes de discours de haine interdites par le droit pénal, civil ou administratif.

15. Les États membres devraient veiller à ce que les autorités ou institutions publiques soient soumises à l'obligation juridique de prévenir et de combattre activement le discours de haine et sa diffusion, et de promouvoir l'utilisation d'un discours tolérant et inclusif.

### **Législation relative au discours de haine en ligne**

16. Les États membres devraient s'assurer que leur législation relative au discours de haine couvre le discours de haine hors ligne comme en ligne, et qu'elle contient des dispositions claires et prévisibles permettant la suppression rapide et effective des discours de haine en ligne interdits par le droit pénal, civil ou administratif.

17. Les États membres devraient définir et délimiter, conformément à la Recommandation CM/Rec(2018)2 du Comité des Ministres aux États membres sur les rôles et les responsabilités des intermédiaires d'internet, les devoirs et responsabilités de l'État et des acteurs non étatiques en matière de lutte contre le discours de haine en ligne. Les États membres devraient aussi élaborer des règles et des procédures claires pour instaurer

une coopération efficace avec et entre ces différents acteurs afin d'évaluer la gravité du discours de haine en ligne et d'enquêter sur les formes interdites par le droit pénal, civil ou administratif.

18. Les États membres devraient exiger des intermédiaires d'internet opérant dans leur juridiction qu'ils respectent les droits de l'homme, notamment la législation sur le discours de haine; qu'ils appliquent les principes de diligence raisonnable en matière de droits de l'homme dans l'ensemble de leurs activités et politiques, et qu'ils prennent des mesures conformes aux cadres et aux procédures existants pour lutter contre le discours de haine.

19. Les États membres devraient s'assurer que des mécanismes sont en place pour le signalement des cas de discours de haine en ligne aux pouvoirs publics et aux acteurs privés, notamment aux intermédiaires d'internet, et que des règles claires ont été élaborées pour le traitement de ces signalements.

20. Les procédures et conditions de retrait de contenu ainsi que les règles et responsabilités imposées aux intermédiaires d'internet devraient être transparentes, claires, prévisibles et soumises à une procédure régulière. Elles devraient garantir le droit des utilisateurs à un recours effectif, assuré par un examen transparent des plaintes et l'existence de voies de recours rapides, accessibles et équitables, susceptibles de faire l'objet de la fin d'un contrôle juridictionnel indépendant.

21. Les États membres devraient prendre en compte les différences notables de taille, de nature, de fonction et de structure organisationnelle des intermédiaires d'internet dans l'élaboration, l'interprétation et l'application du cadre législatif régissant leurs responsabilités au titre de la Recommandation CM/Rec(2018)2 sur les rôles et les responsabilités des intermédiaires d'internet, afin d'empêcher d'éventuels effets disproportionnés sur les petits intermédiaires d'internet.

22. Les États membres devraient établir par la loi que les intermédiaires d'internet doivent prendre des mesures efficaces pour s'acquitter de leurs devoirs et responsabilités de ne pas rendre accessible et de ne pas diffuser de discours de haine interdit par le droit pénal, civil ou administratif. Parmi les mesures importantes pour la mise en œuvre de cette obligation figurent les suivantes: traiter rapidement les signalements de ces propos haineux; supprimer ces contenus sans tarder; préserver les preuves relatives aux discours de haine interdits par le droit pénal; respecter la vie privée et les exigences en matière de protection des données; signaler aux autorités les cas de discours de haine interdits par le droit pénal; transmettre aux services chargés de l'application de la loi, sur la base d'un ordre émis par l'autorité compétente, des preuves relatives aux discours de haine interdits par le droit pénal; renvoyer les cas peu clairs ou complexes nécessitant une évaluation plus approfondie aux institutions ou autorités d'autorégulation ou de corégulation compétentes; et prévoir la possibilité d'appliquer, dans les cas peu clairs ou complexes, des mesures provisoires telles que la «dépriorisation» ou la contextualisation.

23. Les États membres devraient établir par la loi que les autorités et les intermédiaires d'internet doivent fournir aux personnes et aux institutions concernées une explication brève et précise des raisons de leur décision de bloquer, de retirer ou de «déprioriser» des propos haineux ou de ne pas bloquer ni retirer ni «déprioriser» les propos signalés.

24. Les États membres devraient disposer d'un système permettant la divulgation des données relatives aux abonnés dans les cas où les autorités compétentes estiment que des propos haineux en ligne sont contraires à la loi et où les auteurs et les diffuseurs sont inconnus des autorités compétentes. Les États membres devraient veiller à ce que toute divulgation d'informations disponibles sur l'identité des abonnés soit conforme au droit européen et international des droits de l'homme.

25. Les États membres devraient publier régulièrement des rapports comprenant des informations et des statistiques complètes sur les discours de haine en ligne, y compris les restrictions d'accès aux contenus, et sur les cas où des autorités publiques ont demandé à des plateformes de retirer un contenu au motif qu'il s'agit d'un discours de haine, sous réserve de protéger les données à caractère personnel conformément aux normes européennes et internationales. Ils devraient en outre établir par la loi que les intermédiaires d'internet concernés sont dans l'obligation de produire et de publier régulièrement des rapports de transparence comprenant des données ventilées et complètes sur les cas de discours de haine et les restrictions d'accès aux contenus.

26. Les États membres devraient veiller à ce que des autorités indépendantes, en coopération avec les intermédiaires d'internet, les organisations de la société civile et les autres parties prenantes, évaluent et améliorent régulièrement les systèmes de modération de contenu en place afin d'améliorer la détection, le signalement et le traitement des discours de haine en ligne, tout en éliminant les causes de restriction de contenus injustifiées et les causes de conformité excessive.

27. Les États membres devraient veiller à ce que leur cadre législatif prévoit l'obligation juridique, pour les médias opérant en ligne, de ne pas diffuser de discours de haine interdits par le droit pénal, civil ou administratif, de prendre des dispositions appropriées pour restreindre ou bloquer l'accès à ces discours de haine publiés par des tiers dans leurs sections de commentaires ou les espaces collaboratifs de leurs plateformes, et enfin de soumettre de telles restrictions à un contrôle juridictionnel indépendant.

### **3. Recommandations adressées aux acteurs clés**

#### **Agents publics, organes élus et partis politiques**

28. Les agents publics, en particulier ceux qui occupent des postes de direction, devraient, vu leur position d'influence, éviter de tenir un discours de haine, de le cautionner ou de le diffuser. Ils devraient être encouragés à promouvoir publiquement une culture des droits de l'homme et à condamner fermement et rapidement les discours de haine, tout en respectant la liberté d'expression et d'information, qui englobe aussi les critiques et les informations susceptibles de heurter, de choquer ou d'inquiéter l'État ou une fraction quelconque de la population.

29. Les parlements, les autres organes élus et les partis politiques devraient être encouragés à mettre en place des politiques spécifiques pour traiter et combattre le discours de haine, en particulier dans le cadre des campagnes électorales et des débats des assemblées représentatives. À cette fin, ils devraient adopter un code de conduite prévoyant une procédure interne de plainte et de sanction. Ils devraient également éviter toute expression susceptible de favoriser l'intolérance et devraient condamner ouvertement le discours de haine.

#### **Intermédiaires d'internet**

30. Pour se conformer à toutes les lois applicables et respecter les droits de l'homme, les intermédiaires d'internet devraient identifier les formes de discours de haine qui sont diffusées par leurs systèmes et y réagir dans le cadre de leur responsabilité d'entreprise, conformément à la Recommandation CM/Rec(2016)3 sur les droits de l'homme et les entreprises et à la Recommandation CM/Rec(2018)2 sur les rôles et les responsabilités des intermédiaires d'internet.

31. Les intermédiaires d'internet devraient veiller à ce que le droit et les normes en matière de droits de l'homme guident leurs politiques et pratiques de modération de contenu en ce qui concerne le discours de haine, le mentionner explicitement dans leurs conditions de service et assurer la plus grande transparence possible en ce qui concerne ces politiques, y compris les mécanismes et les critères de modération de contenu.

32. Les intermédiaires d'internet devraient soigneusement calibrer leurs réponses aux contenus identifiés comme haineux, en fonction de leur gravité, ainsi que cela est indiqué au paragraphe 4 ci-dessus, et concevoir et appliquer des alternatives au retrait des contenus dans les cas moins graves de discours de haine.

33. Les intermédiaires d'internet devraient déployer tous les efforts nécessaires pour faire en sorte que l'utilisation d'outils d'automatisation ou d'intelligence artificielle soit supervisée par une modération humaine et que la modération des contenus tienne compte des spécificités des contextes juridiques, locaux, culturels, sociopolitiques et historiques pertinents. Dans le cadre des efforts qu'ils déploient pour prendre ces spécificités en considération, ils devraient envisager de décentraliser la modération des contenus.

34. Les intermédiaires d'internet devraient nommer un nombre suffisant de modérateurs de contenu et veiller à ce que ces derniers soient impartiaux, disposent d'une expertise adéquate, soient régulièrement formés et reçoivent un soutien psychologique approprié. Les intermédiaires d'internet devraient en outre s'assurer que les signaleurs de confiance et les vérificateurs de faits sont formés aux normes des droits de l'homme qui s'appliquent au discours de haine.

35. Les intermédiaires d'internet devraient établir une coopération efficace avec les organisations de la société civile qui travaillent sur le discours de haine, y compris sur la collecte et l'analyse de données, et soutenir leurs efforts destinés à améliorer les politiques, les pratiques et les campagnes de lutte contre le discours de haine.

36. Les intermédiaires d'internet, y compris les médias sociaux, devraient revoir leurs systèmes de publicité en ligne et l'utilisation des systèmes de microciblage, d'amplification de contenu et de recommandation, ainsi que les stratégies sous-jacentes de collecte de données, afin de s'assurer qu'ils ne favorisent pas, directement ou indirectement, la diffusion de discours de haine et n'y incitent pas.

37. Les intermédiaires d'internet devraient développer des processus internes leur permettant de détecter et de prévenir les risques pour les droits de l'homme en ce qui concerne l'évaluation et le traitement du discours de haine, et ils devraient se soumettre régulièrement à des évaluations et à des études d'impact sur les droits de l'homme indépendantes, complètes et efficaces.

### Médias

38. Les médias, les journalistes et les autres acteurs devraient remplir leur rôle d'observateur critique de la vie publique dans une société démocratique et contribuer au débat public ; ils devraient jouir de la liberté de rendre compte de la haine et de l'intolérance, et de choisir leurs techniques, styles et supports de reportage, sous réserve qu'ils s'efforcent de fournir au public des informations exactes et fiables.

39. Les médias et les journalistes devraient être encouragés à promouvoir une culture de tolérance et de compréhension, conformément à la Recommandation Rec(97)21 sur les médias et la promotion d'une culture de tolérance.

40. Les médias de service public devraient y contribuer de manière particulièrement substantielle, étant donné leur mandat, qui est de s'adresser à toutes les fractions de la société et de renforcer la cohésion sociale. Ils ne devraient ni utiliser ni diffuser de discours de haine et, dans le cadre de leur mission publique, ils devraient promouvoir activement le dialogue et la compréhension entre les groupes, ainsi que la diffusion de contenus qui illustrent de manière positive et solidaire la diversité de voix et de sources de la communauté à laquelle ils s'adressent.

41. Dans le cadre des efforts qu'ils déploient pour fournir des informations exactes et fiables, les médias et les journalistes devraient éviter toute représentation stéréotypée désobligeante d'individus, de groupes ou de communautés et donner la parole aux divers groupes et communautés de la société, en particulier lorsqu'ils traitent de questions d'intérêt public particulier et en période électorale. Ils devraient éviter de provoquer des préjugés et de faire des références inutiles à des caractéristiques ou à leur statut personnels.

42. Les autorités de régulation nationales indépendantes et les organes de corégulation et/ou d'autorégulation des médias devraient jouer un rôle positif dans la lutte contre le discours de haine. Ils devraient être indépendants du gouvernement, rendre des comptes au public et être transparents dans leurs activités.

### Organisations de la société civile

43. Les organisations de la société civile devraient être encouragées à mettre en place des politiques spécifiques pour prévenir et combattre le discours de haine et, lorsque cela est approprié et faisable, à dispenser une formation à leur personnel, à leurs membres et à leurs bénévoles. Les organisations de la société civile devraient également être encouragées à coopérer et à se coordonner entre elles et avec les autres parties prenantes sur les questions de discours de haine.

## 4. Sensibilisation, éducation, formation et recours au contre-discours et au discours alternatif

44. Les États membres devraient concevoir et mettre en œuvre des stratégies efficaces pour étudier et éliminer les causes profondes du discours de haine, parmi lesquelles figurent la désinformation, l'utilisation de stéréotypes négatifs et la stigmatisation de personnes ou de groupes.

45. Dans le cadre de leur stratégie globale visant à prévenir et à combattre le discours de haine, les États membres devraient prendre une série de mesures concrètes pour promouvoir la sensibilisation, l'éducation, la formation, le contre-discours, le discours alternatif et le dialogue interculturel, conformément à leur expérience et à leurs connaissances acquises.

46. Les États membres devraient sensibiliser à l'ampleur du discours de haine et au préjudice qu'il cause aux personnes, aux communautés et aux sociétés démocratiques dans leur ensemble, aux critères utilisés pour l'évaluer et aux moyens de le contrer, notamment en encourageant et en soutenant des initiatives mises en œuvre par les autorités compétentes, les institutions nationales des droits de l'homme, les organismes de promotion de l'égalité et les organisations de la société civile, y compris celles qui représentent des personnes ou des groupes susceptibles d'être visés par le discours de haine.

47. Les États membres devraient veiller à ce que l'éducation aux droits de l'homme, l'éducation à la citoyenneté démocratique et l'éducation aux médias et à l'information, qui devraient toutes traiter de la question du discours de haine en ligne et hors ligne, fassent partie du programme d'enseignement général.

48. Les États membres devraient élaborer et renforcer les initiatives en matière d'éducation et de sensibilisation, les programmes et les outils adaptés à l'utilisateur, destinés aux enfants et aux jeunes, aux parents et aux personnes qui prennent en charge les enfants, aux éducateurs, aux travailleurs de jeunesse et aux bénévoles travaillant avec des enfants, pour leur permettre de comprendre le discours de haine et d'y faire face. Les États membres devraient veiller à ce que les enfants et les jeunes puissent participer effectivement à l'élaboration de ces initiatives, programmes et outils.

49. Les États membres devraient prendre des mesures spécifiques pour soutenir les activités d'éducation formelle et non formelle et les programmes culturels destinés au grand public qui renforcent l'engagement en faveur des droits de l'homme dans le cadre d'une société démocratique pluraliste, qui encouragent à faire preuve d'esprit critique, qui promeuvent l'égalité et le dialogue interculturel et interconfessionnel, et qui renforcent les compétences nécessaires pour identifier et contrer le discours de haine.

50. Les États membres devraient mettre à disposition des programmes de formation efficaces et ciblés pour tous les acteurs qui contribuent à prévenir et à combattre le discours de haine, y compris les membres et le personnel des services de maintien de l'ordre, des forces de sécurité, des services de poursuite et du système judiciaire, ainsi que le personnel des services médicaux et d'autres organismes publics, afin de leur permettre d'identifier et d'éviter l'utilisation du discours de haine, d'être sensibles aux besoins des personnes visées par le discours de haine et de les aider à demander réparation, de détecter et de signaler son utilisation par d'autres et de limiter son impact sur les personnes concernées.

51. Les États membres devraient soutenir les programmes de sensibilisation et de formation qui impliquent les auteurs de discours de haine pour les aider à se départir de leurs préjugés et à renoncer à leurs actions et à leurs expressions discriminatoires. Dans les cas appropriés, un tribunal ou un service de poursuite pourrait imposer de participer à ces programmes en tant que sanction alternative, dans le but de parvenir à une solution de justice restaurative.

52. Sans compromettre l'indépendance des médias, les États membres devraient encourager et soutenir la formation des professionnels des médias et des journalistes, dans le cadre de leur formation initiale et continue, sur les moyens de reconnaître et de signaler le discours de haine et d'y réagir, et sur les moyens d'éviter son utilisation et sa diffusion, et, plus généralement, sur le rôle des journalistes et des médias dans la promotion d'une culture des droits de l'homme et d'un débat public inclusif.

53. Les États membres devraient encourager les personnalités publiques, telles que les responsables politiques, les hauts fonctionnaires, les chefs religieux, les dirigeants économiques et les leaders de communautés, à condamner fermement et rapidement l'utilisation du discours de haine, à utiliser un contre-discours et un discours alternatif, et à promouvoir la compréhension entre les groupes, notamment en exprimant leur solidarité avec les personnes visées par le discours de haine.

54. Les États membres devraient encourager et soutenir les institutions nationales des droits de l'homme, les organismes de promotion de l'égalité, les intermédiaires d'internet, les médias et les organisations de la société civile à développer et à promouvoir des contre-discours et des discours alternatifs face aux discours de haine, et à associer à ce processus les personnes visées par ces discours, sans pour autant empiéter sur leur indépendance. Les États membres devraient en outre soutenir les initiatives de renforcement des capacités et de formation visant à faciliter l'accès aux médias des personnes appartenant à des minorités ou à d'autres groupes, notamment par le développement de médias communautaires, d'organisations de médias des minorités et d'autres forums publics où le dialogue entre les groupes peut avoir lieu.

## **5. Soutien aux personnes visées par le discours de haine**

55. Les États membres devraient mettre en place des mécanismes de soutien efficaces qui aident les personnes visées par le discours de haine à faire face au préjudice qu'elles subissent. Ces mécanismes devraient comprendre une assistance psychologique, médicale et juridique, et des organisations de la société civile pourraient y être associées. En ce qui concerne le discours de haine interdit par le droit pénal, civil ou administratif, les États membres devraient également prévoir une aide juridique gratuite, lorsqu'elle est nécessaire. Une attention particulière devrait être accordée aux personnes appartenant à des minorités ou à d'autres groupes, et ces mécanismes devraient adopter une approche sensible à l'âge et au genre.

56. Les États membres devraient, y compris en coopération avec les organisations de la société civile, élaborer et mettre en œuvre des mesures de sensibilisation et d'éducation à l'intention des personnes et des groupes visés par le discours de haine, afin de leur faire connaître leurs droits, la possibilité d'obtenir réparation par des procédures civiles, administratives ou pénales, et les mécanismes de soutien en place. Ces mesures devraient être facilement accessibles et compréhensibles, en étant notamment proposées dans

différentes langues, et être généralement adaptées aux besoins spécifiques des personnes et des groupes concernés.

57. Les États membres devraient encourager et faciliter le signalement du discours de haine, en créant des mécanismes efficaces pour identifier et lever rapidement tout obstacle juridique ou non juridique à ce signalement. Les États membres devraient aussi veiller à ce que les personnes qui signalent un discours de haine soient protégées contre tout traitement ou toute conséquence défavorable résultant d'une plainte, et à ce que les auteurs du délit soient sanctionnés lorsque ces personnes sont de nouveau prises pour cible.

## **6. Suivi et analyse du discours de haine**

58. Les États membres devraient veiller à ce que leurs politiques, mesures législatives, stratégies et plans d'action contre le discours de haine soient fondés sur des preuves et reflètent dûment une approche sensible à l'âge et au genre. À cette fin, les États membres devraient identifier, enregistrer, surveiller et analyser les tendances, et, notamment par l'intermédiaire des autorités de justice pénale, assurer la collecte et la diffusion de données ventilées sur le discours de haine relevant du droit pénal, y compris sur les cas signalés et sur les cas ayant fait l'objet de poursuites, et, dans la mesure du possible, sur les moyens de sa diffusion, sa portée, les formes et les motifs du discours de haine et le discours de haine intersectionnel, dans le respect des normes européennes applicables en matière de droits de l'homme et de protection des données. À cet égard, les États membres devraient, le cas échéant, collaborer avec les principales parties prenantes concernées.

59. En outre, les États membres devraient, dans la mesure du possible, chercher à comprendre les perceptions des victimes et la prévalence perçue des discours qui ne relèvent pas du droit pénal mais causent des préjudices, et à collecter des données sur ces aspects, en collaboration avec les principales parties prenantes concernées et dans le respect des normes européennes applicables en matière de droits de l'homme et de protection des données.

60. Les États membres devraient prendre des mesures appropriées pour que les services répressifs enregistrent effectivement les plaintes concernant le discours de haine et y donnent suite, et qu'ils mettent en place des archives anonymisées des plaintes, dans le respect des normes européennes applicables en matière de droits de l'homme et de protection des données.

61. Les États membres devraient mettre à la disposition du public les données, les informations et l'analyse du discours de haine et des tendances observées, tout en respectant les normes européennes applicables en matière de droits de l'homme et de protection des données.

## **7. Coordination nationale et coopération internationale**

62. Afin d'assurer la coordination nationale, les États membres devraient instaurer une consultation, une coopération et un dialogue réguliers, inclusifs et transparents avec toutes les parties prenantes concernées.

63. Les États membres devraient coopérer entre eux en vue de promouvoir la cohérence des approches et des normes juridiques visant à prévenir et à combattre le discours de haine, conformément aux dispositions de la présente recommandation. Ils devraient en outre adhérer aux instruments européens et internationaux pertinents et les mettre en œuvre de manière effective, collaborer avec les organisations intergouvernementales et échanger des informations et des bonnes pratiques.

# Exposé des motifs

---

## Recommandation CM/Rec(2022)16 du Comité des Ministres aux États membres sur la lutte contre le discours de haine

1434<sup>e</sup> réunion, 11, 13 et 17 mai 2022

Comité directeur sur l'anti-discrimination, la diversité et l'inclusion (CDADI)  
et Comité directeur sur les médias et la société de l'information (CDMSI)

### INTRODUCTION

1. Le discours de haine est un phénomène complexe et pluridimensionnel, qui a des conséquences de grande ampleur et dangereuses sur les sociétés démocratiques contemporaines. Non seulement il attente à la dignité et aux droits de l'homme de la personne visée, mais également à ceux des membres de la minorité ou du groupe auquel cette personne appartient. Il crée des divisions dangereuses dans la société dans son ensemble, affecte la participation et l'inclusion dans la vie publique et pose un risque pour la démocratie. Les personnes et les groupes ciblés se voient peu à peu exclus, écartés du débat public et réduits au silence. L'histoire montre que le discours de haine a également été utilisé intentionnellement pour mobiliser des groupes et des sociétés les uns contre les autres, dans le but de provoquer une escalade de violence, des crimes de haine, des guerres et des génocides.

2. Le discours de haine empêche également les personnes visées de partager et de communiquer librement leurs idées, d'exprimer leurs préoccupations et d'être représentées de manière adéquate. Il peut être un moyen d'intimider ou de réduire au silence des groupes minoritaires, des défenseurs des droits de l'homme, ainsi que des représentants d'ONG. Il en va de même pour les responsables politiques et les journalistes ou autres acteurs des médias qui traitent de questions d'intérêt public. L'effet dissuasif important du discours de haine sur ces journalistes et autres acteurs des médias concernés a été abordé dans le livre *A Mission to Inform: Journalists at Risk Speak Out*, co-rédigé par Prof. Marilyn Clark and M. William Horsley (en anglais uniquement). Sorti en octobre 2020, il présente des témoignages forts sur la façon dont les professionnels des médias, en raison de leurs enquêtes, peuvent devenir la cible d'une propagande sévère et « parfois internationale » et d'une campagne de discours de haine. Le livre souligne les conséquences alarmantes que ce phénomène peut avoir lorsqu'il vise des femmes journalistes, en particulier dans l'environnement en ligne. Parallèlement, le recours abusif ou la menace de recours à différents types de textes législatifs, notamment les lois sur le discours de haine, peut s'avérer tout aussi efficace pour réduire au silence les contributions au débat public.

3. La persistance et la recrudescence inquiétante du discours de haine, notamment dans l'environnement numérique, et son effet sur le libre exercice des droits de l'homme et sur le fonctionnement de la démocratie en Europe ont été documentés par les organes de suivi du Conseil de l'Europe, l'Agence des droits fondamentaux de l'Union Européenne (FRA), diverses autres organisations intergouvernementales, des organisations de la société civile, des intermédiaires d'internet et d'autres organismes. Dans ses récents rapports annuels et de suivi par pays, la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI) décrit, en se fondant sur des statistiques et des études détaillées, la persistance et l'augmentation, dans de nombreux États membres, des discours de haine ultra-nationalistes, xénophobes, racistes et LGBTI-phobes. Ces discours se trouvent fréquemment sur internet (voir en particulier les récents rapports annuels de l'ECRI et les chapitres sur le discours de haine dans ses rapports de suivi par pays, 5<sup>e</sup> et 6<sup>e</sup> cycles). Il convient de souligner qu'une recrudescence de discours de haine, surtout lorsqu'elle arrive par vagues, doit alerter et être vue comme le signe de l'imminence potentielle d'une escalade de la violence et, partant, de la nécessité de prendre des mesures résolues visant à préserver la stabilité et la sécurité démocratiques.



4. Pour éviter ce type d'escalade dangereuse et privilégier plutôt la création et le maintien de sociétés inclusives, les États membres se doivent d'agir efficacement et durablement contre le discours de haine. La recommandation leur fournit des orientations complètes sur la prévention et la lutte dans ce domaine. Elle s'appuie sur la Recommandation Rec(97)20 sur le discours de haine, adoptée en même temps que la Recommandation Rec(97)21 sur les médias et la promotion d'une culture de tolérance.

5. Protéger les personnes visées par le discours de haine et maintenir leur droit au respect de la vie privée (article 8 de la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales (STE n° 005), ci-après dénommée «la Convention»), tout en préservant le droit à la liberté d'expression (article 10) et en défendant celui de ne pas être soumis à la discrimination dans la jouissance des droits et libertés énoncés dans la Convention (article 14) est une entreprise complexe. Cet effort nécessite un équilibre constant et prudent entre les droits et libertés fondamentaux concernés (pour plus de détails, voir les §§ 24 et suivants ci-dessous).

6. La recommandation sur la lutte contre le discours de haine, ci-après dénommée «la recommandation», contient une définition large du discours de haine (voir le § 2 de la recommandation) distinguant différentes formes de discours de haine (§ 3 de la recommandation). Elle fournit en outre des facteurs permettant d'évaluer le niveau de gravité du discours et des conseils pour élaborer des réponses appropriées et proportionnées à ses différentes formes (§§ 4 et suivants de la recommandation). La recommandation adopte une approche globale pour prévenir et combattre le discours de haine. C'est pourquoi elle ne traite pas seulement du cadre juridique nécessaire à cette lutte, mais contient également des conseils importants pour s'attaquer aux causes profondes du phénomène par des moyens non juridiques, notamment par le biais des recommandations formulées au chapitre 4 sur la sensibilisation, l'éducation, la formation et l'utilisation de contre-discours et de discours alternatifs. Étant donné les différents ordres constitutionnels et juridiques et la diversité des situations dans les États membres, il sera nécessaire d'explorer divers moyens de mettre en œuvre la recommandation.

7. Les discours de haine visent de nombreuses personnes différentes. Le discours de haine raciste vise les minorités ethniques, culturelles, linguistiques ou religieuses, notamment les Roms et les Gens du voyage<sup>1</sup>, les Juifs, les Musulmans, les Noirs, les migrants et les personnes issues de l'immigration, dont les demandeurs d'asile, les réfugiés, les personnes déplacées à l'intérieur de leur pays et les migrants en situation irrégulière et les personnes appartenant à d'autres minorités; le discours de haine sexiste vise souvent les femmes et le discours LGBTI-phobe prend pour cible les personnes lesbiennes, gays, bisexuelles, transgenres et intersexes. La présente recommandation et son annexe (la recommandation») contiennent des mesures destinées à protéger et à aider non seulement les personnes directement visées par le discours de haine, mais aussi celles qui le sont indirectement (par exemple les membres appartenant à la minorité ou au groupe de la personne directement visée) et qui sont donc susceptibles d'en subir l'impact. Pour désigner toutes ces personnes, la recommandation utilise l'expression générale «personnes visées par le discours de haine», qui couvre également toutes les formes de discours de haine et ses divers degrés de gravité (voir les §§ 3 et 4 de la recommandation). Il appartient aux autorités compétentes et au pouvoir judiciaire, et non à l'auteur du discours, de décider quels droits de l'homme sont affectés par le discours de haine, et qui en subit les conséquences. Le terme «personnes visées par le discours de haine» est plus large que celui de victime, qui est défini au § 202 de cet exposé des motifs.

8. De nombreuses personnes (par exemple les musulmans noirs ou les femmes roms lesbiennes) sont visées par le discours de haine pour des motifs différents, croisés et cumulés, ce qui aggrave encore leur situation (voir les rapports annuels 2018, §15, et 2019, §13, de l'ECRI). Par exemple, la Recommandation du Comité des Ministres CM/Rec(2019)1 sur la prévention et la lutte contre le sexisme souligne que les femmes et les filles peuvent être la cible de formes multiples et croisées de discrimination et de sexisme, notamment du discours de haine sexiste. Elles y sont particulièrement exposées si elles exercent certaines professions telles que journaliste ou responsable politique.

9. Ces dernières années, le discours de haine s'est de plus en plus répandu par le biais d'internet. Faire face au discours de haine en ligne pose des défis spécifiques, car il peut être diffusé comme jamais auparavant, dans le monde entier en quelques secondes. Il peut parfois demeurer en ligne durablement (voir

---

1. Les termes « Roms et Gens du voyage » utilisés au Conseil de l'Europe englobent la grande diversité des groupes concernés par les travaux du Conseil de l'Europe dans ce domaine : d'une part, a) les Roms, les Sintés/Manouches, les Calés/Gitans, les Kaalés, les Romanichels, les Béash/Rudari ; b) les Égyptiens des Balkans (Égyptiens et Ashkali) ; c) les branches orientales (Doms, Loms et Abdal) ; d'autre part, les groupes tels que les Travellers, les Yéniches et les personnes que l'on désigne par le terme administratif de « Gens du voyage » ainsi que celles qui s'auto-identifient comme Tsiganes. Ceci est une note de bas de page explicative, et non pas une définition des Roms et/ou des Gens du voyage.

Cour européenne des droits de l'homme (la Cour), *Delfi AS c. Estonie*, [Grande Chambre], requête n° 64569/09, 16 juin 2015, § 110; et *Annen c. Allemagne*, requête n° 3690/10, 26 novembre 2015, § 67). Les États membres ont l'obligation suprême de préserver les droits de l'homme et les libertés fondamentales, y compris dans l'environnement numérique (§ 1.1.3 de la Recommandation CM/Rec(2018)2 sur les rôles et les responsabilités des intermédiaires d'internet). Cela inclut le devoir de protéger les individus contre les violations, y compris potentielles, commises par d'autres personnes privées et organisations (*Plattform « Ärzte für das Leben » c. Autriche*, requête n° 10126/82, 21 juin 1988, §§ 32 et suivants). À cet égard, la présente recommandation reconnaît le rôle central des intermédiaires d'internet dans le fonctionnement d'internet et de la communication en ligne. Elle rappelle en outre leurs responsabilités à l'égard du discours de haine, conformément aux recommandations CM/Rec(2016)3 sur les droits de l'homme et les entreprises et CM/Rec(2018)2 sur les rôles et les responsabilités des intermédiaires d'internet (pour plus de détails, voir les §§ 30 et suivants la présente recommandation).

10. De nombreux acteurs différents devraient être impliqués dans la prévention et la lutte contre le discours de haine. Ils comprennent : des entités publiques, notamment les organes et autorités élus aux niveaux fédéral, régional et local, ainsi que leurs représentants et leur personnel, en particulier dans les domaines de l'éducation, de la réglementation des médias, du maintien de l'ordre, des médias publics et du système judiciaire, des institutions nationales des droits de l'homme et des organismes de promotion de l'égalité, mais aussi d'autres parties prenantes telles que les partis politiques, les personnalités publiques, les intermédiaires d'internet, les médias privés y compris les organisations de médias commerciaux, locaux et minoritaires, les associations professionnelles, les organisations de la société civile, les défenseurs des droits de l'homme, les acteurs religieux, les représentants des minorités et d'autres groupes, les partenaires sociaux et des représentants du monde universitaire et des instituts de recherche. La recommandation vise à guider les États membres et toutes ces parties prenantes dans l'élaboration de politiques, de stratégies et de plans d'action globaux visant à prévenir et combattre efficacement le discours de haine, tout en préservant la liberté d'expression. Le chapitre 3 présente des recommandations spécifiques à l'intention des acteurs clés concernés.

11. La recommandation a été élaborée par le Comité d'experts sur la lutte contre le discours de haine (ADI/MSI-DIS), créé en tant qu'organe subordonné au Comité directeur sur l'anti-discrimination, la diversité et l'inclusion (CDADI) et au Comité directeur sur les médias et la société de l'information (CDMSI). Conformément à leur mandat, la recommandation s'appuie sur la jurisprudence de la Cour qui a, en vertu de l'article 32 de la Convention, compétence finale pour interpréter et appliquer la Convention et ses Protocoles à travers sa jurisprudence. Ses arrêts servent « non seulement à trancher les cas dont elle est saisie, mais plus largement à clarifier, sauvegarder et développer les normes de la Convention et, conformément à son article 19, à contribuer de la sorte au respect, par les États membres, des engagements qu'ils ont assumés en leur qualité de Parties contractantes » (*Irlande c. Royaume-Uni*, requête n° 5310/71, 18 janvier 1978, § 154). La recommandation complète les instruments pertinents existants du Conseil de l'Europe, dont la Recommandation CM/Rec(2019)1 sur la prévention et la lutte contre le sexisme.

12. Les principes et lignes directrices suivants sont organisés en sept chapitres. Chaque chapitre énonce les mesures pertinentes que les États membres et les autres acteurs concernés devraient prendre pour prévenir et contrer le discours de haine afin de s'acquitter de leurs devoirs et responsabilités en vertu de la Convention. La mise en œuvre de ces principes et lignes directrices garantit la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales, en particulier ceux visés aux articles 8, 10 et 14 de la Convention, dans le plein respect du principe de l'État de droit. Sa mise en œuvre rapide et complète devrait faire l'objet d'un contrôle régulier.

## 1. PORTÉE, DÉFINITION ET APPROCHE

### Sur le paragraphe 1 :

13. La recommandation vise à aider les États membres à lutter contre le discours de haine de manière globale. Elle contient des mesures juridiques et non juridiques visant non seulement à combattre le discours de haine hors ligne et en ligne, mais aussi à s'attaquer à ses causes profondes. Ainsi, elle a pour but d'empêcher le recours au discours de haine et encourage l'utilisation d'un discours inclusif.

14. La recommandation souligne la nécessité d'adopter une approche multipartite, comme indiqué à son chapitre 7, et que différentes parties prenantes peuvent apporter des contributions spécifiques pour prévenir et combattre le discours de haine, comme indiqué au chapitre 3 de la recommandation et dans son exposé des motifs.

## Sur le paragraphe 2 :

15. À ce jour, il n'existe aucune définition faisant autorité et juridiquement contraignante du discours de haine au niveau européen ou international. Les définitions et descriptions existantes du terme sont souvent de nature politique et sont formulées de manière large. Elles couvrent généralement les discours qui génèrent et amplifient la haine et qui sont souvent aussi enracinés dans l'intolérance et la haine (voir la Recommandation No.R (97)20 sur le « discours de haine », § 1 ; la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (CIEDR), Article 4 ; le Pacte international des Nations Unies relatif aux droits civils et politiques (PIDCP), Article 20.2 ; la Résolution 2275 (2019) de l'APCE sur les rôles et responsabilités des dirigeants politiques dans la lutte contre le discours de haine et l'intolérance, § 1 ; la Résolution 2144 (2017) de l'APCE sur mettre fin à la cyberdiscrimination et aux propos haineux en ligne, § 2 ; le Préambule de la Recommandation de politique générale n°15 de l'ECRI sur la lutte contre le discours de haine ; et la Stratégie et plan d'action des Nations Unies pour la lutte contre les discours de haine, p. 10).

16. Les définitions juridiques du discours de haine figurant dans les législations nationales respectives diffèrent et reflètent l'ampleur, la prévalence et l'impact des types spécifiques de discours de haine selon les contextes sociaux. Cette situation est conforme aux principes de proportionnalité et de nécessité et à la limitation du recours à des sanctions pénales, sauf dans la mesure nécessaire pour remédier à des préjudices illégaux.

17. La présente recommandation définit également le terme de discours de haine de manière large, car elle vise à aider les États membres à élaborer des lois, des politiques, des stratégies et des plans d'action qui empêchent et combattent la prolifération de la haine de manière globale. Cela passe notamment par la sensibilisation et l'éducation, ainsi que des mesures qui contribuent à protéger toutes les personnes visées par le discours de haine. La définition couvre les trois niveaux de discours de haine distingués au § 3 de la recommandation en fonction de leur degré de gravité.

18. Les termes généraux de la définition couvrent également un large éventail d'expressions différentes du discours de haine, y compris celles énumérées aux §§ 11 et 13 de la recommandation, dont plusieurs ont été définies dans des instruments européens et/ou internationaux juridiquement contraignants et non contraignants (voir les §§ 55, 57, 61-63 de l'exposé des motifs). Il s'agit notamment de l'incitation directe et publique à commettre un génocide ; de l'incitation à la haine, à la violence ou à la discrimination ; des menaces et insultes racistes, xénophobes, sexistes et LGBTI-phobes ; de la négation, de la banalisation et de l'apologie de génocides, de crimes contre l'humanité et de crimes de guerre dont la réalité a été établie par les tribunaux, ainsi que de l'apologie de personnes condamnées pour avoir commis de tels crimes ; de la promotion, l'encouragement ou l'incitation, sous quelque forme que ce soit, au dénigrement, à la haine ou à la diffamation d'une personne ou d'un groupe de personnes ; ainsi que tout harcèlement, stéréotype négatif ou stigmatisation à l'égard de ces personnes ou groupes de personnes ; de la justification de toutes les formes d'expression précédentes ; et de la diffusion intentionnelle de matériel contenant de telles expressions (voir à cet égard également le Préambule de la RPG n°15 de l'ECRI sur la lutte contre le discours de haine).

19. La liste des motifs utilisés dans la présente recommandation comprend une série de caractéristiques personnelles et de situations, en raison desquelles des personnes ou des groupes de personnes se distinguent les uns des autres, et qui sont généralement considérés comme des motifs inadmissibles de discrimination. La liste des motifs est volontairement ouverte. En effet, la définition fournie dans la recommandation doit être interprétée conformément à la nature évolutive des droits de la Convention, et notamment à son article 14. Elle s'appuie également sur d'autres instruments internationaux pertinents (pour plus de détails, voir le Guide de la Cour sur l'article 14 de la Convention européenne des droits de l'homme et l'article 1 du Protocole n° 12 à la Convention, Interdiction de la discrimination, §§ 87 et suivants ; article 2.1 du PIDCP ; article 2.2 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels ; et la RPG n° 15 de l'ECRI sur la lutte contre le discours de haine). La définition couvre également le discours de haine pour de multiples motifs. La liste ouverte permettra d'adapter les réponses au discours de haine en fonction de l'évolution de la société. La recommandation tient compte du fait que l'ampleur, la nature et l'impact du discours de haine peuvent varier selon les motifs et les contextes sociaux, et estime que les États membres sont les mieux à même de décider des réponses appropriées.

20. Les dispositions à prendre par les États membres et les autres parties prenantes pour lutter contre la discrimination fondée sur le sexe et/ou le genre exprimée sous la forme de discours de haine sexiste sont également décrites dans la Recommandation CM/Rec(2019)1 sur la prévention et la lutte contre le sexisme (cf. son préambule et §§ I.A.1, I.A.10, II.B.1, II.C.3, II.F.2, II.H.3).

21. La définition couvre en outre les cas dans lesquels la personne visée (voir la définition du terme au § 7 du présent exposé des motifs) est supposée présenter ou perçue comme présentant une certaine caractéristique personnelle ou situation, alors qu'en réalité ce n'est pas le cas. Par exemple, un auteur insulte une personne parce qu'elle adhère à une certaine religion, alors qu'en réalité, elle adhère à une autre ou à aucune religion.

22. La définition couvre également le discours de haine en rapport avec toutes les différentes formes de racisme, conformément à l'article 14 de la Convention. Cela inclut l'antisémitisme, le racisme et l'intolérance antimusulmans et la discrimination à l'égard des chrétiens et des personnes appartenant à des minorités religieuses ou de conviction, conformément à l'article 9 de la Convention et à la jurisprudence de la Cour, ainsi que l'antitsiganisme et le racisme anti-Noirs et la xénophobie, tous deux en général et en relation avec la migration.

23. La définition devrait contribuer à unifier la compréhension du discours de haine dans les États membres. Étant donné que les propos haineux se répandent de plus en plus sur internet et au-delà des frontières d'un seul État membre, une coopération internationale plus forte est nécessaire pour déjouer leur prolifération au niveau international (voir également les §§ 62-63 de la recommandation).

### Sur le paragraphe 3 :

24. La recommandation distingue différents niveaux de discours de haine en fonction de leur gravité. Compte tenu de la nécessité de protéger les valeurs qui sous-tendent la Convention, et considérant que les droits découlant des articles 8 et 10 de la Convention méritent un respect égal, il convient de trouver un équilibre qui conserve l'essence des deux droits (*Perinçek c. Suisse* [Grande Chambre], requête n° 27510/08, 15 octobre 2015, § 110). Selon la jurisprudence de la Cour, les États membres ont, en vertu de l'article 8 de la Convention, une obligation positive de protéger les victimes du discours de haine lorsqu'il atteint un certain niveau ou seuil de gravité, y compris par le biais du droit pénal (*Delfi AS c. Estonie*, précité, §§ 153 et 159; *Beizaras et Levickas c. Lituanie*, requête n° 41288/15, 14 mai 2020, § 125; *Budinova et Chaprazov c. Bulgarie*, n°12567/13, 16 février 2021, §§ 62 et suivants; et pour plus de détails, voir ci-dessous les §§ 37 et suivants de l'exposé des motifs). Si le choix des mesures propres à garantir l'observation de l'article 8 dans le domaine de la protection contre les actes pouvant être commis par des personnes relève en principe de la marge d'appréciation de l'État, une dissuasion efficace contre des actes graves mettant en jeu des aspects essentiels de la vie privée requiert des dispositions pénales effectives (*Beizaras et Levickas c. Lituanie*, précité, § 110).

25. En même temps, l'article 10.2 de la Convention reconnaît que l'exercice des libertés consacrées par l'article 10. 1 « peut être soumis à certaines formalités, conditions, restrictions ou sanctions prévues par la loi, qui constituent des mesures nécessaires dans une société démocratique » afin de sauvegarder des intérêts spécifiques (sécurité nationale, intégrité territoriale ou sûreté publique, à la défense de l'ordre et à la prévention du crime, à la protection de la santé ou de la morale, à la protection de la réputation ou des droits d'autrui, pour empêcher la divulgation d'informations confidentielles ou pour garantir l'autorité et l'impartialité du pouvoir judiciaire). Gardant à l'esprit la portée de l'article 10.2 et prenant dûment en compte le principe de proportionnalité, les États membres peuvent avoir besoin de recourir à des dispositions de droit civil et administratif pour protéger les victimes de discours de haine (*Perinçek c. Suisse*, précité, § 273). De telles dispositions de droit civil et administratif, ainsi que les sanctions pénales, contribuent également à la protection des victimes contre la discrimination en vertu de l'article 14 de la Convention. Pour certains États, le droit pénal est la seule base permettant de réglementer les discours de haine constitutif d'infractions pénales, sachant que ceux ne relevant pas du droit pénal n'ont pas de sens juridique. Cependant, dans de tels cas, le droit pénal peut inclure des mesures, dans le cadre d'un recours à la justice pénale, que d'autres États considèrent généralement comme des mesures de droit civil – notamment des amendes et indemnités accompagnant une sanction pénale (par exemple, à la place ou en complément d'une peine de prison ou d'une mesure privative de liberté).

26. Dans la pratique, les États membres traitent les cas les plus graves de discours de haine par le biais du droit pénal, parfois parallèlement au droit civil en matière d'indemnisation. Les cas moins graves sont traités par le droit administratif ou civil seulement.

27. Lorsqu'elle traite des affaires concernant l'incitation à la haine et la liberté d'expression, la Cour utilise deux approches qui sont prévues par la Convention : l'approche de l'exclusion de la protection de la Convention, prévue par l'article 17 (interdiction de l'abus de droit), lorsque les propos en question s'apparentent à un discours de haine et nient les valeurs fondamentales de la Convention; et l'approche consistant à imposer des restrictions à la protection, prévue par l'article 10.2 de la Convention, cette approche est adoptée lorsque

le discours en question, bien qu'il s'agisse d'un discours de haine, n'est pas de nature à détruire les valeurs fondamentales de la Convention.

28. Pour lutter contre le discours de haine de manière globale, il est également important de s'attaquer de manière appropriée et proportionnée aux formes d'expression offensantes ou préjudiciables qui n'ont pas une gravité suffisante pour justifier une restriction en vertu de la Convention. Une telle approche est conforme aux objectifs sous-jacents de la recommandation, en particulier la nécessité de poursuivre une stratégie globale face au phénomène du discours de haine<sup>2</sup>.

29. Certaines formes d'expressions offensantes ou préjudiciables constituent, aux fins de la recommandation, un discours de haine, mais n'engagent pas la responsabilité pénale, civile ou administrative. Elles sont en principe protégées par l'article 10 de la Convention, qui offre également une protection contre les propos qui heurtent, choquent ou dérangent l'État ou une partie de la population (*Handyside c. Royaume-Uni*, requête n°5493/72, 7 décembre 1976, § 49).

30. Comme le prévoit l'article 10.2, quiconque exerce les droits et libertés consacrés par le premier paragraphe de cet article assume également des « devoirs et des responsabilités ». Dans le contexte spécifique des opinions et croyances religieuses, la Cour a jugé qu'il « peut légitimement être comprise une obligation d'éviter autant que faire se peut des expressions qui sont gratuitement offensantes pour autrui et constituent donc une atteinte à ses droits et qui, dès lors, ne contribuent à aucune forme de débat public capable de favoriser le progrès dans les affaires du genre humain » (*Otto-Preminger-Institut c. Autriche*, requête n° 13470/87, 20 septembre 1994, § 49; Commission de Venise, 2010, « Blasphemy, insult and hatred: finding answers in a democratic society » (anglais seulement), § 73; et ONU, Comité des droits de l'homme, *Malcolm Ross c. Canada*, Communication n° 736/1997, U.N. Doc. CCPR/C/70/D/736/1997 (2000), § 11.6).

31. Ces discours de haine, qui n'entraînent pas de responsabilité pénale, civile ou administrative, peuvent néanmoins provoquer ou amplifier les préjugés, l'intolérance et la haine, susciter des inquiétudes en termes de tolérance, de civilité, d'inclusion et de respect des droits d'autrui, et menacer la cohésion sociale et la stabilité démocratique. Par conséquent, dans une société démocratique, il convient de s'attaquer aux causes profondes de ces discours de haine par des mesures non juridiques telles que la promotion du dialogue et d'une éthique de la communication, la sensibilisation, l'éducation, y compris les initiatives d'éducation aux médias et à internet, et les contre-récits. Les organismes de promotion de l'égalité, les institutions nationales des droits de l'homme et les organisations de la société civile devraient jouer un rôle de premier plan dans ces domaines.

#### Sur le paragraphe 4 :

32. La Cour a élaboré une série de facteurs à prendre en compte pour évaluer le niveau de gravité d'un discours de haine et pour calibrer les réponses et les recours appropriés. Ces facteurs sont les suivants :

- ▶ le contenu du discours (*Leroy c. France*, requête n° 36109/03, 2 octobre 2008, §§ 38 et suivants);
- ▶ le contexte politique et social au moment où le discours a été tenu (*Leroy c. France*, précité, §§ 38 et suivants; *Delfi AS c. Estonie*, précité, §§ 142-146; *Perinçek c. Suisse*, précité, § 205);
- ▶ l'intention de l'auteur du discours (*Jersild c. Danemark*, requête n° 15890/89, 23 septembre 1994, §§ 31-37);
- ▶ le rôle et le statut de l'auteur dans la société (*Féret c. Belgique*, requête n° 15615/07, 16 juillet 2009, §§ 63 et suivants; voir également la Recommandation générale n° 35 du Comité pour l'élimination de la discrimination raciale (ci-après CERD), le 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 (ci-après le Plan d'Action de Rabat); et, le Guide sur l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme, Liberté d'expression, § 225);
- ▶ la forme de la diffusion du discours (*Savva Terentyev c. Russie*, requête n° 10692/09, 28 août 2018, § 79; *Delfi AS c. Estonie*, précité § 110; *Stomakhin c. Russie*, requête n° 52273/07, 9 mai 2018, § 131); et *Jersild c. Danemark*, précité, §§ 32-33);

2. Le rôle du présent exposé des motifs est de fournir des explications supplémentaires sur la recommandation et son approche globale. L'objectif est de guider les États membres et les autres parties prenantes dans la lutte contre le discours de haine sous toutes ses formes, dans une perspective globale, et ne doit pas être compris comme une volonté de porter atteinte à l'indépendance de la Cour.

- ▶ la manière dont les déclarations sont faites, et leur capacité – directe ou indirecte – à entraîner des conséquences dommageables, y compris l'imminence (*Perinçek c. Suisse*, précité, § 205; *Savva Terentyev c. Russie*, précité, §§ 32-33);
- ▶ la nature et la taille de l'auditoire (*Vejdeland et autres c. Suède*, requête n° 1813/07, 9 février 2012, §§ 51-58; et *Lilliendahl c. Islande*, requête n° 29297/18, 11 juin 2020, §§ 38-39);
- ▶ les caractéristiques du groupe visé, par exemple sa taille, son degré d'homogénéité, sa vulnérabilité particulière ou ses antécédents de stigmatisation et sa position vis-à-vis de la société dans son ensemble (*Budinova et Chaprazov c. Bulgarie*, précité, § 63).

33. C'est l'interaction entre ces différents facteurs qui est déterminante dans un cas particulier, et non un seul facteur pris isolément (*Perinçek c. Suisse*, précité, § 208; *Budinova et Chaprazov c. Bulgarie*, précité, § 63). En outre, la Cour estime que les États membres disposent d'une certaine marge d'appréciation en ce qui concerne l'évaluation du caractère « nécessaire » des mesures de lutte contre le discours de haine au sens de l'article 10.2 de la Convention (*Perinçek c. Suisse*, précité, § 196).

34. La Cour s'appuie également sur des facteurs similaires pour déterminer si le discours de haine atteint le seuil minimal de gravité prévu à l'article 8 de la Convention (pour plus de détails, voir le § 42 ci-dessous). Ces facteurs doivent être utilisés non seulement par les acteurs étatiques (notamment par les services répressifs), mais aussi par toutes les autres parties prenantes impliquées dans la lutte contre le discours de haine en ligne et hors ligne, et en particulier par les intermédiaires d'internet. Ils aideront tous ces acteurs à concevoir des mesures appropriées et proportionnées pour faire face aux différents niveaux et différentes expressions du discours de haine. Les cas litigieux devraient être portés devant le système judiciaire afin de permettre la prise de décisions contraignantes.

35. Le § 15 de la Recommandation générale n° 35 du CERD définit des facteurs similaires pour évaluer si le discours de haine atteint le niveau où il devrait être reconnu comme une infraction pénale : (1) le contenu et la forme du discours ; (2) le climat économique, social et politique ; (3) la position et le statut de l'orateur ; (4) la portée du discours ; et (5) les objectifs du discours. La recommandation du CERD s'est appuyée sur le § 29 du Plan d'action de Rabat, adopté en 2012 par des experts à l'issue d'une série de conférences organisées par le Haut-Commissariat aux droits de l'homme de l'ONU, et qui contient dans le même but les facteurs suivants : (1) le contexte social et politique, (2) le statut de l'orateur, (3) l'intention d'inciter l'auditoire à prendre pour cible un groupe visé, (4) le contenu et la forme du discours, (5) l'ampleur de sa diffusion et (6) la probabilité de préjudice, y compris l'imminence.

#### Sur le paragraphe 5 :

36. L'approche globale de la lutte contre le discours de haine, objet de la présente recommandation, exige que les politiques, mesures législatives, stratégies et plans d'action couvrent les différents domaines d'action traités aux chapitres 2 et 4 à 7 de la recommandation. De telles mesures impliquent le large éventail de parties prenantes publiques et privées mentionné au chapitre 3 de la recommandation. Des ressources humaines et financières appropriées devraient être affectées à la mise en œuvre de ces politiques.

#### Sur le paragraphe 6 :

37. Lors de l'élaboration et la mise en œuvre de cette approche globale visant à prévenir et combattre le discours de haine, les États membres devraient tenir compte d'un certain nombre de questions transversales.

38. Les autorités des États membres devraient, comme le précisent les §§ 47 et suivants de l'exposé des motifs, clarifier, conformément à la Convention et à la jurisprudence y afférente, dans quels cas le discours de haine doit être interdit par le droit pénal, civil ou administratif.

39. Lors de l'élaboration et de la mise en œuvre de leurs politiques, mesures législatives, stratégies et plans d'action visant à prévenir et combattre le discours de haine, les États membres devraient trouver un équilibre entre la nécessité de protéger les droits des personnes visées par le discours de haine et le droit à la liberté d'expression. Dans le même temps, ils tiendront compte du fait que de telles politiques ont une incidence sur un large éventail d'acteurs médiatiques publics et privés, dotés de caractéristiques spécifiques tant en ce qui concerne les médias traditionnels que numériques. Les États membres devraient aussi prendre dûment en compte le fait que l'environnement numérique, y compris les outils tels que les systèmes de recommandation et les outils de modération de contenu automatisés, continuent d'évoluer à un rythme rapide. Une définition du terme « modération de contenu » est fournie dans l'exposé des motifs de la Note d'orientation sur la modération de contenu adoptée par le CDMSI lors de sa 19<sup>e</sup> réunion plénière du 19 au 21 mai 2021

(Modération de contenu : meilleures pratiques en vue de la mise en place de cadres juridiques et procéduraux efficaces pour les mécanismes d'autorégulation et de corégulation de la modération de contenu (ci-après Note d'orientation sur la modération de contenu)).

40. Le discours de haine ne vise pas seulement une personne individuelle mais aussi des communautés et des groupes, et il est souvent amplifié par une large diffusion sur internet et d'autres canaux. Afin de prévenir et enrayer sa diffusion de manière efficace et globale, un large éventail d'acteurs des sphères publiques et privées doivent être mobilisés et coopérer (pour plus de détails, voir les chapitres 3 et 7 en particulier).

41. Le discours de haine produit des effets souvent amplifiés par le fait qu'il se fonde non pas sur un seul, mais sur plusieurs motifs. Les femmes appartenant à une minorité nationale, par exemple, peuvent devenir la cible de discours de haine non seulement en raison de leur sexe, mais aussi de leur origine ethnique. Les effets cumulatifs de ces discours et l'interaction des différents motifs et préjugés peuvent avoir l'effet que les personnes visées par ceux-ci se retrouvent en situation de particulière vulnérabilité et aient besoin d'une protection et d'une assistance spécifiques (pour plus de détails, voir par exemple le § 1 de l'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). Dans l'élaboration et la mise en œuvre de leurs politiques, stratégies et plans d'action pour prévenir et combattre le discours de haine, les États membres et autres parties prenantes (voir chapitre 3) devraient adopter une approche sensible à l'âge et au genre. Cette approche doit prendre en compte les intérêts et les préoccupations de chaque personne et chaque groupe, explorer leurs spécificités et leurs besoins, et viser à définir des mesures plus efficaces et des actions particulières en vue de répondre à ces derniers.

42. Lors de l'élaboration de politiques, de stratégies ou de plans d'action visant à prévenir et à combattre le discours, les États membres devraient impliquer non seulement les différentes parties prenantes concernées mais aussi les personnes qui sont effectivement ou potentiellement visées par le discours de haine. Cela devrait se faire dès le début du processus, afin de donner une place centrale aux expériences et aux besoins des personnes visées.

## 2. CADRE JURIDIQUE

### Sur le paragraphe 7 :

43. Le discours de haine tel que défini au § 2 de la recommandation porte atteinte à la dignité et au bien-être psychologique, et dans certains cas à l'intégrité physique, des personnes visées, qui sont protégés par l'article 8 de la Convention. En vertu de cet article de la Convention, les États membres ont, comme indiqué aux §§ 24-25 du présent exposé des motifs, l'obligation positive de protéger les victimes du discours de haine, y compris par le biais du droit pénal, lorsqu'il atteint un certain niveau ou seuil de gravité (*Delfi AS c. Estonie*, précité, §§ 153 et 159 ; *Beizaras et Levickas c. Lituanie*, précité, § 125 ; *Budinova et Chaprazov c. Bulgarie*, précité, §§ 62 et suivants). On ne saurait exclure qu'un discours de haine d'un certain niveau d'intensité et en fonction du contexte puisse également s'apparenter à un traitement inhumain ou dégradant et constituer ainsi aussi une violation de l'article 3 de la Convention (voir à cet égard *Király et Dömötör c. Hongrie*, requête n°10851/13, 17 janvier 2017, §§ 41-42). L'article 10 de la Convention et les principes de proportionnalité exigent, dans le même temps, que les États membres mettent en place également des formes moins graves d'ingérence dans le droit à la liberté d'expression pour protéger les victimes de discours de haine, telles que des dispositions de droit administratif et civil.

44. De nombreux États membres ont ratifié des instruments internationaux contraignants comportant des obligations concrètes en ce qui concerne le contenu de ces dispositions légales, comme par exemple le CIEDR, le PIDCP, la Convention des Nations Unies pour la prévention et la répression du crime de génocide (ci-après la Convention sur le génocide), le Protocole additionnel STE n°189 à la Convention du Conseil de l'Europe sur la cybercriminalité, relatif à l'incrimination d'actes de nature raciste et xénophobe commis par le biais de systèmes informatiques (ci-après STE n°189 APCCC), et la Convention (n°111) de l'Organisation Internationale du Travail concernant la discrimination en matière d'emploi et de profession, 1958. Les États membres sont encouragés à continuer de ratifier et de mettre en œuvre ces instruments, le cas échéant, afin de garantir des normes de plus en plus homogènes au niveau international et d'éviter la fragmentation, notamment en ce qui concerne les propos haineux en ligne. Les États membres de l'UE sont également liés par des instruments tels que la décision-cadre 2008/913/JAI du Conseil de l'UE sur la lutte contre certaines formes et manifestations de racisme et de xénophobie au moyen du droit pénal, et sont tenus de transposer le contenu des directives européennes sur l'égalité de traitement 2000/43/CE, 2004/113/CE, 2006/54/CE et 2010/41/UE dans leur législation nationale.

45. Comme indiqué au § 25 ci-dessus, toute restriction du droit à la liberté d'expression doit être prévue par la loi, poursuivre un but légitime et être nécessaire dans une société démocratique (article 10.2 de la Convention). Dans les cas les plus graves de discours de haine, l'auteur ne peut invoquer la protection prévue par l'article 10 de la Convention. L'article 17 de la Convention supprime cette protection lorsque le discours est incompatible avec les valeurs proclamées et garanties par la Convention. Selon la jurisprudence de la Cour, ces valeurs comprennent la tolérance, la paix sociale et la non-discrimination (*Pavel Ivanov c. Russie*, requête n° 35222/04, 20 février 2007, § 1 ; et *Fouad Belkacem c. France*, requête n° 34367/14, 27 juin 2017, § 33), l'égalité de genre (*Kasymakhunov et autres c. Russie*, requêtes n° 26261/05 et 26377/06, 14 mars 2013, § 110) et la justice et la paix (*M'Bala M'Bala c. France*, requête n° 25239/13, 20 octobre 2015, § 33).

46. Le droit civil, administratif et (en dernier recours) pénal, ne doit être utilisé que pour sanctionner les cas de discours de haine qui atteignent un certain degré de gravité, lequel est, selon la jurisprudence de la Cour, nécessaire pour que l'article 8 entre en jeu (voir également le § 24 ci-dessus). Selon cette jurisprudence, il convient d'apprécier si des propos publics négatifs sur un groupe social peuvent être considérés comme affectant la « vie privée » de membres individuels de ce groupe au point d'entraîner l'application de l'article 8 de la Convention à leur encontre. À cet égard, la Cour se base sur les facteurs définis au § 4 de la recommandation (*Budinova et Chaprazov c. Bulgarie*, précité, §§ 62-63, 1 février 2021 ; et *Behar et autres c. Bulgarie*, requête n° 29335/13, 16 février 2021, §§ 65 et suivants).

### Sur le paragraphe 8 :

47. Les États membres devraient utiliser une terminologie et des définitions claires et précises et s'abstenir d'employer des termes vagues et généraux dans leur législation relative au discours de haine, et devraient également fournir des orientations pour son interprétation et son application. Cela permet aux décisions d'être prévisibles et transparentes. En d'autres termes, le libellé des dispositions légales doit pouvoir aider les personnes à réguler leur conduite et prévoir les conséquences de leurs actes (*Altuğ Taner Akçam c. Turquie*, requête n° 27520/07, 25 janvier 2012, § 3 et suivants ; et *Delfi AS c. Estonie*, précité, § 121). Cela aide également les juridictions nationales à développer une jurisprudence cohérente.

48. Les limitations du droit à la liberté d'expression doivent être interprétées de manière restrictive, être pleinement conformes à l'article 10.2 de la Convention et tenir compte des facteurs définis au § 4 de la recommandation pour évaluer la gravité du discours et le niveau de réponse approprié. Conformément à la jurisprudence de la Cour, toute restriction doit répondre à un besoin social impérieux, être la mesure la moins intrusive disponible, ne pas être trop vaste et être proportionnée de sorte que le bénéfice de l'intérêt protégé l'emporte sur l'atteinte à la liberté d'expression, y compris en ce qui concerne les sanctions qu'elle autorise (voir à titre de référence le Guide sur l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme, Liberté d'expression).

49. L'utilisation d'une terminologie claire dans la législation sur le discours de haine permet non seulement de servir l'objectif (i) de l'article 7 de la Convention (« Pas de peine sans loi »), mais aussi (ii) de créer de la clarté, y compris en ce qui concerne le seuil minimal d'incrimination, (iii) de délimiter les discours qui sont protégés par la liberté d'expression, et (iv) d'agir comme une garantie contre les abus (sur cet aspect, voir *Budinova et Chaprazov c. Bulgarie*, précité, §§ 61 et suivants). Selon la jurisprudence de la Cour, il est d'une importance cruciale que les dispositions du droit pénal visant les expressions qui suscitent, encouragent ou justifient la violence, la haine ou l'intolérance définissent clairement et précisément le champ d'application des infractions pertinentes. Ces dispositions doivent être interprétées strictement afin d'éviter une situation où le pouvoir discrétionnaire de l'État de poursuivre pour ces infractions deviendrait trop vaste et potentiellement sujet à des abus, par le biais d'une application sélective (*Savva Terentyev c. Russie*, § 85 ; et *Altuğ Taner Akçam c. Turquie*, précité, §§ 93-94).

### Sur le paragraphe 9 :

50. La législation sur le discours de haine et les cadres de modération de contenu (pour plus de détails, voir les §§ 16 et suivants de la recommandation) ne devraient pas être appliqués à mauvais escient ou de manière abusive, par exemple pour inhiber le débat public, réduire au silence les opposants politiques, les journalistes, les médias, les groupes minoritaires ou d'autres contributeurs au débat public, y compris les voix critiques (voir à cet égard CM/Rec(2018)2 sur les rôles et les responsabilités des intermédiaires d'internet, §§ 1.3. et 1.4.). Dans ce contexte, la Cour a souligné que l'article 10 de la Convention ne laisse guère de place pour des restrictions à la liberté d'expression dans le domaine du discours politique ou de questions d'intérêt général et que les limites de la critique admissible sont plus larges à l'égard du gouvernement que d'un simple particulier (*Dink c. Turquie*, requête n° 2668/07, 14 septembre 2010, § 133 ; et *Perinçek c. Suisse*, précité,



§ 197). Les garanties juridiques et pratiques comprennent la formulation claire de la législation sur le discours de haine (voir ci-dessus les §§ 47 et suivants de l'exposé des motifs). Il faut un processus législatif transparent avec consultation des parties prenantes, des règles relatives à l'immunité des élus, des cadres de modération de contenu conformes aux droits de l'homme, une évaluation régulière de la législation relative au discours de haine et des systèmes de modération de contenu des intermédiaires d'internet (voir les §§ 26 et 34 de la recommandation), et l'examen par les médias et les milieux universitaires des affaires de discours de haine et des éventuels abus de la législation sur le discours de haine.

### Sur le paragraphe 10:

51. Souvent, les personnes qui sont directement ou indirectement visées par un discours de haine ont peur et hésitent à le signaler et à engager elles-mêmes une procédure judiciaire. Il est donc important de s'assurer qu'il existe des institutions capables de les représenter ou d'engager une action en justice en leur nom ou à leur place.

52. Dans les cas où le discours de haine atteint le niveau minimum de gravité requis par l'article 8 (voir le § 33 ci-dessus) pour que des mesures soient prises, les États membres devraient s'assurer que les organismes de promotion de l'égalité et les institutions nationales des droits de l'homme ont pour mandat de fournir des conseils et une assistance juridique aux personnes visées par le discours de haine. Ceci afin de garantir leurs droits devant les institutions, les organes juridictionnels et les tribunaux conformément aux dispositions nationales. Le cas échéant, cela devrait inclure le droit de les représenter, avec leur consentement, devant ces institutions, organes juridictionnels et tribunaux et, s'il y a lieu, de porter des cas de discrimination ou d'intolérance individuelle et structurelle au nom de l'institution nationale des droits de l'homme ou de l'organisme de promotion de l'égalité (voir la RPG n° 2 de l'ECRI sur les organismes de promotion de l'égalité chargés de lutter contre le racisme et l'intolérance au niveau national, §§ 14-15; les directives de l'UE sur l'égalité de traitement 2000/43/CE, 2004/113/CE, 2006/54/CE et 2010/41/UE sont du même acabit).

53. Par ailleurs, les organisations non gouvernementales créées dans le but d'aider les personnes visées par un discours de haine à réaliser leur droit à la défense, y compris devant les tribunaux, devraient pouvoir les représenter devant les institutions, les organes juridictionnels et les tribunaux conformément aux dispositions nationales. Selon la Cour, le recours à des organismes collectifs tels que les associations est, dans les sociétés modernes, l'un des moyens accessibles, parfois le seul, dont disposent les individus pour défendre efficacement leurs intérêts particuliers. En outre, la qualité des associations pour agir en justice afin de défendre les intérêts de leurs membres est reconnue par la législation de la plupart des pays européens (voir *Beizaras et Levickas c. Lituanie*, précité, § 81). Des droits similaires leur sont accordés également dans les domaines du droit civil et administratif (voir la RPG n° 7 de l'ECRI sur la législation nationale pour lutter contre le racisme et la discrimination raciale, § 25; et les autres exemples donnés dans les directives de l'UE sur l'égalité de traitement 2000/43/CE, 2004/113/CE, 2006/54/CE et 2010/41/UE).

## Droit pénal

---

### Sur le paragraphe 11:

54. Dans le cadre de l'obligation positive des États membres de protéger les personnes visées par le discours de haine, les expressions les plus graves du discours de haine devraient être incriminées. Cela ne sert pas seulement la fonction punitive du droit pénal, mais envoie également un signal clair aux auteurs potentiels et à l'ensemble de la société (fonction préventive générale du droit pénal) que de telles expressions constituent des infractions pénales. L'incitation à la violence ou les menaces de recours à la violence sont des éléments importants et les autres types de contenu devraient être clairement déterminés dans la législation nationale en fonction de la prévalence, de la pertinence et de la gravité des autres formes de discours de haine au niveau national.

55. Lorsqu'ils définissent dans leur droit pénal national quelles expressions du discours de haine constituent des infractions pénales, aux fins de la recommandation, les États membres devraient se fonder sur les normes internationales contraignantes et non contraignantes pertinentes, en particulier la CIEDR, la Convention sur le génocide, le Protocole additionnel à la Convention sur la cybercriminalité, la décision-cadre 2008/913/JAI du Conseil de l'UE, la jurisprudence de la Cour et la RPG n°7 de l'ECRI sur la législation nationale pour lutter contre le racisme et la discrimination raciale et les exposés des motifs de ces documents.

56. La Cour souligne qu'il peut être justifié d'imposer des sanctions pénales sévères, en cas de discours de haine, y compris à l'encontre de journalistes ou d'hommes politiques (*Budinova et Chaprazov*

*c Bulgarie*, précité, § 90; concernant le discours de haine émanant de responsables politiques, voir aussi ci-dessous les §§ 29 et suivants de la recommandation). À la lumière du principe de proportionnalité, le droit pénal ne devrait être appliqué que pour les expressions de haine les plus graves. La Cour a en effet reconnu que les sanctions pénales, y compris à l'encontre des individus responsables des expressions de haine les plus graves, incitant les autres à la violence, ne pouvaient être invoquées qu'en tant que mesure d'*ultima ratio*. Cela étant, elle a également jugé que lorsque des actes constituant des infractions graves sont dirigés contre l'intégrité physique ou mentale d'une personne, seuls des mécanismes pénaux efficaces peuvent assurer une protection adéquate et servir de facteur de dissuasion. De même, la Cour a admis que des mesures pénales étaient nécessaires en ce qui concerne les agressions verbales directes et les menaces physiques motivées par des attitudes discriminatoires (*Beizaras et Levickas c. Lituanie*, précité, § 111). Les expressions moins graves doivent être traitées dans le cadre du droit civil et administratif. Les cas qui n'atteignent pas le seuil minimal de gravité prévu à l'article 8 de la Convention devraient faire l'objet de mesures non juridiques, comme par exemple, de sensibilisation et d'éducation.

57. La plupart des normes susmentionnées se concentrent sur le discours de haine raciste, mais divers documents internationaux appellent les États membres à ériger également en infractions les discours qui propagent la haine en relation avec d'autres motifs tels que le sexe, l'orientation sexuelle ou l'identité de genre. Par exemple, le § I.A.1. de la Recommandation CM/Rec(2019)1 sur la prévention et la lutte contre le sexisme invite les États membres à envisager des réformes législatives qui définissent et criminalisent le discours de haine sexiste; et les rapports de suivi par pays de l'ECRI et les Principes de Jogjakarta (principe 5B) recommandent d'ériger en infractions pénales les discours de haine fondés sur l'orientation sexuelle et l'identité de genre. Les États membres sont vivement encouragés à couvrir ces motifs dans leur législation pénale et à envisager d'étendre cette liste de motifs.

58. Les États membres ne devraient pas seulement vérifier s'ils ont pleinement respecté les obligations qu'ils ont contractées en ratifiant des instruments contraignants, mais ils sont vivement encouragés à ratifier des instruments supplémentaires. Ils devraient aussi mettre en œuvre les recommandations générales et spécifiques par pays que les organes de suivi et les autres instances du Conseil de l'Europe, de l'ONU et d'autres organisations intergouvernementales leur ont adressées.

59. Les États membres du Conseil de l'Europe ont au moins ratifié ou sont liés par l'un des instruments suivants contenant des obligations d'incriminer l'incitation au génocide, l'incitation à la haine et à la violence, et certains également l'incitation à la discrimination: l'article IIIc de la Convention sur le génocide, l'article 4a de la CIEDR, les articles 3 et 1 du Protocole additionnel à la Convention sur la cybercriminalité et les articles 1.1a et 1.1d de la décision-cadre du Conseil de l'Union européenne 2008/913/JAI. Bien que l'incitation aux crimes contre l'humanité ou aux crimes de guerre soit en principe déjà couverte par l'incitation à la violence (cf. § 11b de la Recommandation), il a été jugé important de mentionner explicitement l'incitation à ces crimes au § 11a de la Recommandation, à côté de l'incitation à commettre un génocide, compte tenu de l'article 25.3.b du Statut de Rome de la Cour pénale internationale (responsabilité pénale lorsqu'une personne « ordonne, sollicite ou encourage » un tel crime). Dans ce contexte, il convient également de mentionner la norme non contraignante figurant au § 18a de la RPG n° 7 de l'ECRI sur la législation nationale pour lutter contre le racisme et la discrimination raciale et la jurisprudence de la Cour sur la négation de l'Holocauste (voir par exemple *Garaudy c. France*, requête n° 65831/01, 24 juin 2003; *Witzsch c. Allemagne*, requête n° 7485/03, 13 décembre 2005; et *Nachtmann c. Autriche*, requête n° 36773/97, 9 septembre 1998).

60. Les articles 4 et 5 du Protocole additionnel à la Convention sur la cybercriminalité et les §§ 18b et c de la RPG n° 7 de l'ECRI sur la législation nationale pour lutter contre le racisme et la discrimination raciale contiennent des dispositions sur l'incrimination des menaces et insultes à caractère raciste et xénophobe. L'apologie publique, la négation ou la minimisation grossière, l'approbation ou la justification d'un génocide ou de crimes contre l'humanité, tels que définis par le droit international, devraient être érigées en infractions pénales en vertu des articles 6 du Protocole additionnel à la Convention sur la cybercriminalité; 1c et d de la décision-cadre du Conseil de l'Union européenne 2008/913/JAI; et le § 18e de la RPG n° 7 de l'ECRI. La RPG n° 7 de l'ECRI recommande également d'étendre cette disposition à la négation, dans un but raciste, de crimes de guerre. La diffusion de matériel haineux et d'idées fondées sur la supériorité raciale devrait être considérée comme une infraction pénale en vertu de l'article 3 du Protocole additionnel à la Convention sur la cybercriminalité, de l'article 1b de la décision-cadre 2008/913/JAI du Conseil de l'UE, de l'article 4a de la CIEDR et des § 18d et f de la RPG n° 7 de l'ECRI.

61. Selon les articles 3, 5 et 6 du Protocole additionnel à la Convention sur la cybercriminalité, les États membres peuvent se soustraire à l'obligation d'incriminer la diffusion de matériel raciste et xénophobe, les insultes avec une motivation raciste et xénophobe et la négation, la minimisation grossière, l'approbation

ou la justification du génocide ou des crimes contre l'humanité. Bon nombre d'États membres ont en effet émis des réserves à cet égard lors de la ratification de cet instrument. Si cela reflète une tendance générale à dépenaliser les insultes et la diffamation et à se borner à les interdire en vertu du droit civil et administratif, on observe également que la diffamation raciste peut être criminalisée (concernant la pénalisation de la diffamation raciste, voir le § 18b de la RPG n° 7 de l'ECRI sur la législation nationale pour lutter contre le racisme et la discrimination raciale).

62. Les États membres qui n'érigent pas en infractions pénales les expressions susmentionnées du discours de haine sont fortement encouragés à les traiter comme des infractions moins graves telles que les infractions administratives, ou à les soumettre à des poursuites à la diligence de la victime. Si les États membres n'érigent pas du tout ce discours de haine en infractions pénales ou considèrent que certaines expressions n'atteignent pas un niveau de gravité suffisant pour être combattues par des dispositions pénales, ils doivent néanmoins les interdire en vertu du droit civil ou administratif.

63. L'article 4.b de la CIEDR contient une autre obligation contraignante qui peut apporter une contribution importante à la lutte efficace contre les discours de haine, à savoir déclarer illégales et interdire les organisations qui encouragent et incitent à la discrimination raciale. En outre, la participation à de telles organisations peut être reconnue comme une infraction pénale (voir également la recommandation similaire au § 18g de la RPG n° 7 de l'ECRI sur la législation nationale pour lutter contre le racisme et la discrimination raciale). À cet égard, il convient également de mentionner la jurisprudence de la Cour au titre de l'article 11 de la Convention, qui reconnaît que l'État est autorisé à prendre des mesures préventives contre des associations ou mouvements pour protéger la démocratie. Cela peut être fait en cas d'atteintes suffisamment imminentes aux droits d'autrui, de nature à saper les valeurs fondamentales sur lesquelles reposent la société démocratique et son fonctionnement. L'une de ces valeurs est la coexistence, au sein de la société, des membres qui la composent hors de toute ségrégation raciale; en effet, on ne peut concevoir une société démocratique dépourvue de cette valeur (voir *Vona c. Hongrie*, requête n°35943/10, 9 juillet 2013, § 57). Il convient également de rappeler que, selon la jurisprudence de la Cour, les associations qui se livrent à des activités contraires à la lettre et à l'esprit de la Convention ne peuvent bénéficier de la protection de l'article 11 en vertu de l'article 17 qui interdit de se prévaloir de la Convention pour détruire ou limiter de manière excessive les droits qu'elle garantit (voir *W.P. et autres c. Pologne*, n°42264/98, 2 Septembre 2004, concernant l'interdiction de former une association dont l'objet statutaire avait des connotations antisémites).

### Sur le paragraphe 12:

64. Les obligations positives des États membres en vertu de la Convention englobent également des exigences procédurales telles que le devoir pour ces derniers de mener des enquêtes effectives sur les cas de discours de haine interdits par le droit pénal, hors ligne et en ligne (voir en particulier les cas où il a été porté atteinte à l'intégrité physique de la personne visée *Király et Dömötör c. Hongrie*, précité, §§ 61 et suivants; et *Beizaras et Levickas c. Lituanie*, précité, § 129).

65. Pour pouvoir s'acquitter de leur obligation positive de mener des enquêtes effectives sur les cas de discours de haine passibles de sanctions, les États membres devraient accorder une attention particulière aux discours de haine qui s'adressent aux personnes et groupes en situation de vulnérabilité. Pour ce faire, ils peuvent contacter activement ces groupes et prendre des mesures efficaces pour faciliter et encourager le signalement du discours de haine délictueux aux services répressifs (concernant la sous-déclaration du discours de haine punissable, voir le § 57 de la recommandation; pour plus de détails sur la question de l'instauration d'un climat de confiance avec les minorités et les autres groupes, voir les §§ 11 et suivants de la RPG n° 11 de l'ECRI sur la lutte contre le racisme et la discrimination raciale dans les activités de la police). Les personnes visées par un discours de haine devraient être informées de leurs droits, en particulier, de leur droit de participer aux procédures judiciaires.

66. Reconnaissant que les poursuites pénales constituent un *ultimum remedium*, les États membres devraient se concentrer sur la suppression des discours de haine (en ligne) afin de prévenir une victimisation continue. Lorsque les poursuites pénales s'imposent, les enquêtes menées par la police, le ministère public ou d'autres organes doivent en outre être efficaces en ce sens qu'elles doivent permettre d'établir les faits et de déterminer si les propos litigieux répondent à la définition légale du discours de haine tel que réprimé par le droit pénal. Les enquêtes sont censées conduire à l'identification et au final, le cas échéant, à la sanction des responsables. Il importe que les autorités prennent, dès leur première intervention, toutes les mesures raisonnables pour collecter et sécuriser l'ensemble des preuves relatives aux propos litigieux. Les conclusions de l'enquête doivent se fonder sur une analyse approfondie, objective, sensible au genre et impartiale de tous les éléments pertinents, y compris la question de savoir si les propos étaient sous-tendus par un ou

plusieurs motifs illicites et s'ils constituaient une menace ou une incitation à la haine, à la discrimination ou à la violence (voir à cet égard les §§ 11 et suivants de la RPG n°11 de l'ECRI sur la lutte contre le racisme et la discrimination raciale dans les activités de police, les §§ 66 et suivants de son exposé des motifs et les §§ 255 et suivants des Lignes directrices de Hartford sur les crimes d'expression en droit pénal international).

67. Les services de police et les parquets devraient en outre mettre un accent spécifique sur les enquêtes relatives au discours de haine en ligne relevant du droit pénal et accorder une attention particulière à la mise en œuvre effective de la Convention sur la cybercriminalité et de son Protocole additionnel, le cas échéant (voir les §§ 79 et suivants de l'exposé des motifs sur la législation relative au discours de haine en ligne). À cet égard, un nombre croissant d'États membres ont créé des unités de police et de poursuites spécialisées dans le discours de haine en ligne (pour plus de détails, voir les parties sur le discours de haine dans les rapports de suivi par pays de l'ECRI).

68. Dans ce contexte, les États membres devraient également régler les conditions dans lesquelles les intermédiaires d'internet sont tenus de communiquer aux services de police les adresses IP et autres données nécessaires pour identifier l'auteur du discours de haine (pour plus de détails, voir également ci-dessous les §§ 101 et suivants).

69. Enfin, il convient de mentionner qu'en vertu des règles générales du droit national de procédure pénale, les services de poursuite disposent souvent, en ce qui concerne les cas moins graves de discours de haine, d'une certaine marge d'appréciation quant à l'opportunité d'engager ou non des poursuites. Dans les cas où le ministère public décide de ne pas ouvrir ou poursuivre une enquête, les personnes visées par le discours de haine devraient avoir la possibilité de demander réparation en vertu du droit civil et administratif, ou, le cas échéant, de recourir à des poursuites privées.

## **Droit civil et administratif**

---

### **Sur le paragraphe 13:**

70. Le droit administratif et civil est, concernant les personnes visées par le discours de haine, une deuxième voie juridique importante pour la protection des droits et libertés prévus par la Convention (pour des exemples d'affaires de droit civil, voir *Delfi AS c. Estonie*, précité, §§ 21 et suivants et *Aksu c. Turquie*, requêtes n° 4149/04 et 41029/04, 15 mars 2012 [Grande Chambre], §§ 19 et suivants; pour des exemples d'affaires de droit administratif, voir *Balsytė-Lideikienė c. Lituanie*, requête n° 72596/01, 4 Novembre 2008, §§ 3 et suivants et *Mouvement Raëlien c. Suisse*, requête n° 16354/06, 13 juillet 2012). Les procédures civiles et administratives peuvent parfois être menées parallèlement aux procédures pénales (la personne visée par un discours de haine peut, dans le même temps, signaler le cas aux services répressifs et faire une demande d'indemnisation au titre du droit civil, voire du droit administratif). Dans les cas de discours de haine qui n'atteint pas le plus haut niveau de gravité au sens du § 3 de la recommandation, les procédures civiles et administratives constitueront la seule voie de droit pour traiter le discours de haine. Les deux voies de droit aboutissent à des résultats différents: alors que les procédures pénales donnent généralement lieu à une sanction, les procédures civiles et administratives aboutissent souvent au versement d'une indemnité ou à l'interdiction de recourir au discours de haine. Les procédures civiles et administratives constituent en général la forme la moins grave d'ingérence dans le droit à la liberté d'expression. En même temps, les règles relatives à la charge de la preuve et au niveau de preuve requis diffèrent entre les deux instances et il sera souvent plus facile de tenir l'auteur du discours de haine pour responsable en vertu du droit civil et administratif.

71. Il convient de noter que pour certains États, le droit pénal est la seule base permettant de régler les discours de haine constitutif d'infractions pénales, sachant que le discours de haine ne relevant pas du droit pénal n'a pas de sens juridique. Cependant, dans de tels cas, le droit pénal peut inclure des mesures, dans le cadre d'un recours à la justice pénale, que d'autres États considèrent généralement comme des mesures de droit civil – notamment des amendes et indemnités accompagnant une sanction pénale (par exemple, à la place ou en complément d'une peine de prison ou d'une mesure privative de liberté).

72. En droit civil, les atteintes à la dignité, à l'intégrité psychologique et à la réputation d'une personne (concernant la protection de ces droits en vertu de l'article 8 de la Convention, voir *Király et Dömötör c. Hongrie*, § 41; et *Beizaras et Levickas c. Lituanie*, précité, § 117) donnent généralement lieu à des demandes d'indemnisation et de redressement par injonction, souvent en vertu du droit général de la responsabilité civile et des règles spécifiques de la responsabilité de l'État pour violation du droit à la protection de la dignité humaine, de la réputation et du bien-être. Cette protection tend à être plus large que celle prévue par le droit pénal, car elle englobe un large éventail de violations, notamment les insultes, la calomnie et

la diffamation liées à un large éventail de motifs illicites, même lorsque ces formes de discours de haine ne constituent pas une infraction pénale.

73. Contrairement aux dispositions du droit pénal relatives au discours de haine, aucune disposition spécifique n'a été élaborée dans le cadre du droit général de la responsabilité civile ou des règles relatives à la responsabilité de l'État, qui permettrait de décrire de manière plus précise les expressions du discours de haine interdites par la loi. Certaines expressions du discours de haine pourraient également être interdites et définies comme des infractions administratives par les lois sur les médias ou sur la communication électronique. Pour savoir si un cas de discours de haine doit être traité par le droit pénal ou par le droit civil ou administratif, il convient d'appliquer les critères décrits au § 4 de la recommandation.

74. Le discours de haine peut également être considéré comme une discrimination telle que définie dans la législation anti-discrimination nationale et européenne, dans la mesure où l'auteur traite la personne visée différemment des autres personnes se trouvant dans des situations similaires sans justification objective et raisonnable (pour cette définition, voir par exemple *D.H. et autres c. République tchèque*, requête n° 57325/00, 13 novembre 2007, [Grande Chambre], § 175 ; et *Beizaras et Levickas c. Lituanie*, précité, § 114), ou constituer un harcèlement tel que défini dans cette même législation. En vertu de l'article 2.3 de la directive 2000/43/CE du Conseil, le harcèlement est considéré comme une discrimination au sens de la directive, lorsqu'un comportement indésirable lié à l'origine raciale ou ethnique se manifeste, et a pour objet ou pour effet de porter atteinte à la dignité d'une personne et de créer un environnement intimidant, hostile, dégradant, humiliant ou offensant.

75. Les États membres devraient prévoir que les recours civils et administratifs en cas de violation de l'interdiction du discours de haine comprennent le versement d'une indemnité, la suppression, le blocage, un redressement par voie d'injonction et la publication d'une déclaration reconnaissant que les propos émis constituaient un discours de haine, ainsi que, en vertu du droit administratif, une amende et la perte de licence.

#### Sur le paragraphe 14:

76. Les États membres devraient s'assurer que leur législation anti-discrimination s'applique à toutes les formes de discours de haine couvertes par les §§11 et 13 de la recommandation, ce afin de créer un système permettant à toutes les personnes visées par des propos haineux d'obtenir réparation, et plus particulièrement une indemnité, sans avoir à porter plainte auprès des autorités répressives. Grâce à cette clarification, les personnes visées par le discours de haine pourront également demander aide et assistance aux organismes de promotion de l'égalité, lesquels devraient avoir pour mandat explicite de lutter contre les discours haineux et avoir qualité pour engager des actions en justice, soit au nom de la personne visée, soit, le cas échéant, en leur propre nom. À cet égard, l'existence d'une aide juridictionnelle gratuite pour les affaires de discrimination est un autre élément important pour garantir que les personnes visées par le discours de haine puissent faire valoir leurs droits (§§ 4a et 14 à 16 de la RPG n°2 de l'ECRI sur les organismes de promotion de l'égalité chargés de lutter contre le racisme et l'intolérance au niveau national). Lorsque la législation anti-discrimination définit également des infractions administratives, les cas de double peine doivent être exclus.

#### Sur le paragraphe 15:

77. Les autorités ou institutions publiques telles que la police, les institutions éducatives, y compris les écoles et les médias publics, ont un rôle crucial à jouer dans l'obligation positive des États membres de prévenir et combattre le discours de haine et sa diffusion. Selon l'article 4c de la CIEDR, les États parties ne doivent pas permettre aux autorités ou institutions publiques, nationales ou locales, de promouvoir la discrimination raciale ou d'y inciter. Étant donné leur influence considérable sur les politiques de l'État et le discours public, et compte tenu de leur devoir spécifique de respecter les droits de l'homme, la recommandation demande aux États membres de veiller à ce que les autorités ou les institutions publiques et leurs représentants évitent de recourir au discours de haine.

78. Les États membres devraient en outre introduire dans leur législation le devoir des autorités publiques de promouvoir les discours tolérants et inclusifs. Ce principe est par exemple exprimé à l'article 6 de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, H(95)10, qui stipule que les Parties encouragent l'esprit d'inclusion et le dialogue interculturel et prennent des mesures efficaces pour favoriser le respect et la compréhension mutuels et la coopération entre toutes les personnes vivant sur leur territoire, quelle que soit leur identité ethnique, culturelle, linguistique ou religieuse, en particulier dans les domaines de l'éducation, de la culture et des médias. De même, l'ECRI recommande aux §§ 2 et 8 de sa RPG n° 7 sur

la législation nationale pour lutter contre le racisme et la discrimination raciale que les constitutions des États membres consacrent l'engagement de l'État à promouvoir l'égalité, et que la loi impose aux autorités publiques l'obligation de le faire. Ces devoirs ainsi que l'encouragement à s'élever contre le discours de haine pourraient figurer dans la législation ou dans les codes de conduite qui régissent le comportement des fonctionnaires et agents publics.

## **Législation relative au discours de haine en ligne**

---

79. Ces dernières années, le discours de haine a proliféré massivement, rapidement et largement sur internet. Pour limiter les préjudices causés par le discours de haine en ligne, les États membres devraient promulguer une législation efficace pour empêcher sa publication et pour assurer son retrait, lorsqu'il a déjà été publié. Compte tenu de l'ampleur du discours de haine en ligne et du fait qu'une action rapide s'impose pour éviter sa large prolifération, les États membres ne peuvent assumer seuls cette tâche, et doivent faire en sorte que les intermédiaires d'internet y contribuent.

80. Le terme « intermédiaires d'internet » peut être défini comme un large éventail d'acteurs, diversifiés et en évolution rapide, qui facilitent les interactions sur internet entre les personnes physiques et entre les personnes physiques et morales en exerçant des fonctions diverses et en proposant des services variés. Certains connectent les utilisateurs à internet, assurent le traitement des informations et des données, ou hébergent des services web, y compris pour le contenu généré par les utilisateurs. D'autres agrègent des informations et permettent d'effectuer des recherches; ils donnent accès à des contenus et des services conçus et/ou gérés par des tiers, les hébergent et les indexent. Certains facilitent la vente de biens et de services, notamment de services audiovisuels, et rendent possibles d'autres transactions commerciales, y compris les paiements. Les services d'intermédiaire peuvent également être fournis par les médias traditionnels, par exemple, lorsqu'un espace pour des contenus générés par les utilisateurs - tel que des commentaires - est proposé sur leurs plateformes (§§ 4 à 5 de la Recommandation CM/Rec(2018)2 sur les rôles et les responsabilités des intermédiaires d'internet).

### **Sur le paragraphe 16:**

81. Ce sont les États membres qui ont l'obligation ultime de protéger les droits de l'homme et les libertés fondamentales également dans l'environnement numérique (§ 1.1.3. de la Recommandation CM/Rec(2018)2 sur les rôles et les responsabilités des intermédiaires d'internet). Par conséquent, ils devraient élaborer un cadre juridique clair pour prévenir et combattre le discours de haine en ligne, conformément à la Recommandation CM/Rec(2018)2 susmentionnée sur les rôles et les responsabilités des intermédiaires d'internet et à la Note d'orientation sur les meilleures pratiques en vue de la mise en place de cadres juridiques et procéduraux efficaces pour les mécanismes d'autorégulation et de corégulation de la modération de contenu (Note d'orientation sur la modération de contenu), adoptée par le Comité directeur sur les médias et la société de l'information (CDMSI). Ces cadres juridiques devraient principalement se concentrer sur le discours de haine en ligne interdit par le droit pénal, civil ou administratif (§ 3.1 de la recommandation), mais aussi inciter les intermédiaires d'internet et les autres parties prenantes à s'attaquer aux formes d'expression en ligne offensantes ou préjudiciables qui ne présentent pas une gravité suffisante pour être légitimement restreintes en vertu de la Convention (voir § 3.2 de la recommandation).

82. Les États membres devraient harmoniser ces cadres juridiques entre eux et œuvrer à l'adoption de normes communes au niveau international (voir §§ 62-63 de la recommandation), car le discours de haine en ligne s'étend au-delà des frontières nationales et l'harmonisation est nécessaire pour prévenir et combattre efficacement leur diffusion en ligne. Les procédures et conditions de retrait doivent respecter la liberté d'expression, être transparentes, claires et prévisibles. Il devrait en être de même pour les responsabilités et les règles de responsabilité imposées aux intermédiaires d'internet.

### **Sur le paragraphe 17:**

83. Il est très important que les États membres précisent dans leur législation sur le discours de haine en ligne les rôles et les responsabilités de toutes les parties prenantes, et délimitent clairement ceux des acteurs étatiques et ceux des acteurs privés et des organisations de la société civile. Les acteurs étatiques comprennent: la police et les services de poursuite, les autorités de régulation, les institutions nationales des droits de l'homme indépendantes et les organismes de promotion de l'égalité. Les acteurs privés comprennent: les médias, les intermédiaires internet concernés, les organismes d'autorégulation et les organisations de la société civile, notamment les « signaleurs de confiance » (personne ou entité considérée par un

prestataire de services d'hébergement comme disposant d'une expertise et de responsabilités particulières aux fins de lutter contre les contenus illicites en ligne; une possible définition est donnée dans le § 4g de la Recommandation C(2018)1177 final de la Commission européenne sur les mesures destinées à lutter, de manière efficace, contre les contenus illicites en ligne).

84. Des orientations particulièrement utiles sur ce sujet figurent non seulement dans la Recommandation CM/Rec(2018)2 sur les rôles et les responsabilités des intermédiaires d'internet mais aussi dans la Note d'orientation sur la modération de contenu, adoptée par le CDMSI.

85. Les États membres doivent également définir la manière dont les acteurs étatiques et non étatiques doivent coopérer pour traiter le discours de haine en ligne. L'une des façons d'organiser cette coopération est de mettre en place des systèmes et organismes dits de corégulation, dans lesquels les autorités publiques et les acteurs privés contribuent au traitement du discours de haine en ligne (pour plus de détails, voir *Models of Governance of Online Hate Speech*, par Alexander Brown, 2020, en anglais uniquement).

#### **Sur le paragraphe 18:**

86. Étant donné que l'infrastructure et les plateformes fournies par les intermédiaires d'internet sont utilisées pour la diffusion rapide de grandes quantités de discours de haine, il est de la plus haute importance que les États membres s'assurent que les intermédiaires d'internet respectent les droits de l'homme et appliquent les principes de diligence raisonnable en la matière. Ceux-ci sont décrits aux §§ 20 et suivants de la Recommandation CM Rec (2016)3 sur les droits de l'homme et les entreprises § 17 des Principes directeurs relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme, qui ont été approuvés par le Conseil des droits de l'homme des Nations Unies en 2011. Comme indiqué au § 136 cet exposé des motifs, il convient de veiller à ce que les mesures de lutte contre le discours de haine en ligne ne soient pas seulement assurées par le développement de systèmes automatisés, mais que des représentants individuels des intermédiaires d'internet se voient attribuer la responsabilité de superviser chacun de ces systèmes.

#### **Sur le paragraphe 19:**

87. Les États membres devraient s'assurer que des mécanismes sont en place pour le signalement des cas de discours de haine en ligne qui enfreignent la législation ou les conditions de service des intermédiaires d'internet.

#### **Sur le paragraphe 20:**

88. Les procédures et conditions de retrait de contenu devraient être transparentes, claires et prévisibles, de même que les règles de responsabilité imposées aux intermédiaires d'internet. Pour garantir cette transparence, toute décision prise dans ce contexte par des acteurs publics ou privés devrait être publiée, du moins sous une forme synthétique et anonyme. Il convient également de rendre public le fait que le contenu ait été initialement signalé par des parties privées, des autorités publiques, des outils automatisés ou des signaleurs de confiance.

89. Il devrait être possible de faire appel de la décision de ne pas supprimer, de contextualiser ou de déprioriser le contenu constituant un discours de haine signalé auprès d'un mécanisme de contrôle interne ou externe, ou directement auprès du système judiciaire. Dans tous les cas, il devrait être possible de demander un contrôle juridictionnel indépendant. La recommandation implique que les États membres soient libres de désigner soit une cour, soit un tribunal administratif indépendant pour cette tâche. Il importe que la même possibilité soit garantie lorsqu'un contenu a été jugé contraire au droit pénal, civil ou administratif ou aux conditions de service des intermédiaires et qu'en conséquence il a été retiré, contextualisé ou dépriorisé.

90. En ce qui concerne les recours internes, les intermédiaires d'internet devraient prévoir la possibilité de s'adresser à un régulateur ou à un mécanisme de surveillance indépendant, sans empêcher ou limiter de quelque manière que ce soit le droit des utilisateurs de demander un recours judiciaire (voir § 1.5.2., CM/Rec(2018)2).

#### **Sur le paragraphe 21:**

91. Le § 21 de la recommandation reprend des aspects importants du § 1.1.5. de la Recommandation CM/Rec(2018)2 sur les rôles et les responsabilités des intermédiaires d'internet en ce qu'il prévoit que les États membres devraient prendre en compte les différences considérables qui existent entre les intermédiaires d'internet lors de l'élaboration, de l'interprétation et de l'application du cadre législatif régissant leurs

responsabilités (voir également la Note d'orientation sur la modération de contenu, § 21 et les parties correspondantes de son exposé des motifs). Selon que les intermédiaires produisent ou gèrent des contenus disponibles sur leurs plateformes ou exercent des fonctions de conservation ou d'édition, notamment en utilisant des algorithmes, les autorités nationales devraient appliquer, comme le stipule le § 1.3.9. de la Recommandation CM/Rec(2018)2 sur les rôles et les responsabilités des intermédiaires d'internet une approche graduelle et différenciée. Elles devraient aussi déterminer des niveaux de protection adéquats, ainsi que les devoirs et les responsabilités découlant du rôle que jouent les intermédiaires dans la production et la diffusion de contenus – tout en portant une attention particulière à leur obligation de protéger et de promouvoir le pluralisme et la diversité dans la diffusion en ligne des contenus.

### Sur le paragraphe 22:

92. Comme mentionné ci-dessus, l'obligation positive des États membres de protéger efficacement les personnes visées par un discours de haine vaut également dans l'environnement en ligne. Étant donné le nombre extraordinairement important de propos haineux diffusés rapidement et largement sur internet, les États membres devraient s'assurer par le biais de leur législation que les intermédiaires contribuent au respect de cette obligation positive. Ils devraient en outre fournir aux intermédiaires, en particulier à ceux qui produisent ou gèrent des contenus disponibles sur leurs plateformes, ou exercent des fonctions de conservation ou d'édition, notamment en utilisant des algorithmes, des conseils sur les processus de traitement du discours de haine en ligne potentiellement en infraction avec le droit pénal, civil ou administratif. Les obligations correspondantes pour les différents groupes d'intermédiaires d'internet devraient être différenciées comme décrit au § 21 de la recommandation.

93. Dans le même temps, les États membres devraient veiller à ce que les cadres juridiques et réglementaires n'entraînent pas de conformité excessive ou de mise en œuvre discriminatoire. Cela vaut tout particulièrement dans le cas des contenus qui, tout en étant légaux, peuvent être indésirables dans une société démocratique, et où il est établi que les droits de l'homme doivent également être respectés (pour plus de détails, voir les §§ 14c et 28 et suivants de la Note d'orientation sur la modération de contenu et les parties pertinentes de son exposé des motifs). Pour ces raisons, les États membres devraient préciser dans leur législation que les intermédiaires d'internet ne seront pas tenus responsables s'ils ont décidé, sur la base d'une solide évaluation factuelle et juridique, de ne pas retirer un contenu qui aura ultérieurement été qualifié par les autorités compétentes comme étant en infraction avec le droit pénal, civil ou administratif ou, inversement, de retirer un contenu qui aura par la suite été qualifié de légal.

94. Un élément important de cette réglementation est de prévoir la possibilité pour les internautes et les autres parties prenantes de signaler aux intermédiaires d'internet, de manière facilement accessible, le discours de haine potentiellement interdit par le droit pénal, civil ou administratif (voir § 86 ci-dessus). Ces intermédiaires devraient avoir l'obligation de traiter ces signalements de manière rapide et efficace, dans le cadre d'une procédure transparente qui conduise, le cas échéant, à la suppression rapide et effective du discours de haine en ligne. Ces rapports devraient contenir suffisamment d'informations pour permettre à l'intermédiaire d'internet d'évaluer si le contenu signalé constitue un discours de haine interdit par le droit pénal, civil ou administratif. La qualité des signalements peut être améliorée par une conception appropriée du formulaire dédié à leur établissement.

95. Dans ce contexte, il est souhaitable de retirer d'internet aussi rapidement que possible un discours de haine interdit en vertu du droit pénal, civil ou administratif. Les recherches montrent que la durée de vie des messages sur les médias sociaux n'est souvent que de quelques minutes. Cela signifie qu'il suffit d'un laps de temps très bref pour qu'un discours de haine diffusé sur ces plateformes produise des effets préjudiciables. En tout état de cause, certains États membres ont imposé aux intermédiaires d'internet l'obligation de retirer les contenus illicites dans les 24 heures après le signalement. En revanche, un délai aussi court peut se révéler insuffisant pour évaluer soigneusement les cas difficiles et ambigus, qui demandent des recherches factuelles approfondies ou un raisonnement juridique complexe. Pour les cas qui nécessitent souvent une évaluation factuelle ou juridique approfondie, des délais plus longs ont été établis; les États membres prévoient également la possibilité pour les intermédiaires de soumettre ces cas difficiles ou ambigus à un organisme de réglementation indépendant. Il pourra s'agir d'une autorité publique telle qu'un régulateur public des médias, d'une institution des droits de l'homme ou d'un organisme de promotion de l'égalité, d'un organisme d'autorégulation indépendant géré par un ou plusieurs intermédiaires d'internet, ou d'un organisme de corégulation relevant d'entités publiques et privées (pour plus de détails, voir la Note d'orientation sur la modération de contenu p.11 et suivantes, et *Models of Governance of Online Hate Speech*, par Alexander Brown, 2020).



96. Dans un nombre considérable de cas, le discours de haine est retiré d'internet, mais les preuves correspondantes ne sont pas sécurisées et transmises aux services répressifs. Pour remédier à cette situation, les États membres devraient stipuler que les intermédiaires d'internet doivent sécuriser les preuves du discours de haine en ligne, qui est potentiellement en infraction avec le droit pénal, civil ou administratif (voir § 2.3.6, CM/Rec(2018)2 sur les rôles et les responsabilités des intermédiaires d'internet). Les États membres devraient aussi clarifier dans quelles conditions ils devraient transmettre ces preuves aux services répressifs. La transmission de ces éléments devrait être subordonnée à un ordre préalable d'une autorité compétente. La législation et les principes relatifs à la protection des données devraient être respectés par tous les acteurs afin d'éviter tout traitement excessif des données.

97. Les cas ambigus et complexes pourraient faire l'objet de mesures provisoires afin d'éviter la suppression hâtive de contenus potentiellement légaux. Au lieu d'être entièrement supprimé, le contenu suspect pourrait être dépriorisé ou contextualisé. La dépriorisation signifie ici qu'un modérateur de contenu ou l'algorithme régissant la diffusion du contenu lui accorde une priorité moindre, conduisant ainsi à une diffusion moins large. La contextualisation signifie que le contenu est publié avec une note indiquant qu'il peut s'agir d'un discours de haine. La dépriorisation et la contextualisation peuvent également être perçues comme des ingérences moins graves en vertu du principe de proportionnalité, jusqu'à ce que la décision finale de l'organe responsable de la plateforme ou d'un autre mécanisme soit prise.

98. Les États membres devraient veiller à ce que les intermédiaires d'internet se conforment au cadre juridique et réglementaire existant, par exemple par le biais d'une surveillance exercée par un régulateur indépendant doté de pouvoirs adéquats. Dans leur législation, ils devraient également demander aux intermédiaires de désigner des représentants légaux qui les représentent en matière juridique et qui puissent recevoir toute notification en leur nom.

#### Sur le paragraphe 23:

99. Les États membres devraient exiger dans leur législation que les intermédiaires d'internet fournissent une explication claire des raisons de leur décision de bloquer, supprimer ou déprioriser un contenu sur la base de la loi sur le discours de haine ou de leurs conditions de service, afin d'assurer la transparence aux personnes concernées par ces décisions (voir également § 2.3.3, CM/Rec(2018)2 sur les rôles et les responsabilités des intermédiaires d'internet). Il pourrait être considéré suffisant que l'intermédiaire communique à l'utilisateur le texte et le paragraphe exacts de la disposition légale ou des conditions de service sur la base duquel le modérateur de contenu ou un système automatisé a pris la décision de bloquer, de retirer, de contextualiser ou de déprioriser le contenu en question. Si cette exigence s'avère trop lourde pour les petits intermédiaires, les États pourraient envisager de la restreindre aux cas où un utilisateur demande activement une explication ; dans ce cas, il faudrait s'assurer que celle-ci est fournie dans un temps limité permettant de respecter tout éventuel délai concernant l'introduction d'une action en justice.

100. Dans la pratique, certains intermédiaires bloquent des comptes, par exemple en cas de publication répétée de discours de haine. Les États membres devraient envisager d'adopter une législation qui régit ce domaine et définisse les conditions dans lesquelles un compte peut être bloqué de manière temporaire ou permanente. Une telle législation devrait aussi offrir des garanties contre tout abus de ces pouvoirs, et qui stipule que toute décision de blocage temporaire ou permanent d'un compte doit être motivée et prévoit la possibilité de recours devant une instance judiciaire.

101. Si le contenu n'est pas publié par un particulier, mais par une institution (ce terme doit être compris dans un sens large et englober par exemple les personnes morales publiques ou privées et toute autre organisation ou entité), les raisons de toute décision restreignant ce contenu devraient être rendues accessibles à l'institution.

#### Sur le paragraphe 24:

102. Les personnes visées par un discours de haine ont souvent des difficultés à identifier l'auteur du discours de haine tenu en ligne. En raison de l'anonymat de l'auteur, même la police, le ministère public et les autres autorités chargées d'enquêter sur les cas de discours de haine en ligne ne sont souvent pas en mesure de mener à bien ces investigations et d'identifier l'auteur du discours. L'obtention d'informations sur les abonnés auprès des fournisseurs de services, y compris auprès de fournisseurs d'autres juridictions, est donc essentielle au succès de ces enquêtes (voir la définition des informations sur les abonnés à l'article 18.3 de la Convention sur la cybercriminalité (STE n°185), ci-après dénommée Convention sur la cybercriminalité). Il en va de même pour les informations relatives à l'enregistrement des noms de domaine détenues par les bureaux d'enregistrement ou les registres lorsque les domaines internet sont utilisés pour du discours de

haine. D'un autre côté, l'anonymat sur internet est important pour permettre la liberté d'expression (en ce qui concerne ces droits et intérêts concurrents, voir *K. U. c. Finlande*, requête n° 2872/02, 2 décembre 2008, § 49).

103. Des indications concernant les motifs permettant d'ordonner la production de renseignements sur les abonnés sont prévus à l'article 18 de la Convention sur la cybercriminalité, et le champ d'application ainsi que les conditions et les garanties de ce pouvoir procédural et d'autres sont décrites aux articles 14 et 15 de cette Convention. D'autres orientations peuvent être trouvées dans la Note d'orientation T-CY #10 sur les injonctions de production concernant des informations sur les abonnés (Article 18 de la Convention de Budapest) qui fut adoptée par le Comité de la Convention sur la cybercriminalité en 2017. Dans les cas du discours de haine interdit par le droit civil ou administratif, des procédures appropriées pour demander des informations sur les abonnés doivent également être mises en place.

104. Bien que non contraignante pour les États membres du Conseil de l'Europe, selon le § 138 du Rapport explicatif de la Convention sur la cybercriminalité, l'expression « autorité compétente » désigne une autorité judiciaire, administrative ou policière habilitée en droit interne à ordonner, autoriser ou entreprendre l'exécution de procédures de collecte ou de production d'éléments de preuve se rapportant à des enquêtes ou procédures pénales spécifiques. Le deuxième protocole additionnel à la Convention sur la cybercriminalité, approuvé par le Comité des Ministres le 17 novembre 2021 et qui devrait être ouvert à la signature en mai 2022, prévoit une coopération directe avec les fournisseurs de services des autres pays pour la production d'informations sur les abonnés (article 7) et pour la divulgation d'informations sur l'enregistrement des noms de domaine (article 6). Comme la Convention, ces mesures ont un champ d'application limité (elles s'appliquent à des enquêtes et procédures pénales spécifiques) et sont soumises aux garanties de l'État de droit (article 13) et de la protection des données (article 14). Elles autorisent en outre des déclarations et des réserves pour permettre aux parties de satisfaire aux exigences nationales en matière de droits de l'homme, d'État de droit ou de constitution.

105. Le « droit européen et international des droits de l'homme » comprend, entre autres, la Convention européenne des droits de l'homme et la Convention 108+ du Conseil de l'Europe sur la protection des données et, le cas échéant, le Règlement général sur la protection des données (UE) 2016/679 (RGPD).

#### Sur le paragraphe 25 :

106. Les États membres devraient mettre à la disposition du public des données et des informations détaillées sur les contenus qui ont été restreints conformément à la législation nationale sur le discours de haine et exiger par la loi que les intermédiaires d'internet concernés produisent et publient des rapports de transparence. Ces rapports ont pour but d'assurer la transparence en matière de restriction de la liberté d'expression et servent de base à l'évaluation régulière de la nécessité et de la proportionnalité des restrictions imposées par les autorités publiques et les intermédiaires au sens de l'article 10.2 de la Convention (voir § 1.2.3 CM/Rec(2018)2 sur les rôles et les responsabilités des intermédiaires d'internet et la Note d'orientation sur la modération de contenu, §§ 39-44). Ils visent également à garantir que la modération de contenu soit effectuée de manière non discriminatoire.

107. Les rapports publiés par les États membres devraient contenir, dans la mesure du possible, des informations sur : les caractéristiques protégées en cause ; les différentes expressions de discours de haine ; des données statistiques ventilées sur les affaires traitées par la police, le ministère public et le pouvoir judiciaire en vertu du droit pénal et sur leurs résultats en termes d'enquêtes, d'inculpations, de jugements et de restriction de contenu ; les affaires traitées par le pouvoir judiciaire en vertu du droit civil et administratif ; des indications permettant de savoir si le contenu a été restreint sur la base du droit pénal, civil ou administratif ou sur la base des conditions de service de l'intermédiaire d'internet ; le nombre, la nature et le fondement juridique des demandes de restriction de contenu transmises aux plateformes en ligne ; les mesures prises à la suite de ces demandes ; les restrictions de contenu fondées sur des traités d'entraide judiciaire ; les mesures prises pour respecter le droit et les principes relatifs à la protection des données ; les catégories de personnes visées par des discours de haine et de celles qui publient des discours de haine ; et les principaux facteurs de recrudescence identifiés, tels que les campagnes électorales ou d'autres événements qui auraient pu déclencher des vagues de discours de haine (pour plus de détails, voir le § 12 de la RPG n° 11 de l'ECRI sur la lutte contre le racisme et la discrimination raciale dans les activités de police et les §§ 12, 65 et suivants de son exposé des motifs ; et le § 3 de la RPG n° 15 de l'ECRI sur la lutte contre le discours de haine et les §§ 72 et suivants de son exposé des motifs).

108. Les rapports publiés par les intermédiaires d'internet devraient, entre autres, indiquer : les caractéristiques protégées en cause ; les différentes expressions de discours de haine ; sur quel fondement le contenu a été retiré (droit civil, administratif ou pénal ou conditions de service) ; le nombre, la nature et le fondement

juridique de toutes les demandes de restriction de contenu reçues des autorités ; les catégories de personnes visées par des discours de haine et de celles qui publient des discours de haine ; les principaux facteurs d'apparition du discours de haine (voir ci-dessus) ; des informations sur le nombre de modérateurs de contenu et leur formation, y compris des informations sur les technologies, les systèmes automatisés et les critères utilisés, et le temps nécessaire à la détection du cas de discours de haine et à son traitement par des systèmes de modération et de recommandation de contenu ; et les mesures prises pour respecter la loi et les principes relatifs à la protection des données. Les États membres devraient en outre exiger des intermédiaires d'internet qu'ils mettent ces données à la disposition du public dans un format cohérent et qu'ils les diffusent de manière proactive aux chercheurs universitaires, aux organisations de la société civile et aux autres parties prenantes concernées (pour plus de détails, voir également les §§ 2.2.3. et 2.2.4. CM/Rec(2018)2 sur les rôles et les responsabilités des intermédiaires d'internet).

109. Les États membres devraient prévoir que les petits intermédiaires d'internet sont soumis à des obligations de déclaration plus légères que les grands et que les obligations de déclaration sont limitées aux intermédiaires d'internet qui produisent ou gèrent des contenus disponibles sur leurs plateformes ou exercent des fonctions de conservation ou d'édition, notamment en utilisant des algorithmes.

#### Sur le paragraphe 26 :

110. Les États membres devraient veiller à ce que les autorités indépendantes (par exemple les organismes de promotion de l'égalité ou les institutions nationales des droits de l'homme) évaluent régulièrement, en collaboration avec les autres parties prenantes, les effets des systèmes de modération de contenu en place. Ils devraient accorder une attention particulière à la question de savoir si les systèmes existants – y compris les systèmes automatisés – offrent une protection efficace aux personnes visées par le discours de haine et s'ils réalisent un juste équilibre avec le droit à la liberté d'expression des personnes qui publient des contenus sur internet. Il convient de s'attacher tout particulièrement à déterminer si les systèmes existants comportent des risques de sous-déclaration ou de conformité excessive et si les mécanismes de recours internes et externes existants donnent des résultats appropriés (voir également CM/Rec(2018)2 sur les rôles et les responsabilités des intermédiaires d'internet, §§1.1.4 et 1.1.5). Les rapports mentionnés au § 25 de la recommandation constituent une base importante pour ces évaluations.

111. Dans ce contexte, les États membres devraient prévoir que des échantillons représentatifs de discours de haine n'ayant pas fait l'objet d'un contrôle judiciaire soient régulièrement évalués afin d'établir si les restrictions de contenu étaient justifiées ou non, et si les lois et principes relatifs à la protection des données ont été respectés.

112. Sur la base des résultats de ces évaluations, les autorités et les autres parties prenantes devraient prendre des mesures appropriées pour continuer à développer le cadre juridique et les systèmes de modération de contenu en place pour améliorer la détection, le signalement et le traitement de discours de haine en ligne, tout en éliminant les causes de restriction de contenu injustifiées et de surconformité.

#### Sur le paragraphe 27 :

113. Ce paragraphe invite les États membres à exiger des médias en ligne, de par la loi, qu'ils ne diffusent pas de propos haineux atteignant un certain niveau de gravité. En outre, sous réserve d'un contrôle judiciaire indépendant, la loi devrait veiller à ce que les médias en ligne couvrent spécifiquement les messages de tiers dans la section réservée aux commentaires, ainsi que d'autres espaces interactifs ou collaboratifs sur leurs plateformes, tels que des blogs intégrés aux sites web de leurs publications. Cela devrait être conforme aux conclusions de la Cour dans les circonstances spécifiques envisagées dans l'affaire *Delfi AS c. Estonie*, précité, § 115-177 (voir également la Recommandation CM/Rec(2011)7 sur une nouvelle conception des médias et la Recommandation CM/Rec(2014)6 sur un guide des droits de l'homme pour les utilisateurs d'internet).

### 3. RECOMMANDATIONS ADRESSÉES AUX ACTEURS CLÉS

114. Ce chapitre de la recommandation s'adresse à des acteurs clés sélectionnés qui jouent un rôle important dans les sociétés démocratiques, notamment en ce qui concerne le débat public, et qui sont donc en mesure d'apporter une contribution spécifique et significative à la prévention et à la lutte contre le discours de haine. Tous ces acteurs sont liés par la loi applicable au discours de haine, mais ont également des devoirs et responsabilités spécifiques découlant des fonctions particulières qu'ils exercent.

## Agents publics, organes élus et partis politiques

---

### Sur les paragraphes 28 et 29:

115. Aux fins de la présente recommandation, le terme « agents publics » englobe les membres du corps législatif, du gouvernement, du pouvoir judiciaire et d'autres autorités publiques. Les agents publics devraient non seulement éviter de tenir un discours de haine, de le cautionner ou de le diffuser, mais aussi jouer un rôle positif dans la lutte contre le discours de haine et sont par conséquent encouragés à les condamner dans toutes les circonstances pertinentes.

116. Dans le même temps, les agents publics et les responsables politiques devraient veiller à ne pas étiqueter trop rapidement toutes les voix critiques de discours de haine. La liberté d'expression vaut non seulement pour les informations ou idées accueillies avec faveur ou considérées comme inoffensives ou indifférentes, mais aussi pour celles qui heurtent, choquent ou inquiètent l'État ou une fraction quelconque de la population (*Handyside c. Royaume-Uni*, précité, § 49).

117. Compte tenu de leur position d'autorité, les responsables politiques et autres agents publics de haut rang ont davantage de possibilités de propager leur discours. L'effet du discours de haine dans la sphère politique est aussi plus important sur les auteurs présumés d'infractions qui se sentent habilités à reproduire des comportements intolérants et biaisés. Dans *Erbakan c. Turquie*, requête n° 59405/00, 6 juillet 2006, § 56, la Cour a observé qu'il était d'une importance cruciale que les hommes politiques, dans leurs discours publics, évitent de tenir des propos susceptibles de nourrir l'intolérance.

118. Les responsables politiques ont en effet à la fois une obligation politique et une responsabilité morale de n'utiliser ni discours de haine ni vocabulaire stigmatisant, et de condamner immédiatement et clairement leur utilisation par autrui, car leur silence peut être interprété comme une approbation ou un soutien. La protection renforcée de la liberté d'expression dont ils bénéficient renforce également leur responsabilité dans ce domaine (§ 5 de la Résolution 2275(2019) de l'APCE sur le rôle et les responsabilités des dirigeants politiques dans la lutte contre le discours de haine et l'intolérance; voir aussi à cet égard *Sanchez c. France*, requête n°45581/15, 2 septembre 2021<sup>3</sup>).

119. Il convient d'accorder une attention particulière au discours de haine pendant la période électorale, car il est largement amplifié entre les opposants politiques et parmi les électeurs qu'ils visent. En période électorale, les positions des candidats à l'élection ont tendance à se rigidifier et les formules prennent le dessus sur les arguments raisonnables. L'impact du discours raciste et xénophobe devient alors plus important et plus dommageable (*Féret c. Belgique*, précité, § 76). À cet égard, la Cour rappelle qu'il est d'une importance cruciale que les responsables politiques, dans leurs discours publics, évitent de diffuser des propos susceptibles de nourrir l'intolérance. Ils sont soumis aux devoirs et responsabilités prévus à l'article 10.2 de la Convention et devraient également être particulièrement attentifs à la défense de la démocratie et de ses principes, en particulier dans un contexte électoral (*Sanchez c. France*, précité, § 89).

120. Dans leurs efforts visant à encourager les responsables politiques et les partis politiques à aborder et à condamner le discours de haine, les parlements, les autres organes élus et les partis politiques devraient encourager une plus grande adoption et adhésion à la Charte révisée des partis politiques européens pour une société non raciste, telle qu'adoptée par le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe en 2017. Lors de l'élaboration de politiques spécifiques contre le discours de haine, les États membres peuvent en outre trouver une inspiration et des conseils supplémentaires dans la RPG n° 15 de l'ECRI sur la lutte contre le discours de haine.

## Intermédiaires d'internet

---

121. Les intermédiaires d'internet jouent un rôle essentiel en permettant aux personnes du monde entier de communiquer entre elles et de partager des informations. Ils ont acquis un pouvoir considérable au plan national et international et exercent un impact de plus en plus décisif sur les droits de l'homme, les libertés

---

3. Conformément aux dispositions des articles 43 et 44 de la Convention, cet arrêt de chambre n'est pas définitif. Il a été renvoyé devant la Grande Chambre le 17 janvier 2022. Dans un délai de trois mois à compter de la date de son prononcé, toute partie peut demander le renvoi de l'affaire devant la Grande Chambre de la Cour. En pareil cas, un collège de cinq juges détermine si l'affaire mérite plus ample examen. Si tel est le cas, la Grande Chambre se saisira de l'affaire et rendra un arrêt définitif. Si la demande de renvoi est rejetée, l'arrêt de chambre deviendra définitif à la date de ce rejet. Dès qu'un arrêt devient définitif, il est transmis au Comité des Ministres du Conseil de l'Europe qui en surveille l'exécution. Des renseignements supplémentaires sur le processus d'exécution sont consultables à l'adresse suivante : [www.coe.int/t/dghl/monitoring/execution](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/execution).

fondamentales et la démocratie. Par exemple, ils modèrent et classent les contenus, y compris au moyen de techniques de traitement automatisé des données personnelles et, partant, influencent l'accès des utilisateurs aux informations en ligne, à l'instar des médias, ou assurent également d'autres fonctions qui se rapprochent de celles des éditeurs (voir CM/Rec(2018)2 sur les rôles et les responsabilités des intermédiaires d'internet, § 5).

122. Compte tenu de la prévalence du discours de haine en ligne sur les systèmes gérés par les intermédiaires d'internet et du préjudice qu'il cause aux personnes et aux groupes visés, il y a eu une prise de conscience croissante de la nécessité de responsabiliser les intermédiaires d'internet en matière de droits de l'homme afin de limiter les discours de haine en ligne sur leurs plateformes.

### Sur le paragraphe 30 :

123. Conformément à la Recommandation CM/Rec(2016)3 sur les droits de l'homme et les entreprises, les États membres devraient effectivement mettre en œuvre les Principes directeurs des Nations Unies relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme et veiller à ce que toutes les entreprises commerciales qui sont domiciliées ou opèrent dans leur juridiction se conforment à toutes les lois applicables et respectent les droits de l'homme (« la responsabilité des entreprises de respecter les droits de l'homme »). Cela signifie qu'elles ne doivent pas violer les droits de l'homme des tiers et remédier aux incidences négatives sur les droits de l'homme dans lesquelles elles ont une part de responsabilité.

124. Cela implique la responsabilité de traiter de manière exhaustive les différents niveaux (voir le § 3 de l'annexe à la recommandation) et les diverses expressions (voir le § 18 du présent exposé des motifs) du discours de haine en ligne, qui existe indépendamment de la capacité ou de la volonté de l'État de remplir ses propres obligations en matière de droits de l'homme et s'applique aux intermédiaires d'internet quels que soient leur taille, leur secteur d'activités, leur contexte opérationnel, leur structure de propriété ou leur nature (voir § 2.1.1 de la CM/Rec(2018)2 sur les rôles et les responsabilités des intermédiaires d'internet). Toutefois, les moyens de lutte contre la haine en ligne doivent être calibrés en fonction de la gravité de l'impact sur les droits de l'homme que le service fourni peut avoir (voir les §§ 3 et 4 de la recommandation et la CM/Rec(2018)2 sur les rôles et les responsabilités des intermédiaires d'internet, §§ 2.1.1 et 2.1.2.). En outre, toute demande, exigence ou autre action des autorités publiques adressée aux intermédiaires d'internet en vue de restreindre l'accès (y compris le blocage ou la suppression de contenus), ou toute autre mesure susceptible d'entraîner une restriction du droit à la liberté d'expression, doit être prévue par la loi, poursuivre l'un des buts légitimes prévus à l'article 10 de la Convention, être nécessaire dans une société démocratique et être proportionnée au but poursuivi (CM/Rec(2018)2 sur les rôles et les responsabilités des intermédiaires d'internet, §§ 1.3.1 et 1.3.5). Si les intermédiaires d'internet sont tenus de retirer, en vertu d'une loi nationale, un contenu qui, selon eux, viole le droit et les normes relatifs aux droits de l'homme, ils devraient demander la révocation ou la modification de la demande, explorer les options juridiques pour contester la loi nationale et solliciter l'aide des parties prenantes.

### Sur le paragraphe 31 :

125. Le droit et les normes en matière de droits de l'homme auxquels il est fait référence au § 31 de la recommandation englobent la liste figurant aux §§ 15 et 44 de son exposé des motifs, ainsi que la jurisprudence pertinente de la Cour européenne des droits de l'homme, la Convention sur la cybercriminalité n° 185 et, le cas échéant, son protocole additionnel n° 189, la Recommandation de politique générale n° 15 de l'ECRI sur la lutte contre le discours de haine, l'Observation générale n° 34 du Comité des droits de l'homme sur l'article 19 du PIDCP relatif à la liberté d'opinion et d'expression, la CERD/C/GC/35 sur la lutte contre les discours de haine raciale, le Plan d'action de Rabat sur l'interdiction de tout appel à la haine nationale, raciale ou religieuse qui constitue une incitation à la discrimination, à l'hostilité ou à la violence, et les recommandations des titulaires de mandat au titre des procédures spéciales des Nations Unies, en particulier celles du Rapporteur spécial sur le droit à la liberté d'opinion et d'expression.

126. Dans le cadre juridique international et national relatif au discours de haine en ligne, les intermédiaires d'internet devraient concevoir leurs propres politiques et conditions spécifiques concernant la modération de contenu et le traitement des données et les énoncer clairement dans leurs conditions de service, auxquelles tous les utilisateurs doivent souscrire avant d'utiliser leurs plateformes et systèmes. Ces politiques et conditions de service devraient respecter les règles de protection des données (voir la Convention STE n°108 Convention pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel et la Convention 108+ : Convention pour la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel du Conseil de l'Europe).

127. En ce qui concerne le discours de haine en ligne et en réponse à leurs obligations légales, à leurs responsabilités en matière de droits de l'homme et aux appels publics de plus en plus nombreux à respecter les cadres juridiques nationaux et internationaux, de nombreux intermédiaires ont adopté des réglementations et mis en place des infrastructures et des mécanismes qui permettent aux utilisateurs de signaler les contenus potentiellement abusifs, lesquels sont ensuite transmis aux modérateurs de contenu pour examen. Ces politiques de modération du contenu sont appliquées par des modérateurs humains et des outils automatisés qui évaluent si le contenu en question est conforme aux exigences légales et aux conditions de service de l'intermédiaire d'internet. Les intermédiaires d'internet devraient garantir l'emploi d'effectifs suffisants pour la modération du contenu et des conditions de travail décentes pour les employés (voir également CM/Rec(2018)2 sur les rôles et les responsabilités des intermédiaires d'internet, §2.3.4).

128. Pour s'acquitter de leur responsabilité d'entreprise en matière de respect des droits de l'homme, les intermédiaires devraient prendre en compte le droit et les normes relatives aux droits de l'homme dans le cadre du développement et du déploiement de leurs systèmes algorithmiques, dans leurs politiques de modération de contenu, et dans les décisions de leurs mécanismes de surveillance. Plus l'impact et les dommages potentiels causés aux objets de la protection juridique et plus la valeur de service public sont importants pour l'exercice des droits de l'homme, plus l'intermédiaire devrait prendre de précautions dans le cadre de l'élaboration et de l'application de ses conditions de service, de ses normes collectives et de ses codes d'éthique. Cela devrait viser notamment à prévenir la diffusion d'abus de langage et d'images, de haine et d'incitation à la violence (voir CM/Rec(2018)2 sur les rôles et les responsabilités des intermédiaires d'internet, § 2.1.2; et CM/Rec(2020)1 sur les impacts des systèmes algorithmiques sur les droits de l'homme).

129. La transparence des politiques des intermédiaires d'internet en matière de droits de l'homme et de discours de haine est nécessaire pour garantir, par le biais d'une évaluation interne et externe, que la modération des contenus respecte effectivement les droits de l'homme et pour informer efficacement les utilisateurs sur les comportements autorisés ou non (voir les §§ 47 et suivants et les §§ 106 et suivants du présent exposé des motifs et, pour plus de détails, le § 40 de la Note d'orientation sur la modération de contenu).

130. Afin d'assurer la plus grande transparence et accessibilité possibles de leurs politiques en matière de droits de l'homme et de lutte contre le discours de haine, les intermédiaires d'internet devraient élaborer leurs conditions de service, dans le plein respect de la législation, de la jurisprudence de la Cour et des critères énoncés au § 4 de la recommandation. Leurs conditions de service devraient comprendre les normes d'évaluation, de modération et de restriction du discours de haine qui est en infraction avec le droit pénal, civil ou administratif ou qui viole leurs conditions de service. Ils devraient en outre publier toutes les règles y afférentes et fournir des informations sur les procédures et les voies de recours, ainsi que sur toute modification de celles-ci, et les mettre à la disposition du public dans toutes les langues pertinentes, y compris les langues régionales et minoritaires, le cas échéant et dans la mesure du possible. Les intermédiaires d'internet devraient par ailleurs être transparents quant aux paramètres utilisés dans les systèmes de recommandation et informer les utilisateurs de tout changement à cet égard de manière appropriée, compréhensible et en temps utile (pour plus de détails, voir la Note d'orientation sur la modération de contenu, §§ 20 et 40).

131. Les intermédiaires d'internet doivent veiller à ce que leurs conditions de service, règles ou normes soient aisément compréhensibles pour le lecteur moyen et lui permettent de prévoir les résultats de leur application pratique. Les intermédiaires sont donc encouragés à fournir des exemples de discours de haine qui sont en violation de la législation ou de leurs conditions de service.

132. Afin d'améliorer la transparence de leurs mécanismes de suppression, les intermédiaires d'internet devraient publier des rapports périodiques en ligne comprenant des données complètes et ventilées sur les suppressions de discours de haine, y compris des informations sur les types et formes de discours de haine et les catégories d'utilisateurs générant de tel discours (c'est-à-dire les personnes et les acteurs étatiques ou non étatiques). Ils devraient diffuser ces informations auprès des chercheurs universitaires, des organisations de la société civile, des réseaux, des organisations non gouvernementales, des centres de recherche et des autres parties prenantes concernées.

### **Sur le paragraphe 32:**

133. Les politiques de modération du discours de haine potentiel devraient être élaborées sur la base des critères énumérés au § 4 de la recommandation et de leur interaction (pour plus de détails, voir les §§ 32-35 de l'exposé des motifs).

134. Au-delà du choix binaire entre la suppression ou le maintien d'un contenu, la modération de contenu offre une gamme d'outils tels que la rétrogradation temporaire ou permanente, la démonétisation ou le

signalement d'un contenu jugé problématique (voir la Note d'orientation sur la modération de contenu, § 13). D'autres outils qui pourraient être utilisés comme des réponses proportionnées au discours de haine en ligne comprennent : la désamplification ; le soutien d'initiatives, y compris dans la sphère de l'éducation, qui encouragent le signalement du discours de haine ; les contre-discours et discours alternatifs ; et la promotion des droits de l'homme, des valeurs démocratiques et de la compréhension entre les groupes. Ces outils pourraient notamment être appliqués aux formes d'expression offensantes ou nuisibles qui n'ont pas une gravité suffisante pour être légitimement restreintes en vertu de la Convention (voir le § 3.2 de la recommandation).

### Sur le paragraphe 33 :

135. Considérant que les outils d'intelligence artificielle et les systèmes algorithmiques automatisés peuvent être biaisés ou présenter d'autres faiblesses, un mécanisme de surveillance humaine devrait être mis en place pour garantir que l'intervention humaine est possible chaque fois que cela est nécessaire pour sauvegarder les droits de l'homme, la démocratie et l'État de droit (Comité ad hoc du Conseil de l'Europe sur l'intelligence artificielle (CAHAI), Étude de faisabilité, CAHAI(2020)23, § 104).

136. Afin de s'assurer que la modération des contenus tienne compte des spécificités des contextes juridiques, locaux, culturels, sociopolitiques et historiques pertinents, les intermédiaires d'internet devraient impliquer les représentants des groupes visés par le discours de haine en ligne dans le développement et l'évaluation continue de leur modération des contenus. Ils devraient assurer la prise en compte de leurs préoccupations dans la conception, l'élaboration et la mise en œuvre de leurs outils et pratiques de modération des contenus, afin de s'assurer qu'ils détectent et traitent tous les propos haineux tenus sur leurs plateformes.

137. Le cas échéant, la modération de contenu devrait être décentralisée afin de permettre la représentation adéquate des cultures et des communautés locales dans les décisions effectives de modération de contenu et de permettre aux modérateurs de contenu de rassembler l'expertise pertinente. Les intermédiaires d'internet devraient allouer des ressources humaines adéquates au travail de modération de contenu dans toutes les zones géographiques qu'ils couvrent. Dans leur effort de décentralisation de la modération des contenus, les intermédiaires d'internet devraient tenir compte des tensions interétatiques.

### Sur le paragraphe 34 :

138. Les intermédiaires d'internet devraient recruter un nombre suffisant de modérateurs de contenu pour permettre une évaluation appropriée des discours de haine potentiels.

139. L'impartialité des modérateurs de contenu est importante pour éviter tout facteur susceptible de nuire à la transparence et à l'objectivité (c'est-à-dire l'absence de préjugés) de leur approche de la modération de contenu, par exemple des liens avec la personne qui a signalé ou publié le contenu.

140. Les modérateurs de contenu devraient recevoir une formation initiale et continue adéquate sur les normes internationales et nationales des droits de l'homme et la législation relative au discours de haine, sur leurs liens avec les conditions de service et les normes internes des intermédiaires, ainsi que sur les mesures à prendre en cas de conflit. Cette formation pourrait être fournie de manière interne ou externe, y compris en recourant à des associations d'intermédiaires. Son champ d'application devrait correspondre à l'importance du rôle des intermédiaires et de l'impact que leurs actions sont susceptibles d'avoir sur l'exercice par les utilisateurs de leur droit à la liberté d'expression (voir CM/Rec(2018)2 sur les rôles et responsabilités des intermédiaires d'internet, § 2.3.4). Toute formation sur le discours de haine devrait permettre aux modérateurs de contenu d'acquérir une bonne compréhension des contextes locaux, culturels, sociopolitiques et historiques pertinents, d'aborder les langues, en particulier les langues minoritaires, et d'offrir une connaissance complète et actualisée des nuances linguistiques pertinentes.

141. Les modérateurs de contenu, les signaleurs de confiance et les vérificateurs de faits font référence à des systèmes tant humains qu'algorithmiques. Par conséquent, les intermédiaires d'internet devraient indiquer de manière appropriée si les utilisateurs feront l'objet d'une décision prise par un algorithme, et notamment d'une conservation de contenu personnalisé (voir à cet égard CM/Rec (2020)1 sur les impacts des systèmes algorithmiques sur les droits de l'homme).

142. Les modérateurs de contenu étant constamment exposés à des contenus préjudiciables, une attention particulière doit être accordée à leurs conditions de travail et à leur santé mentale. Les intermédiaires d'internet devraient donc veiller à ce que les modérateurs de contenu aient accès à un soutien psychologique approprié (pour plus de détails, voir CM/Rec(2018)2 sur les rôles et responsabilités des intermédiaires d'internet, § 2.3.4). Ils devraient garantir ces normes également lorsqu'ils sous-traitent cette tâche à des tiers,

éventuellement établis dans d'autres pays où le droit du travail est différent et moins protecteur (voir la Note d'orientation sur la modération de contenu, § 34).

### Sur le paragraphe 35 :

143. Les organisations de la société civile devraient avoir accès à des données fiables et adéquates afin de pouvoir contribuer à l'amélioration des politiques et des pratiques des autorités nationales et des intermédiaires d'internet en matière de discours de haine (voir la Note d'orientation sur la modération de contenu).

144. Une coopération efficace entre les intermédiaires d'internet et les organisations de la société civile suppose l'instauration d'un dialogue régulier, inclusif et transparent entre les uns et les autres « en vue de partager et d'examiner des informations, et de promouvoir l'utilisation responsable des dernières évolutions technologiques liées aux intermédiaires d'internet qui ont des répercussions sur l'exercice et la jouissance des droits de l'homme, ainsi que leurs aspects juridiques et politiques » (voir CM/Rec(2018)2 sur les rôles et responsabilités des intermédiaires d'internet, § 12), notamment au regard de la lutte contre le discours de haine.

145. Les objectifs et les cibles de cette coopération, ainsi que les responsabilités et les devoirs des parties concernées, doivent être clairement définis et tenir compte de l'évolution rapide de l'environnement en ligne.

146. La coopération entre les intermédiaires d'internet et les organisations de la société civile dans la lutte contre le discours de haine devrait également inclure le développement et l'amélioration continue des mécanismes de signalement de discours de haine en ligne. L'évaluation de la mise en œuvre du Code de conduite de l'UE de 2016 visant à combattre les discours de haine illégaux en ligne illustre ce type de coopération. Celui-ci comprend plusieurs exercices de suivi au cours desquels des organisations de la société civile ont signalé durant plusieurs semaines à des entreprises informatiques des contenus potentiellement contraires aux dispositions du droit pénal, transposant la décision-cadre 2008/913/JAI du Conseil de l'UE sur la lutte contre certaines formes et manifestations de racisme et de xénophobie au moyen du droit pénal (pour plus d'informations, voir la 5e évaluation du Code de conduite, fiche d'information, juin 2020).

### Sur le paragraphe 36 :

147. Les systèmes de publicité en ligne, le micro-ciblage, les systèmes d'amplification de contenu ainsi que les systèmes de recommandation sont des technologies qui recourent à une large collecte de données utilisateurs pour permettre la création et la diffusion de contenus personnalisés.

148. Ces technologies peuvent faciliter l'amplification du discours de haine, la désinformation et la diffusion de stéréotypes discriminatoires en relation avec l'un des motifs indiqués au § 2 de la recommandation. Dans ce contexte, il convient d'accorder également une attention particulière aux défis spécifiques posés par ces technologies en ce qui concerne l'égalité entre les femmes et les hommes et les stéréotypes de genre, étant donné que l'utilisation d'algorithmes peut diffuser et renforcer les stéréotypes existants, contribuant ainsi à perpétuer le sexisme (voir CM/Rec(2019)1 sur la prévention et la lutte contre le sexisme).

149. Dans toutes les phases du traitement, y compris la collecte des données, les intermédiaires d'internet devraient évaluer quel impact ces technologies auront sur les droits de l'homme et faire en sorte d'éviter tout biais potentiel, y compris involontaire ou caché. Ils devraient également évaluer tout risque de discrimination ou autre impact négatif sur les droits de l'homme et les libertés fondamentales des personnes concernées. En outre, ils devraient « évaluer de manière critique la qualité, la nature, l'origine et la quantité des données à caractère personnel utilisées, en réduisant les données inutiles, redondantes ou marginales lors des phases de conception et d'apprentissage, puis en vérifiant l'exactitude du modèle lorsqu'il est alimenté par de nouvelles données » (voir les Lignes directrices T-PD(2019)01 sur l'intelligence artificielle et la protection des données, § II.4). Par la suite, les intermédiaires devraient assurer la transparence de ces systèmes, leur explicabilité, et publier toute clause d'exclusion ou d'inclusion.

### Sur le paragraphe 37 :

150. La modération du contenu, qu'elle soit effectuée par un humain ou une machine, n'est pas infaillible. Par conséquent, les intermédiaires d'internet devraient, de manière continue, procéder à des évaluations internes des impacts directs ou indirects sur les droits de l'homme de leurs produits, services, systèmes, politiques et pratiques. Dans ce cadre, ils devraient évaluer régulièrement leurs systèmes de modération de contenu en mettant l'accent sur la liberté d'expression et le droit au respect de la vie privée, l'égalité et la



non-discrimination et s'assurer que ces droits sont protégés. Ces évaluations servent à apprécier l'efficacité des politiques, réglementations et mesures que les intermédiaires d'internet emploient pour lutter contre le discours de haine, et à s'assurer qu'elles atteignent leurs objectifs (voir le § 26 de la recommandation).

151. Les évaluations d'impact sur les droits de l'homme devraient être menées dans un cadre réglementaire clair, comprenant la supervision par une autorité de réglementation indépendante ou des parties prenantes indépendantes ayant une expertise pertinente, et de manière inclusive et transparente. Les évaluations devraient couvrir les produits, services et systèmes des intermédiaires d'internet (voir CM/Rec(2018)2 sur les rôles et les responsabilités des intermédiaires d'internet, § 2.1.4) et les critères d'évaluation des risques devraient permettre de déterminer si une personne ou un groupe est touché de manière disproportionnée par le discours de haine. La mesure dans laquelle un intermédiaire internet devrait procéder à des évaluations d'impact sur les droits de l'homme devrait dépendre de sa taille (voir le § 21 de la recommandation).

152. Lors de ces évaluations d'impact sur les droits de l'homme, il convient de s'assurer de la participation de représentants des groupes visés par le discours de haine et de la prise en compte des contributions des communautés ciblées et des groupes de parties prenantes, y compris la société civile et les groupes marginalisés (voir l'étude de faisabilité du Comité CAHAI, CAHAI(2020)23, § 106). La participation des représentants des groupes ciblés par le discours de haine au processus de conception, de développement et de mise en œuvre facilitera l'élaboration et l'application de politiques et de mesures qui s'attaquent de manière plus efficace aux préjudices causés par la diffusion du discours de haine en ligne.

153. Pour évaluer véritablement l'efficacité des mesures en place, les intermédiaires d'internet devraient se soumettre à des audits externes réguliers, indépendants, impartiaux, complets et efficaces (voir le § 26 de la recommandation et Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe 2019, Décoder l'intelligence artificielle: 10 mesures pour protéger les droits de l'homme).

154. La loi peut prescrire que les audits indépendants soient réalisés par des auditeurs ou une autorité de réglementation. Ils pourraient également l'être par un organisme tiers, comme par exemple un organe d'autorégulation indépendant mis en place par l'industrie, des auditeurs indépendants ou une organisation de la société civile spécialement habilitée.

155. Les intermédiaires d'internet devraient donner à ces évaluations d'impact et à ces audits externes un suivi approprié, par le biais de mesures fondées sur les constatations relevées et en s'attachant à vérifier et à jauger l'efficacité des réponses identifiées (voir CM/Rec(2018)2, sur les rôles et les responsabilités des intermédiaires d'internet § 2.1.4).

## Médias

---

### Sur le paragraphe 38:

156. Il est essentiel que les journalistes et les médias puissent jouir d'une liberté éditoriale, d'une indépendance et d'une autonomie qui reposent sur une protection solide de la liberté d'expression (pour plus de détails, voir *Jersild c. Danemark*, précité, § 31; N°R.(97) 20 sur le « discours de haine » et N°R.(97)21 sur les médias et la promotion d'une culture de tolérance; CERD/C/GC/35 sur la lutte contre les discours de haine raciale, § 40; et la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales STE n° 157, article 9).

157. Une attention particulière devrait être accordée ainsi que des mesures de protection efficaces consacrées à la situation des journalistes, en particulier ceux visés par le discours de haine, tels que les femmes journalistes et les journalistes issus des minorités (voir CM/Rec(2016)4 sur la protection du journalisme et la sécurité des journalistes et autres acteurs des médias).

### Sur les paragraphes 39 et 40:

158. Les organisations des médias et les journalistes sont encouragés à promouvoir une culture de tolérance et de compréhension et à faciliter le dialogue entre les groupes dans leurs efforts pour lutter contre le discours de haine. À cette fin, ils sont invités à adhérer aux normes d'autorégulation, à inclure les objectifs susmentionnés dans ces normes et codes de conduite, et à développer et mettre en œuvre des programmes de formation correspondants pour les journalistes (voir la Recommandation du Comité des Ministres n° R (97)21 sur les médias et la promotion d'une culture de tolérance; l'article 6 de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales H(95)10; et les Lignes directrices de Tallinn sur les minorités nationales et les médias à l'ère numérique, 2019, Haut-Commissaire de l'OSCE pour les minorités nationales (anglais uniquement).

159. Les organisations de médias devraient prendre des mesures concrètes, spécifiques et ciblées pour s’assurer que leur personnel soit diversifié et inclusif, y compris dans la prise de décision éditoriale. Dans leurs efforts visant à demander, recevoir, communiquer et diffuser des informations, ils devraient rechercher une multiplicité de sources notamment en offrant aux différents groupes de la société la possibilité de recevoir et de transmettre des informations, de s’exprimer et d’échanger des idées. De cette manière, ils peuvent contribuer de manière significative à la promotion de la cohésion sociale, de la diversité culturelle et d’une communication pluraliste, accessible à tous.

#### Sur le paragraphe 41 :

161. Les organisations de médias et les professionnels des médias, y compris les journalistes, devraient non seulement se conformer à la législation traitant du discours de haine, mais accorder une attention particulière à la garantie du plein respect des droits de l’homme dans toutes leurs activités, comme le soulignent les Recommandations du Comité des Ministres CM/Rec(2016)3 sur les droits de l’homme et les entreprises et N°R(97)20 sur le « discours de haine » et N°R(97)21 sur les médias et la promotion d’une culture de tolérance. Cela s’étend à l’environnement en ligne, où, par exemple, les médias, les portails d’information ou autres gérés par des organisations de médias sont responsables non seulement de leur contenu éditorial, mais où leur responsabilité peut aussi être engagée en ce qui concerne les commentaires déposés par des tiers qui se présentent sous la forme de discours de haine (voir *Delfi AS c. Estonie*, précité, § 159).

162. Les médias et les journalistes sont vivement encouragés à porter à la connaissance du public les incidents relatifs au discours de haine ainsi qu’à le sensibiliser au préjudice causé par la discrimination, la haine, les stéréotypes négatifs et la stigmatisation. Pour fournir des informations exactes et fiables et faciliter une meilleure compréhension des différentes perspectives, les médias et les journalistes devraient veiller à donner la possibilité de s’exprimer aux divers groupes et communautés qui composent la société (voir CM/Rec(2018)1 sur le pluralisme des médias et la transparence de leur propriété).

163. Les médias et les journalistes devraient être attentifs au risque de propager les préjugés et de favoriser les stéréotypes négatifs à l’égard de certains individus et groupes, et devraient éviter toute évocation inutile de caractéristiques ou de situations personnelles susceptibles de susciter les préjugés et l’intolérance, en particulier lorsqu’ils rendent compte de questions liées à la criminalité, à la loi et à l’ordre public.

164. Les organisations de médias sont en outre vivement encouragées à prendre part à des initiatives transparentes et participatives de vérification indépendante des faits, en particulier celles qui supposent une coopération avec les organisations de la société civile, les experts et les autres parties prenantes, afin de garantir une information exacte, fiable et pluraliste. Les reportages sur des questions d’intérêt public, notamment les questions pénales ou de santé publique, requièrent une attention particulière pour vérifier l’exactitude des données et éviter la diffusion d’informations qui pourraient avoir pour effet d’accroître les préjugés et la stigmatisation.

165. En période électorale, les médias devraient envisager de dénoncer dans leur couverture médiatique les fausses informations, la désinformation, et la propagande, en particulier si ces informations visent des personnes et des groupes en raison de caractéristiques de leur identité, notamment l’appartenance à une minorité ou un autre statut, et/ou portent atteinte aux relations entre les groupes.

#### Sur le paragraphe 42 :

166. Dans l’élaboration de leurs politiques, les autorités de régulation du secteur de la radiodiffusion et les organismes d’autorégulation des médias devraient mettre en œuvre des dispositions concrètes pour lutter efficacement contre le discours de haine, tout en promouvant activement la tolérance, le pluralisme et la diversité des opinions dans les médias.

167. Les États membres devraient également garantir l’indépendance des autorités de régulation de l’audiovisuel par un ensemble de règles couvrant tous les aspects de leur travail et par des mesures leur permettant d’exercer leurs fonctions de manière efficace et efficiente (pour plus de détails voir Rec(2000)23 concernant l’indépendance et les fonctions des autorités de régulation du secteur de la radiodiffusion et CM/Rec(2016)4 sur la protection du journalisme et la sécurité des journalistes et autres acteurs des médias).

## Organisations de la société civile

---

#### Sur le paragraphe 43 :

168. Les organisations de la société civile, à travers leurs différentes activités, peuvent jouer un rôle essentiel dans la prévention du discours de haine hors ligne et en ligne et dans la lutte contre ce phénomène. Elles sont

encouragées à mettre en place des politiques spécifiques pour prévenir et combattre les propos haineux et, lorsqu'il y a lieu et si possible, à dispenser une formation à leur personnel, à leurs membres et à leurs bénévoles.

169. Les organisations de la société civile sont également encouragées à coopérer et à se coordonner entre elles, notamment en associant les organisations qui travaillent avec les personnes et les groupes visés par le discours de haine. Elles devraient aussi nouer un dialogue avec d'autres parties prenantes concernées des secteurs public et privé afin de garantir une approche globale lorsqu'il s'agit de prévenir et de combattre le discours de haine.

170. Lorsque les organisations de la société civile deviennent les cibles de discours de haine en raison de leurs actions de sensibilisation et du soutien aux minorités et autres groupes, les autres parties prenantes devraient exprimer leur solidarité, et les médias devraient fournir des informations objectives et factuelles sur leur travail de soutien ainsi que sur toutes les affaires controversées dans lesquelles elles pourraient être impliquées.

171. Les organisations de la société civile peuvent apporter une contribution importante à la prévention du discours de haine et à la lutte contre ce phénomène en collectant et en analysant des données, en assurant un suivi du discours de haine, en s'attaquant à la sous-déclaration des cas, en formant les professionnels et le personnel des autres parties prenantes associées au processus de prévention et de lutte contre le discours de haine et en produisant et diffusant des contre-récits et des récits alternatifs. Les États membres et les autres parties prenantes devraient, comme le recommandent les §§ 6c, 17, 26 et 35 de la recommandation, impliquer les organisations de la société civile dans les activités concernant le traitement du discours de haine en ligne et dans l'élaboration, le développement et la mise en œuvre de campagnes de communication et d'éducation pour accroître la sensibilisation générale au discours de haine et aux préjudices qu'il cause.

#### **4. SENSIBILISATION, ÉDUCATION, FORMATION ET RECOURS AU CONTRE-DISOURS ET AU DISOURS ALTERNATIF**

172. Le chapitre 4 expose les mesures non-juridiques que les États membres devraient élaborer et mettre en œuvre pour aborder toutes les formes de discours de haine (voir le § 3 de la recommandation), en coopération avec d'autres parties prenantes, y compris les acteurs clés mentionnées au chapitre 3.

##### **Sur les paragraphes 44 and 45 :**

173. Les §§ 44 et 45 de la recommandation réitèrent les principes énoncés à l'article 7 de la CIEDR et à l'article 6.1 de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales STE n°157 sur l'importance de combattre les préjugés conduisant à la discrimination raciale. Ces principes soulignent aussi la nécessité de favoriser la compréhension, la tolérance et l'amitié entre nations et groupes raciaux ou ethniques et le dialogue interculturel ainsi que la nécessité de prendre des mesures immédiates et efficaces pour favoriser le respect et la compréhension mutuels et la coopération, notamment dans les domaines de l'enseignement, de l'éducation, de la culture et de l'information. La Cour a pour sa part souligné qu'il fallait mettre en place des politiques fortes de lutte contre la discrimination raciale pour réduire le discours de haine, indiquant que les autorités « doivent recourir à tous les moyens dont elles disposent pour combattre le racisme, renforçant ainsi la conception démocratique de la société, dans laquelle la diversité est perçue non pas comme une menace, mais comme une richesse » (voir *Aksu c. Turquie*, précité, § 44). Il en va de même concernant le discours de haine fondé sur d'autres motifs que le racisme.

174. Comme le précise le § 1 de la recommandation, les États membres devraient mettre en place une action globale et efficace pour prévenir et combattre le discours de haine et promouvoir un discours tolérant et inclusif. Ces mesures devraient être prises à l'égard de toutes les formes de discours de haine (voir le § 3 de la recommandation). Conformément au principe de proportionnalité, les droits civil et administratif ne devraient s'appliquer que dans les cas atteignant le niveau minimum de gravité requis pour que l'article 8 de la Convention entre en ligne de compte, et le droit pénal ne devrait être utilisé qu'en dernier recours et pour les expressions de haine les plus graves (voir les §§ 24 et suivants et les §§ 43 et suivants de l'exposé des motifs).

175. Les recommandations énoncées au chapitre 4 aident à comprendre et à traiter les causes profondes du discours de haine, à le prévenir et à le combattre la haine par la sensibilisation et l'éducation, et à favoriser l'édification de sociétés pacifiques, inclusives et justes (voir les engagements 2, 7 et 8 de la Stratégie et du Plan d'action des Nations Unies pour la lutte contre les discours de haine). Les motivations et les éléments moteurs du discours de haine peuvent englober la désinformation, les stéréotypes négatifs et la stigmatisation, les objectifs politiques, les inégalités fondées sur des caractéristiques protégées et un statut, l'impunité,

les griefs historiques ou actuels, les inégalités économiques au sein du pays, l'absence d'un espace civique libre et sûr ainsi que la désinhibition en ligne. Tous ces facteurs peuvent être des symptômes de problèmes structurels plus profonds qui doivent être traités par les États membres. L'enregistrement, la surveillance et l'analyse du discours de haine et des tendances qui y sont liées (voir au chapitre 6) sont essentiels pour détecter et comprendre ses causes profondes et concevoir des mesures efficaces de prévention et de lutte.

176. La désinformation se réfère à des informations fausses, inexactes ou trompeuses, vérifiables, délibérément créées et diffusées pour causer des dommages ou obtenir des avantages économiques ou politiques en trompant le public (voir le projet de recommandation du MSI-REF sur les principes de gouvernance des médias et de la communication, annexe, paragraphe 4).

177. Sur la base de leur expérience et des connaissances acquises, les États membres devraient insérer dans leurs politiques, mesures législatives, stratégies et plans d'action globaux contre le discours de haine (voir le § 5 de la recommandation) des mesures relatives à la sensibilisation, à l'éducation, à la formation, à la promotion de contre-discours et de discours alternatifs et à la facilitation du dialogue interculturel. La Déclaration du Comité des Ministres sur l'héritage de la campagne Jeunesse contre le discours de haine (Decl(29/05/2019), son addendum CM(2019)42 et le § 4 de la RPG n° 15 de l'ECRI sur la lutte contre le discours de haine par exemple, soulignent l'importance de : sensibiliser à l'ampleur et au risque du discours de haine ; de prendre position et de lutter contre le discours de haine aussi bien en ligne qu'hors ligne ; d'exprimer sa solidarité avec des cibles spécifiques du discours de haine ; d'attirer l'attention sur les manifestations sous-estimées ou sous-déclarées du discours de haine ; de créer des contre-récits et des récits alternatifs au discours de haine ; de garantir l'éducation aux médias et à l'information par l'éducation formelle et non formelle ; et la coopération intersectorielle et inter-institutionnelle. Il convient de noter que certaines de ces mesures seront plus pertinentes dans certains contextes nationaux que dans d'autres, car leur efficacité variera en fonction de la dynamique et de la nature du discours de haine dans les différents contextes sociaux.

#### Sur le paragraphe 46 :

178. Les mesures de sensibilisation servent plusieurs objectifs en ce qui concerne le discours de haine : elles doivent permettre aux personnes et aux décideurs de prendre conscience de l'ampleur du discours de haine et des préjudices qu'il cause, proposer des moyens disponibles pour le contrer et obtenir réparation (voir le chapitre 5), de lutter contre la désinformation et de promouvoir les principes et les valeurs des droits de l'homme, le dialogue interculturel et l'appréciation de la diversité et de l'égalité.

179. Les États et autres parties prenantes devraient faire en sorte que les campagnes adaptent leurs messages et approches aux besoins de leurs publics ciblés. Lorsque c'est possible, les personnes et les groupes visés par le discours de haine devraient être associées à leur élaboration et mise en œuvre. Voir à cet égard, la Recommandation CM/Rec(2010)5 sur des mesures visant à combattre la discrimination fondée sur l'orientation sexuelle ou l'identité de genre ; la Déclaration du Comité des Ministres sur la montée de l'antitsiganisme et de la violence raciste envers les Roms en Europe, adoptée le 1<sup>er</sup> février 2012 ; la Résolution 1743 (2010) de l'Assemblée parlementaire « Islam, islamisme et islamophobie en Europe » ; la Résolution 1563 (2007) de l'Assemblée parlementaire « Combattre l'antisémitisme en Europe » ; et la Résolution 2036 (2015) de l'Assemblée parlementaire « Combattre l'intolérance et la discrimination en Europe notamment lorsqu'elle vise les chrétiens ».

#### Sur les paragraphes 47, 48 et 49 :

180. Les compétences que permet de développer l'éducation aux droits de l'homme et à la citoyenneté démocratique sont décrites dans la Recommandation CM/Rec(2010)7 de la Charte du Conseil de l'Europe sur l'éducation à la citoyenneté démocratique et l'éducation aux droits de l'homme. Ces compétences incluent : le développement de connaissances, d'aptitudes personnelles et sociales, d'un esprit critique et d'une compréhension permettant de réduire les conflits, de mieux apprécier et comprendre les différences entre les confessions et les groupes ethniques, d'instaurer un respect mutuel pour la dignité humaine et les valeurs partagées, d'encourager le dialogue et de promouvoir la non-violence pour la résolution des problèmes et des conflits. Il est entendu que ces compétences sont essentielles pour donner aux personnes les moyens de reconnaître le discours de haine, le risque qu'il représente pour une société démocratique et de prendre des mesures pour le combattre.

181. Les mesures prises dans le domaine de l'éducation pour aborder le discours de haine, en particulier les stéréotypes négatifs et les préjugés sur lesquels ils sont fondés, devraient aussi inclure la transmission de la connaissance de la culture, de l'histoire, de la langue et de la religion des minorités et d'autres groupes, ainsi que de la majorité au sein des États membres, ainsi que le prévoit la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, STE n°157, article 12.

182. Comme le précise la Recommandation CM/Rec(2014)6 du Comité des Ministres aux États membres sur un Guide des droits de l'homme pour les utilisateurs d'internet, les États membres devraient veiller à ce que les utilisateurs puissent exercer leurs droits et libertés sur internet et s'efforcer de réduire au minimum leur exposition aux risques que présentent les environnements de la communication en ligne. Des orientations supplémentaires sur le développement de l'éducation à internet et aux médias sont fournies dans la Recommandation CM/Rec(2019)10 visant à développer et à promouvoir l'éducation à la citoyenneté numérique et la Recommandation CM/Rec(2018)2 sur les rôles et les responsabilités des intermédiaires d'internet. Cette dernière insiste aussi sur l'importance d'une approche différenciée en fonction de l'âge et du genre ainsi que sur la nécessité d'instaurer à cet égard une coopération avec les parties prenantes concernées, notamment du secteur privé, des médias de service public, de la société civile, des établissements scolaires et des milieux universitaires et techniques.

183. Pour assurer l'efficacité du programme d'enseignement en matière de lutte contre le discours de haine, les États membres devraient assurer une formation adaptée aux enseignants et mettre à leur disposition des manuels scolaires et des supports en ligne sur ces questions. Les États membres devraient en outre charger des organisations éducatives compétentes et indépendantes de procéder à des révisions périodiques des manuels, des supports de formation et des méthodes d'enseignement afin d'en ôter les stéréotypes et de promouvoir l'égalité et la non-discrimination.

184. Des outils pour la mise en œuvre de l'éducation aux droits de l'homme et à la citoyenneté démocratique ont été élaborés par le Service de la jeunesse et le Service de l'éducation du Conseil de l'Europe et comprennent les manuels éducatifs Repères, Repères juniors, Miroirs, les manuels sur la citoyenneté démocratique et le dialogue interculturel, le Manuel d'éducation à la citoyenneté numérique et le Manuel de maîtrise de l'internet. Toutes ces publications et manuels permettent de soutenir l'apprentissage formel, informel et non formel. Des enseignements positifs en matière de lutte contre le discours de haine par le biais de l'éducation aux droits de l'homme, notamment par l'intermédiaire du recours au contre-discours, ont été tirés de l'utilisation des manuels éducatifs Connexions et Alternatives, développés pour la campagne de jeunesse du Conseil de l'Europe « Mouvement contre le discours de haine ». Le cadre et la boîte à outils de l'ONU « La foi pour les droits », 2019, est un autre outil utile qui utilise une méthodologie d'apprentissage par les pairs. Des exemples illustratifs d'initiatives éducatives de la société civile sont fournis dans Crime de haine – Discours de haine, guide de bonnes pratiques en matière de lutte contre les crimes et discours de haine, de Tina Đaković et Cvijeta Senta, 2019 (anglais uniquement). Cette publication rassemble les bonnes pratiques d'un certain nombre d'organisations de la société civile en Croatie et en Finlande.

185. Le § 48 doit être lu en relation avec les §§ 47 et 49 de la recommandation. Les initiatives d'éducation et de sensibilisation au discours de haine devraient être adaptées à l'âge et au niveau de maturité des enfants et jeunes auxquels elles s'adressent. La Recommandation CM/Rec(2018)7 sur les lignes directrices relatives au respect, à la protection et à la réalisation des droits de l'enfant dans l'environnement numérique, détaille davantage le champ d'application des initiatives d'éducation et de sensibilisation, des programmes et des outils pour les utilisateurs qui devraient être développés avec la participation des enfants. Ces initiatives et outils devraient viser à promouvoir le développement sain et le bien-être des enfants et des jeunes, ainsi que leur sensibilisation à leurs droits et à ceux des autres, y compris dans l'environnement numérique. Les articles 28 et 29 de la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant fournissent des orientations supplémentaires.

186. Les États membres devraient assurer une participation significative des enfants et des jeunes à toutes les questions qui les concernent en garantissant les droits, les moyens, l'espace, les possibilités et le soutien nécessaire pour renforcer leur participation (voir la Charte européenne révisée sur la participation des jeunes à la vie locale et régionale, adoptée lors de la 10e session du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe, 21 mai 2003, et le manuel du Conseil de l'Europe Paroles aux jeunes!, novembre 2015).

187. Le § 49 recommande aux États membres de soutenir également les activités éducatives formelles et non formelles et les programmes culturels également en dehors des établissements d'enseignement. À cette fin, les États membres devraient également appuyer les initiatives d'autres acteurs clés, notamment du secteur culturel, pour combattre plus largement le discours de haine et s'attaquer à ses racines (voir le § 43 de la recommandation).

### **Sur le paragraphe 50:**

188. Les membres des services répressifs, de poursuite et médicaux sont souvent les premiers interlocuteurs des personnes visées par un discours de haine. Ces professionnels devraient recevoir une formation initiale et continue sur le comportement professionnel que l'on attend d'eux dans le cadre de leurs fonctions, et sur

la nécessité d'être accueillants et de s'abstenir d'exprimer des stéréotypes négatifs et des préjugés lorsqu'ils sont en contact avec des personnes visées par le discours de haine. Leur professionnalisme contribue au signalement du discours de haine, à l'efficacité du suivi ainsi qu'aux enquêtes et sanctions des incidents liés au discours de haine et à l'accessibilité des réparations pour les personnes visées par ce discours.

189. Les programmes de formation destinés au personnel des autorités publiques susmentionnées et des autres organismes publics concernés devraient leur permettre de bien comprendre la définition du discours de haine; les critères pertinents pour évaluer la « gravité » du discours de haine (voir le § 4 de la recommandation); et l'éventail des réponses juridiques et autres appropriées dont ils disposent. Des exemples illustrant les pratiques des autorités nationales et des organisations de la société civile sont fournis dans l'étude *Crime de haine – Discours de haine, guide de bonnes pratiques en matière de lutte contre les crimes et discours de haine* de Tina Đaković et Cvijeta Senta, 2019, pages 54 et suivantes.

#### **Sur le paragraphe 51 :**

190. Selon l'étude « Des sanctions qui rendent justice - justice pour les victimes de violences (partie III) » de l'Agence des Droits Fondamentaux de l'Union Européenne, 2019, de nombreuses victimes s'attendent à ce que les auteurs des actes réfléchissent à ce qu'ils ont fait à la suite d'une procédure pénale et donc ne récidivent pas. Compte tenu de cette préférence des victimes pour des sanctions orientées sur la réinsertion, les États membres devraient promouvoir des sanctions qui font appel à la capacité des auteurs à comprendre qu'ils ont violé des dispositions qui protègent la dignité humaine et les droits de l'homme d'autrui et à assumer la responsabilité de leur conduite.

191. Des programmes de formation jugés efficaces à l'intention des auteurs de crimes ont été mis en œuvre par plusieurs pays européens. Ces programmes visent à changer les mentalités, les perceptions, les attitudes et, par conséquent, les comportements des auteurs d'actes de haine, principalement des hommes jeunes et extrémistes. Voir par exemple: le Service de probation autrichien, « Dialog statt Hass »; le travail sur la violence misogyne mené par le Bundesarbeitsgemeinschaft opferschutzorientierter Täterarbeit (Groupe de travail fédéral autrichien sur la protection des victimes) BAG-OTA, qui a élaboré des normes pour les programmes de formation qui prennent systématiquement en compte les droits des victimes; Démocratie vivante! D'Allemagne (Demokratie Leben!) et Taking Responsibility - Breaking away from Hate and Violence, un projet du réseau européen de prévention de la criminalité basé en Belgique; LES ACTIONS, un projet de S.A.V.E. Belgique; Garda youth diversion projects (GYDPs) - des initiatives locales interinstitutionnelles de prévention de la délinquance juvénile impliquant plusieurs agences en Irlande; et Reducing youth crime | Youth crime The Netherlands, un programme des Pays-Bas de formation et d'éducation dispensé aux jeunes délinquants à la fin d'une période de détention.

#### **Sur le paragraphe 52:**

192. Les universités et les écoles qui proposent des programmes et des cours de journalisme, ainsi que les professionnels des médias, les médias et les organismes d'autorégulation des médias sont encouragés à intégrer dans leurs cours de formation continue des modules sur les devoirs et les responsabilités des journalistes et des médias en ce qui concerne l'exercice du droit à la liberté d'expression. Cela pourrait inclure des cours sur la manière de couvrir les cas de discours de haine sans amplifier les préjugés ainsi que des réflexions sur leur rôle dans la promotion d'une culture des droits de l'homme et de l'inclusion, conformément à la Recommandation N°R(97)21 sur les médias et la promotion d'une culture de tolérance (voir également les §§ 38-39 de la recommandation et les §§ 158 à 160 du présent exposé des motifs). Ces formations devraient renforcer les compétences des journalistes et des autres professionnels des médias pour leur permettre de reconnaître le discours de haine, de le dénoncer et d'y réagir, ainsi que pour leur éviter d'utiliser ou de diffuser eux-mêmes du discours de haine ou des préjugés.

#### **Sur le paragraphe 53:**

193. Compte tenu de leur rôle et de leur influence dans la société, les personnalités publiques qui occupent des postes de direction, telles que les responsables politiques, les hauts fonctionnaires, les chefs religieux, les dirigeants économiques et les leaders de communauté, devraient non seulement s'abstenir de tenir un discours de haine, comme souligné aux §§ 35 et 36 de la recommandation, mais aussi contribuer à le combattre par l'utilisation de contre-récits et de récits alternatifs. Elles devraient également condamner son utilisation et tirer parti de leurs positions pour promouvoir l'entente entre les groupes, notamment en exprimant leur solidarité avec les personnes visées par le discours de haine, et de leur donner les moyens d'agir et de rétablir leur dignité.

194. Le contre-discours et le discours alternatif sont des expressions de contre-récits et de récits alternatifs conçus pour combattre le discours de haine en discréditant, déconstruisant et condamnant les récits sur lesquels il repose et en renforçant les valeurs qu'il menace, telles que les droits humains et la démocratie. Les contre-récits et les récits alternatifs au discours de haine favorisent également l'ouverture d'esprit, le respect de la différence, la liberté et l'égalité. Alors que le contre-discours est une riposte brève et directe aux messages haineux, le discours alternatif ne remet généralement pas en question le discours de haine ou ne l'affronte pas directement, mais change plutôt le cadre de la discussion (voir le manuel du Conseil de l'Europe « Alternatives », 2017). L'utilisation de formes de contre-discours et de discours alternatifs sont particulièrement importants pour traiter le discours de haine qui n'atteint pas le niveau de gravité requis pour engager des procédures pénales, civiles ou administratives (voir les §§ 3 et 4 de la recommandation).

195. À cet égard, la Résolution 2275(2019) de l'APCE sur le rôle et les responsabilités des dirigeants politiques dans la lutte contre le discours de haine et l'intolérance appelle les États membres et leurs parlements à promouvoir des activités d'information et de sensibilisation à l'intention des femmes et des hommes politiques et des représentants élus, à tous les niveaux. Ces actions devraient porter en particulier sur les initiatives et les mesures visant à prévenir et combattre le discours de haine et l'intolérance, y compris au niveau international, telles que la Charte des partis politiques européens pour une société non raciste de 1998 et l'Alliance parlementaire contre la haine. Elles devraient former les agents publics aux droits fondamentaux, à l'égalité et à la non-discrimination et encourager les responsables politiques à diffuser, y compris dans les médias sociaux, des messages positifs concernant les minorités dans leur pays (voir aussi: CERD/C/GC/35 sur la lutte contre les discours de haine raciale, § 37; le Plan d'action de Rabat des Nations Unies, § 57 sur les codes de conduite éthique pour les responsables politiques; la RPG n° 15 de l'ECRI sur la lutte contre le discours de haine, § 98; les Principes de Camden sur la liberté d'expression et l'égalité, § 10.1; le Rapport du Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme A/HRC/22/17/Add.4, sur les ateliers d'experts sur l'interdiction de l'incitation à la haine nationale, raciale ou religieuse, annexe, § 36 et le document A/HRC/40/58 sur la liberté de religion ou de conviction, annexe 1, § 22).

#### Sur le paragraphe 54:

196. Les acteurs clé, notamment les organismes de promotion de l'égalité et les organisations de la société civile, sont souvent en contact étroit avec les personnes et les groupes visés par le discours de haine, et sont donc bien placés pour promouvoir l'utilisation de contre-discours et de discours alternatifs, le cas échéant, en coopération avec les personnes et groupes visés. Par conséquent, les États membres sont encouragés à soutenir le travail de ces acteurs clés, tout en veillant à ce qu'ils puissent conserver leur indépendance, conformément à leur mandat ou à leur rôle de représentants d'une communauté.

197. Il existe un nombre croissant de travaux de recherche sur l'effet de l'utilisation de contre-discours et de discours alternatifs et de différentes approches méthodologiques, notamment la démystification de la désinformation, qui montrent que le contre-discours peut assainir les conversations susceptibles d'être inondées de discours de haine sur les réseaux sociaux (voir par exemple les résultats des recherches compilés par l'organisation non gouvernementale I am Here ainsi que les programmes et publications de l'Institut pour le dialogue stratégique sur la lutte contre l'extrémisme et la désinformation).

## 5. SOUTIEN AUX PERSONNES VISÉES PAR LE DISCOURS DE HAINE

#### Sur le paragraphe 55:

198. Le discours de haine a des effets très vastes sur la société qui touchent la personne immédiatement visée ou la victime, mais aussi des communautés entières et finalement la société dans son ensemble. Lorsque les propos haineux sont par exemple adressés à une personnalité issue de l'immigration, ils toucheront souvent non seulement cette personne, mais aussi tous les migrants originaires du même pays ou du même continent, voire les migrants en général. Ce type de discours de haine peut amener la personne immédiatement visée ou d'autres migrants à se retirer du discours politique et affecter par conséquent la démocratie et la société dans son ensemble (voir par exemple les cas décrits dans le rapport de l'ECRI sur la Norvège, sixième cycle de monitoring, §§ 44 et 45).

199. Comme le souligne le § 7 de l'exposé des motifs, la recommandation contient des mesures visant à protéger et à aider les personnes directement visées par le discours de haine, mais aussi celles qui en sont indirectement la cible. Les victimes du discours de haine ont besoin d'une assistance psychologique, médicale et

juridique et les États membres devraient mettre en place des mécanismes de soutien efficaces qui aident les personnes visées par le discours de haine à faire face au préjudice qu'elles subissent.

200. Les États membres peuvent décider de charger des organismes publics ou privés indépendants (par exemple, les institutions nationales des droits de l'homme ou les organismes de promotion de l'égalité, ou encore les organisations de la société civile) de mettre en place les mécanismes de soutien requis. Une telle approche peut également servir à renforcer l'indépendance de ces mécanismes de soutien. Lorsque les autorités publiques sont chargées de fournir cet appui, il peut être bénéfique d'associer les organisations de la société civile dans la prestation des services de soutien, car elles sont souvent le premier interlocuteur des personnes visées par le discours de haine.

201. Les victimes de discours de haine en ligne ont besoin d'une assistance spécifique, car les propos haineux peuvent rester accessibles pendant de longues périodes, se répandre rapidement sur de multiples plateformes et être stockés puis facilement réactivés ultérieurement. Ces caractéristiques peuvent augmenter le risque de préjudice pour la victime et la probabilité de revictimisation. Les mécanismes de soutien requièrent des connaissances et une expérience spécifiques sur la manière de prendre en compte ces caractéristiques ainsi que sur la manière de contacter et d'interagir avec succès avec les intermédiaires d'internet et les services de répression.

202. Le droit national et international prévoit souvent un soutien spécifique aux victimes d'infractions pénales ou de discrimination. Le terme victime désigne les personnes qui souffrent des niveaux de discours de haine les plus graves, constituant une infraction du droit pénal, civil ou administratif (voir le § 3 de la recommandation). En droit international, on entend souvent par victime toute personne physique ayant subi un préjudice, notamment une atteinte à son intégrité physique ou mentale, une souffrance morale ou un préjudice économique, causé par des actes ou des omissions violant le droit pénal d'un État membre (Rec(2006)8 sur l'assistance aux victimes d'infractions; et la Directive 2012/29/UE sur les droits des victimes, article 2.1.a) ou des normes relatives aux droits de l'homme reconnues au niveau international (§§ 1 et 19 de la Déclaration des principes fondamentaux de justice relatifs aux victimes de la criminalité et aux victimes d'abus de pouvoir, adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies dans sa résolution 40/34 du 29 novembre 1985). Les directives de l'UE sur l'égalité emploient de la même façon l'expression « victime de discrimination » pour désigner les personnes protégées par la législation anti-discrimination, qui relève principalement du droit civil et administratif, et seulement dans certains cas du droit pénal (voir la directive 2000/43/CE du Conseil de l'UE relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement entre les personnes sans distinction de race ou d'origine ethnique, § 19, et la directive 2000/78/CE du Conseil de l'UE portant création d'un cadre général en faveur de l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail, § 29). Selon ces définitions, le terme « victime » inclut également, le cas échéant, la famille immédiate ou les personnes à charge de la victime directe.

203. Les États membres devraient, lorsqu'il y a lieu, fournir une aide juridique gratuite et une assistance ciblée, un soutien médical et psychologique, en particulier aux personnes visées par des discours de haine interdits par le droit pénal (voir également Rec(2006)8 Rec(2006)8 sur l'assistance aux victimes d'infractions). Cette assistance vise à atténuer les effets négatifs de l'infraction et à faire en sorte que les victimes soient aidées dans tous les aspects de leur réintégration, dans la communauté, chez eux et sur leur lieu de travail. Les services d'aide aux victimes devraient être fournis dans les langues pertinentes (voir la RPG n°15 de l'ECRI sur la lutte contre le discours de haine, §§ 105- 106 et la Directive 2012/29/UE établissant des normes minimales concernant les droits, le soutien et la protection des victimes de la criminalité et la RPG n°15 de l'ECRI sur la lutte contre le discours de haine, §§ 105- 106). Les victimes de discrimination devraient recevoir un soutien similaire, qui est souvent assuré par les organismes de promotion de l'égalité.

204. En ce qui concerne l'assistance judiciaire en matière civile, il convient de prêter attention aux Lignes directrices du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur l'efficacité et l'efficacités des régimes d'aide judiciaire dans les domaines du droit civil et administratif CM(2021)36-add2final qui permet aux États membres d'avoir des procédures pour tester les moyens d'un demandeur et la probabilité d'un résultat positif.

205. Par ailleurs, il est important que les acteurs clés expriment leur solidarité envers les personnes visées par le discours de haine. Ils devraient les rencontrer ainsi que leurs représentants, entendre leurs témoignages et, s'ils le jugent approprié, faire des déclarations publiques via des médias en ligne et hors ligne reconnaissant les préjudices causés par le discours de haine aux personnes concernées, aux communautés et à la société dans son ensemble et condamner son utilisation (voir la RPG n°15 de l'ECRI sur la lutte contre le discours de haine, § 98; et la Stratégie et le Plan d'action des Nations Unies, action 6 et action 8, § 37).



### Sur le paragraphe 56:

206. Les États membres devraient mettre en œuvre des mesures afin de faire connaître aux personnes visées par le discours de haine les droits que leur confère la loi et les institutions créées pour les aider. Les informations sur la possibilité d'obtenir réparation par des procédures civiles, administratives ou pénales devraient être accessibles sous forme orale et écrite et facilement compréhensibles. Elles devraient en outre être traduites dans les langues régionales et minoritaires, être accessibles aux personnes handicapées et être diffusées par des canaux permettant d'atteindre les personnes exposées à un risque accru d'être la cible de discours de haine, notamment les groupes minoritaires et d'autres groupes, les défenseurs des droits de l'homme et les personnes exerçant une profession telle que celle de journaliste.

207. Les personnes visées par des formes d'expressions offensantes ou préjudiciables qui ne présentent pas une gravité suffisante pour être légitimement restreintes en vertu de la Convention (voir le § 3.2 de la recommandation) devraient également recevoir des informations claires sur le soutien dont elles peuvent bénéficier, notamment par le biais des organisations de la société civile. Ce soutien non juridique peut, par exemple, inclure des initiatives de contre-discours telles que décrites au § 45 de la recommandation (voir également la Detailed Guidance on Implementation of the UN Strategy and Plan of Action for United Nations Field Presences, 2020, action 8, § 35, anglais uniquement). Les campagnes d'information publique sur les mécanismes de recours contre le discours de haine devraient donc également indiquer vers qui les personnes visées par ces discours offensants ou préjudiciables peuvent se tourner pour trouver un soutien.

### Sur le paragraphe 57:

208. Les personnes visées par le discours de haine n'osent souvent pas le signaler aux autorités compétentes. Les obstacles potentiels qui peuvent être à l'origine de cette sous-déclaration sont décrits aux §§ 110-113 et 185 de la RPG n°15 de l'ECRI sur la lutte contre le discours de haine. Ils incluent les craintes des personnes visées de ne pas être prises au sérieux par les autorités, leur doute quant à l'existence d'un recours effectif, la peur de subir des mesures de rétorsion ainsi que les craintes liées à la complexité et aux coûts des procédures judiciaires. L'étude de 2018 du NatCen britannique « The experiences of victims of hate crime », et l'enquête publiée en 2020 par l'Agence des droits fondamentaux de l'UE « A long way to go for LGBTI equality », illustrent également le problème de la sous-déclaration ainsi que le manque de compréhension des types d'incidents qui pourraient être qualifiés de crimes de haine.

209. Tout en garantissant les droits des personnes signalant des discours de haine, les États membres devraient veiller au respect des droits des personnes mises en cause, notamment en ce qui concerne les plaintes abusives ou fausses.

210. Pour faciliter le signalement du discours de haine, le personnel des services répressifs, de l'appareil judiciaire, des services médicaux et des autres autorités compétentes devrait être sensibilisé aux besoins des personnes visées par le discours de haine. Des orientations supplémentaires sur une approche de la lutte contre le discours de haine en ligne qui soit sensible aux victimes sont proposées au chapitre 7 de la publication du Conseil de l'Europe Models of Governance of Online Hate Speech (Alexander Brown, 2020 (anglais uniquement)).

211. Les États membres sont en outre encouragés à mettre en place ou à soutenir des lignes téléphoniques nationales gratuites d'aide aux personnes visées par le discours de haine (voir Rec(2006)8 sur l'assistance aux victimes d'infraction). Elles devraient couvrir non seulement le discours de haine tenu hors ligne mais également compléter le mécanisme de signalement des cas de discours de haine en ligne (voir le § 19 de la recommandation et le § 189 de la RPG n° 15 de l'ECRI sur la lutte contre le discours de haine).

212. En vertu de la Rec(2006)8 sur l'assistance aux victimes d'infractions, les États devraient garantir, à toutes les étapes de la procédure, la protection de l'intégrité physique et psychologique des victimes. Des mesures de protection particulières devraient être prises en faveur des victimes exposées à un risque d'intimidation, de représailles ou de victimisation répétée (voir également l'article 9 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).

213. Les frais de justice, les frais administratifs ou les frais de représentation peuvent constituer un obstacle important au signalement du discours de haine. Par conséquent, la fourniture d'une assistance juridique gratuite (voir le § 55 de la recommandation et le § 16 de la RPG n° 2 de l'ECRI sur les organismes de promotion de l'égalité chargés de lutter contre le racisme et l'intolérance au niveau national) constitue une autre mesure importante pour remédier à la sous-déclaration du discours de haine.

## 6. SUIVI ET ANALYSE DU DISCOURS DE HAINE

### Sur les paragraphes 58 et 59 :

214. Les États membres devraient surveiller et analyser en permanence le discours de haine afin de pouvoir développer des politiques, des mesures législatives, des stratégies et des plans d'action efficaces pour le prévenir et le combattre. Les résultats de ce suivi devraient être utilisés pour améliorer continuellement ces politiques et leur impact.

215. De telles politiques de lutte contre le discours de haine fondées sur des preuves nécessitent une bonne compréhension de ses causes profondes, des circonstances qui donnent lieu à son utilisation, des différentes formes sous lesquelles il s'exprime, de l'étendue de son utilisation et de son impact. L'enregistrement et le suivi du discours de haine sont en outre essentiels pour définir, élaborer et fournir des réponses appropriées au discours de haine, adaptées au niveau de gravité de ses différentes expressions. Ils devraient couvrir tous les différents niveaux de discours de haine (voir le § 3 de la recommandation) et être distincts de la collecte de données sur les infractions inspirées par la haine, car les deux phénomènes peuvent nécessiter des réponses différentes.

216. Les États membres sont encouragés à entreprendre des états des lieux des contextes dans lesquels le discours de haine se manifeste sur leur territoire. Cet exercice devrait par exemple prendre en compte les griefs historiques, politiques et socioéconomiques, les tensions entre groupes et les cas de violence motivée par la haine qui pourraient être liés au discours de haine. Ces états des lieux devraient adopter une méthodologie claire, spécifique et systématique qui couvre les forums et plateformes, en ligne et hors ligne, servant de support au discours de haine.

217. Les États membres devraient ensuite recueillir des données et assurer un suivi du discours de haine de manière continue et couvrir les différents contextes dans lesquels le discours de haine se produit. Les données doivent être ventilées par sexe et porter sur les auteurs, les cibles, les audiences et les opposants au discours de haine, ainsi que sur les facteurs permettant d'évaluer sa gravité (voir le § 4 de la recommandation) et l'efficacité des interventions. Les bonnes pratiques concernant les stratégies efficaces pour prévenir et combattre le discours de haine devraient être diffusées (voir Detailed Guidance on Implementation of the UN Strategy and Plan of Action for United Nations Field Presences, 2020, action 2 et 3, anglais uniquement). Sur la base de ces données, les États membres devraient procéder à des analyses quantitatives et qualitatives des tendances du discours de haine afin d'en identifier et suivre les modèles aux niveaux local et national, d'analyser leurs possibles causes profondes, notamment la motivation et les éléments moteurs des auteurs (voir le § 51 de la recommandation) et d'élaborer des politiques efficaces pour prévenir et combattre ces tendances et modèles (pour plus de détails, voir les §§ 78-87 de la RPG n°15 de l'ECRI sur la lutte contre le discours de haine; le Guide de bonnes et prometteuses pratiques du Conseil de l'Europe sur la manière de concilier la liberté d'expression avec d'autres droits et libertés, CDDH (2019), §§ 287 et suivants et 436; et CM/Rec(2019)1 sur la prévention et la lutte contre le sexisme, §§ II.B.1 et II.B.6).

218. À cette fin, les États membres devraient également procéder à un bilan, à intervalles adaptés, de toute politique appliquée et activité menée par les autorités nationales, régionales, locales compétentes en matière d'enregistrement et de suivi des cas de discours de haine hors ligne et en ligne.

219. Les États membres sont encouragés à inclure et à utiliser dans leur suivi et analyse du discours de haine les données et les conclusions des organisations intergouvernementales (par exemple du Conseil de l'Europe, dont l'ECRI et la Commissaire aux droits de l'homme, l'OCDE, EUROSTAT, la FRA et l'OSCE/BIDDH), des institutions nationales des droits de l'homme, des intermédiaire d'internet, des organisations de la société civile, des milieux universitaires et des autres parties prenantes, y compris celles qui travaillent avec les personnes visées par le discours de haine.

### Sur le paragraphe 60 :

220. Les services répressifs devraient être chargés d'enregistrer toutes les plaintes concernant le discours de haine interdit par le droit pénal, ainsi que le résultat de toute action entreprise à la suite de ces plaintes (pour plus de détails, voir la RPG n°15 de l'ECRI sur la lutte contre le discours de haine, §§ 78-83).

221. Les États membres devraient mettre en place un système d'enregistrement des données ventilées sur le discours de haine qui permette aux parties prenantes concernées de suivre les plaintes tout au long de la procédure judiciaire jusqu'à la décision finale. Les parties prenantes concernées comprennent les décideurs politiques, les institutions nationales des droits de l'homme, les services statistiques et les chercheurs.

### Sur le paragraphe 61 :

222. Les données et analyses collectées par les États membres concernant le discours de haine et les tendances connexes devraient être largement diffusées afin de permettre à un large éventail de parties prenantes de les utiliser pour élaborer et mettre en œuvre des mesures efficaces pour prévenir et combattre le discours de haine. Ces parties prenantes comprennent tous les organes et toutes les personnes ayant des responsabilités spécifiques dans le domaine de la prévention du discours de haine et de la lutte contre ce phénomène, mais aussi les responsables politiques, les chefs religieux et les leaders de communauté, d'autres personnalités publiques et les médias (voir la RPG n°15 de l'ECRI sur la lutte contre le discours de haine, § 86 ; le chapitre 4 de la présente recommandation ; ainsi que le Guide de bonnes et prometteuses pratiques du Conseil de l'Europe sur la manière de concilier la liberté d'expression avec d'autres droits et libertés, en particulier dans les sociétés culturellement diverses, CDDH (2019) R91 Addendum 6, §§ 288-293).

223. À cette fin, les États membres peuvent établir un cadre d'accès aux données permettant aux parties prenantes et aux chercheurs ayant un intérêt légitime d'accéder aux données pertinentes, notamment en ce qui concerne l'environnement en ligne. Les autorités nationales chargées de la protection des données devraient fournir des orientations sur la manière de garantir un tel accès dans le respect de la Convention 108+ du Conseil de l'Europe Convention pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel et, le cas échéant, du Règlement général sur la protection des données (UE) 2016/679 (RGPD).

## 7. COORDINATION NATIONALE ET COOPÉRATION INTERNATIONALE

### Sur le paragraphe 62 :

224. La coopération et la coordination sont nécessaires pour assurer la cohérence de la mise en œuvre de la présente recommandation ainsi que la mise en place de politiques, stratégies et plans d'action visant à prévenir et combattre le discours de haine. Cette coordination contribue à une compréhension commune entre les acteurs législatifs, exécutifs et judiciaires concernés. Les autorités devraient en outre instaurer une coopération et un dialogue avec les autres parties prenantes concernées (voir le § 10 de l'exposé des motifs). Cette coopération devrait servir à assurer : une compréhension claire des différentes manifestations du discours de haine et de la manière d'évaluer le niveau de gravité du discours de haine ; un soutien aux personnes visées par le discours de haine ; la mise en œuvre de mesures non juridiques, notamment dans le domaine de l'éducation ; et l'identification, le suivi et l'analyse efficaces des cas de discours de haine (voir à cet égard CM/Rec(2016)3 sur les droits de l'homme et les entreprises, CM/Rec(2018)2 sur les rôles et les responsabilités des intermédiaires d'internet, le Plan d'action de Rabat et la RPG n°15 de l'ECRI sur la lutte contre le discours de haine, § 193 sur la lutte contre la diffusion transfrontière du discours de haine).

225. Le processus de coordination et de coopération devrait accorder une attention particulière aux opinions et aux besoins des personnes visées par le discours de haine, afin de veiller à ce que le problème du discours de haine soit traité de manière globale et effective.

### Sur le paragraphe 63 :

226. La coopération durable au niveau international est une dimension importante de l'élaboration et de la mise en œuvre d'une approche globale de la lutte contre le discours de haine, conformément au § 1 de la recommandation. Il est essentiel d'éviter la fragmentation réglementaire et les mesures législatives contradictoires, en particulier en ce qui concerne le discours de haine en ligne qui dépasse les frontières nationales et nécessite une interaction cohérente avec les intermédiaires d'internet (voir le § 82 de l'exposé des motifs et CM/Rec(2018)2 sur les rôles et les responsabilités des intermédiaires d'internet).

227. Dans le cadre du renforcement de leurs efforts de coopération, les États membres devraient aussi, dans toute la mesure du possible, faire appel aux accords existants pour la coopération internationale, tels que l'extradition et l'entraide judiciaire. À cet égard, les instruments pertinents peuvent entre autres comprendre : la Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale (STE n° 030), et ses protocoles additionnels (STE n° 099 et STE n° 182) ; le cas échéant, la Convention du Conseil de l'Europe sur la cybercriminalité (STE n° 185) et son Protocole additionnel relatif à l'incrimination d'actes de nature raciste et xénophobe commis par le biais de systèmes informatiques (STE n° 189).

228. Les États membres devraient non seulement coopérer eux-mêmes au niveau international, mais aussi encourager les parties prenantes concernées à participer à des forums internationaux tels que le Forum sur

la gouvernance de l'internet (FGI) des Nations Unies et le Dialogue européen sur la gouvernance de l'internet (EuroDIG). Ils devraient également prendre part aux forums de discussion organisés par des organisations de la société civile.

229. Cette coopération peut englober (i) des échanges bilatéraux et multilatéraux entre les États membres afin de promouvoir et d'accroître la visibilité des bonnes pratiques de lutte contre le discours de haine. Ce sont également des occasions d'encourager l'examen par les pairs et/ou d'élaborer des projets de recherche conjoints, des méthodes d'évaluation et des ressources dans ce domaine; (ii) la création de répertoires de connaissances et de ressources; et (iii) la promotion et la mise en œuvre des instruments régionaux et internationaux applicables, notamment ceux qui traitent de l'incrimination de certaines expressions du discours de haine et des enquêtes y afférentes (voir les §§ 54 et suivants de l'exposé des motifs).

La recommandation part du principe que le discours de haine est un phénomène profondément enraciné, complexe et multidimensionnel. Il constitue une menace directe pour la démocratie et les droits de l'homme. De plus en plus présent en ligne et hors ligne, il porte non seulement atteinte aux droits essentiels et aux libertés fondamentales des individus, mais il humilie et marginalise également les individus et les groupes ciblés.

La recommandation fournit une définition pratique du discours de haine qui distingue différents niveaux en fonction de leur gravité et appelle à la mise en œuvre de mesures adéquatement calibrées et proportionnées. Les États membres sont invités à adopter un cadre juridique et politique efficace couvrant le droit pénal, civil et administratif, et à mettre en place et en œuvre des mesures alternatives, y compris la sensibilisation, l'éducation, l'utilisation du contre-discours et du discours alternatif. Les États sont également encouragés à mettre en place des mécanismes de soutien pour aider les personnes visées par le discours de haine, à effectuer un suivi et à s'engager dans la coopération internationale et la coordination nationale.

Des conseils sont également fournis aux autres parties prenantes concernées qui jouent un rôle crucial dans la mise en place de stratégies globales de prévention et de lutte contre le discours de haine, notamment les agents publics, les organes élus et les partis politiques, les intermédiaires de l'internet, les médias et les organisations de la société civile.

**[www.coe.int](http://www.coe.int)**

Le Conseil de l'Europe est la principale organisation de défense des droits de l'homme du continent. Il comprend 46 États membres, dont l'ensemble des membres de l'Union européenne. Tous les États membres du Conseil de l'Europe ont signé la Convention européenne des droits de l'homme, un traité visant à protéger les droits de l'homme, la démocratie et l'État de droit. La Cour européenne des droits de l'homme contrôle la mise en œuvre de la Convention dans les États membres.

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE