

43^e SESSION

Rapport
CG(2022)43-11final
25 octobre 2022

Discours de haine et des fausses informations : impact sur les conditions d'exercice des élus locaux et régionaux

Commission de la gouvernance

Rapporteurs¹ : Wilma DELISSEN VAN TONGERLO, Pays-Bas (L, GILD)
Kristoffer TAMSONS, Suède (R, PPE/CCE)

Résolution 485 (2022)	2
Recommandation 478 (2022)	4
Exposé des motifs	6

Résumé

Le présent rapport est une exploration du phénomène négatif, de plus en plus répandu, consistant à utiliser, en ligne et hors ligne, le discours de haine et les fausses informations ainsi que les actes d'intimidation et les abus subis par les élus locaux et régionaux. Il examine également l'incidence de la pandémie de la Covid-19 et de la guerre de la Russie contre l'Ukraine sur l'utilisation accrue des réseaux sociaux pour diffuser des discours de haine et des fausses informations, et en particulier dans le contexte local. Il montre la façon dont ces méthodes stimulent l'intimidation et les abus verbaux et physiques contre les responsables politiques locaux et régionaux et leurs familles. Le rapport décrit ensuite comment le discours de haine, les fausses informations et les abus verbaux et physiques font partie du quotidien des élus locaux et régionaux et détaille les implications et les effets de ces pratiques sur les conditions d'exercice des élus. Il explique comment ces pratiques négatives abîment le tissu démocratique local et régional en créant un environnement politique toxique et intimidant. Enfin, le rapport suggère une série de mesures à prendre par les autorités nationales, régionales et locales pour assurer la protection et le soutien des élus locaux et régionaux confrontés à ces phénomènes.

1 L : Chambre des pouvoirs locaux / R : Chambre des régions
PPE/CCE : Groupe du parti populaire européen du Congrès
SOC/V/DP : Groupe des Socialistes, Verts et Démocrates Progressistes
GILD : Groupe indépendant et libéral démocratique
CRE : Groupe des conservateurs et réformistes européens
NI : Membres n'appartenant à aucun groupe politique du Congrès

RÉSOLUTION 485 (2022)²

1. Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe (ci-après « le Congrès ») se réfère :

a. aux Priorités du Congrès 2021-2026, en particulier la Priorité a – Des réponses locales et régionales efficaces aux crises de santé publique ; la Priorité b – Des sociétés démocratiques : qualité de la démocratie représentative et de la participation citoyenne ; et la Priorité e – Développement numérique et intelligence artificielle dans le contexte local ;

b. à la Charte européenne de l'autonomie locale (ci-après « la Charte ») ;

c. au Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales ;

d. à la Résolution 394 (2015) du Congrès intitulée « Médias électroniques : une nouvelle donne pour les responsables politiques locaux et régionaux » ;

e. aux Résolutions 2326 (2020) « La démocratie piratée ? Comment réagir ? » et 2255 (2019) « Les médias de service public dans le contexte de la désinformation et de la propagande » de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe ;

f. à la Convention européenne des droits de l'homme et à la jurisprudence pertinente de la Cour européenne des droits de l'homme ;

g. aux Objectifs de développement durable des Nations Unies (ODD), en particulier l'Objectif 11 – Villes et communes durables et l'Objectif 16 – Paix, justice et institutions efficaces ;

h. à la Recommandation de politique générale n° 15 (2015) sur la lutte contre le discours de haine, adoptée par la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance ;

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

2. Le Congrès note que :

a. Le discours de haine en ligne et les fausses informations sont des phénomènes néfastes de plus en plus répandus dans le contexte de la Covid-19 et touchent tous les niveaux d'autorité publique. À l'heure où la pandémie de Covid-19, la polarisation généralisée et la guerre déclenchée par la Fédération de Russie contre l'Ukraine ont exacerbé les tensions, tous les États membres du Conseil de l'Europe observent une hausse inquiétante des discours et des actes intolérants et virulents, en ligne et hors ligne.

b. Le discours de haine et les fausses informations ont de multiples facettes et peuvent être diffusés par divers groupes notamment pour des raisons politiques, économiques, personnelles, voire conspirationnistes. Ces pratiques mettent des vies en danger et rendent la gestion des situations de crise – et, par extension, de toute décision politique susceptible de générer du mécontentement – encore plus difficile pour les autorités locales et régionales. Les discours de haine et les fausses informations auxquels sont confrontés les responsables politiques locaux et régionaux peuvent prendre diverses formes en ligne et hors ligne, telles que la menace, le harcèlement, les abus, la violence physique et verbale et la diffamation, et affecter de plusieurs façons les conditions d'exercice des personnes ciblées, en particulier si elles appartiennent à des groupes vulnérables.

c. S'il est indéniable que les réseaux sociaux offrent de nombreuses possibilités aux élus, les responsables politiques locaux et régionaux européens sont de plus en plus exposés à des campagnes de haine et de désinformation virulentes en ligne. Ce phénomène est d'autant plus marqué au moment des campagnes électorales, qui se sont progressivement déplacées vers l'espace en ligne en raison de

² Discussion et adoption par le Congrès le 25 octobre 2022, 1^{ère} séance (voir le document CG(2022)43-11, exposé des motifs), corapporteurs : Wilma DELISSEN VAN TONGERLO, Pays-Bas (L, GILD) et Kristoffer TAMSONS, Suède (R, PPE/CCE).

la pandémie de Covid-19. Dans la sphère virtuelle, où la diffusion des informations est démultipliée et les obligations légales souvent floues, les discours de haine et les fausses informations se propagent plus rapidement et empruntent des canaux et des plateformes de réseaux sociaux en pleine évolution. Ils peuvent avoir des répercussions durables sur la vie personnelle et professionnelle des responsables politiques et de leurs familles. Les menaces proférées en ligne par des citoyens mécontents peuvent aisément se transformer en attaques physiques.

d. En conséquence, le discours de haine et les fausses informations ont un effet paralysant sur les démocraties européennes et la vie politique aux niveaux local et régional, car la peur peut conduire des candidats potentiels à ne pas se présenter à des élections ou à démissionner des mandats qu'ils exercent, ce qui finit par perturber la cohésion sociale et affaiblir la participation démocratique. Jusqu'à présent, les voies de recours juridique n'ont que très peu enrayé la montée du discours de haine et des fausses informations en ligne.

3. Compte tenu de ce qui précède, le Congrès invite les pouvoirs locaux et régionaux des États membres du Conseil de l'Europe à :

a. promouvoir, au sein des autorités locales et régionales, au niveau des associations nationales et des autorités chargées de l'application de la loi, une spécialisation sur le discours de haine et les fausses informations, afin d'assurer la coopération et la coordination interinstitutionnelles ainsi que des activités de conseil et de soutien, y compris la rédaction de rapports, sur ces questions ;

b. fournir une formation et des conseils aux élus locaux et régionaux sur les moyens de repérer, de combattre et de prévenir les discours de haine et les fausses informations ;

c. assurer un suivi des discours de haine et des fausses informations, de leurs tendances, de leurs manifestations et de leurs effets sur les élus locaux et régionaux ; à procéder à des évaluations régulières des risques et mettre à jour les politiques locales et régionales pertinentes en conséquence ;

d. veiller à ce que les élus locaux et régionaux disposent des moyens et des conseils nécessaires pour assurer leur sécurité physique et mentale ; à envisager la mise en place d'un numéro d'urgence accessible 24h/24 ;

e. conseiller les élus locaux et régionaux sur l'utilisation des différents outils de communication, y compris les réseaux sociaux, afin de contribuer à l'ouverture et à la transparence dans la prise de décision et permettre un accès adéquat à l'information ;

f. promouvoir l'élaboration de lignes directrices à l'intention des élus locaux et régionaux et des médias, notamment pour soutenir la prévention de la désinformation et des discours de haine et pour promouvoir la transparence et le gouvernement ouvert ;

g. appuyer les mécanismes publics de participation et de délibération, tels que les conseils de quartier ou les comités locaux, qui facilitent les interactions et les liens entre les élus locaux et régionaux et leurs administrés ;

h. prendre des mesures pour sensibiliser les élus locaux et régionaux et le grand public aux tendances et aux effets du discours de haine et des fausses informations, ainsi qu'aux recours existants ;

i. partager les meilleures pratiques nationales et internationales en matière de lutte contre le discours de haine et les fausses informations.

4. Le Congrès appelle les collectivités locales et régionales et leurs associations nationales à tenir compte, sur cette question, de la présente résolution et de l'exposé des motifs qui l'accompagne (document CG(2022)43-11).

5. Le Congrès demande à ses organes statutaires, tels que ses commissions, de tenir compte de la présente résolution et de l'exposé des motifs qui l'accompagne (document CG(2022)43-11) dans leurs activités respectives.

RECOMMANDATION 478 (2022)³

1. Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe (ci-après « le Congrès ») se réfère :

a. aux Priorités du Congrès 2021-2026, en particulier la Priorité a – Des réponses locales et régionales efficaces aux crises de santé publique ; la Priorité b – Des sociétés démocratiques : qualité de la démocratie représentative et de la participation citoyenne ; et la Priorité e – Développement numérique et intelligence artificielle dans le contexte local ;

b. à la Charte européenne de l'autonomie locale (ci-après « la Charte ») ;

c. au Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales ;

d. à la Résolution 394 (2015) du Congrès intitulée « Médias électroniques : une nouvelle donne pour les responsables politiques locaux et régionaux » ;

e. aux Résolutions 2326 (2020) « La démocratie piratée ? Comment réagir ? » et 2255 (2019) « Les médias de service public dans le contexte de la désinformation et de la propagande » de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe ;

f. à la Convention européenne des droits de l'homme et à la jurisprudence pertinente de la Cour européenne des droits de l'homme ;

g. aux Objectifs de développement durable des Nations Unies (ODD), en particulier l'Objectif 11 – Villes et communes durables et l'Objectif 16 – Paix, justice et institutions efficaces ;

h. à la Recommandation de politique générale n° 15 (2015) sur la lutte contre le discours de haine, adoptée par la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance ;

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

2. Le Congrès note que :

a. Le discours de haine et les fausses informations en ligne sont des phénomènes négatifs de plus en plus répandus dans le contexte de la Covid-19 et de la guerre lancée par la Fédération de Russie contre l'Ukraine et touchent tous les niveaux d'autorité publique. S'il est indéniable que les réseaux sociaux offrent de nombreuses possibilités aux élus en permettant une communication de proximité avec les citoyens, ces dernières années, les responsables politiques locaux et régionaux ont été, dans toute l'Europe, de plus en plus exposés à des campagnes de haine et de désinformation virulentes en ligne, notamment pendant les élections.

b. La liberté d'expression est un droit fondamental dans les sociétés démocratiques, consacré à l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme. C'est en dernier ressort aux États membres qu'il incombe de prendre des mesures pour faire la part des choses entre le respect de la liberté d'expression et la nécessité de juguler les discours de haine et les fausses informations et pour protéger les victimes, en particulier les élus appartenant à des groupes vulnérables. Les défis qui se posent aux États membres pour endiguer le discours de haine et les fausses informations et protéger les droits des citoyens sont encore plus grands sur internet, un espace où la propagation des informations est amplifiée.

c. Le discours de haine et les fausses informations auxquels sont confrontés les responsables politiques locaux et régionaux peuvent prendre diverses formes, telles que la menace, le harcèlement, les abus et la diffamation, et affecter de plusieurs façons les conditions d'exercice des personnes ciblées. Les menaces proférées en ligne par des citoyens mécontents peuvent aisément se transformer en attaques physiques. Le discours de haine et les fausses informations ont donc un effet paralysant

³ Discussion et adoption par le Congrès le 25 octobre 2022, 1^{ère} séance (voir le document CG(2022)43-11, exposé des motifs), corapporteurs : Wilma DELISSEN VAN TONGERLO, Pays-Bas (L, GILD) et Kristoffer TAMSONS, Suède (R, PPE/CCE).

sur les démocraties européennes et la vie politique à tous les niveaux d'autorité publique. Cette évolution négative crée des conditions d'exercice toxiques pour les responsables politiques locaux et régionaux, marquées par la peur et la confusion, ce qui finit par perturber la cohésion sociale.

3. Compte tenu de ce qui précède, le Congrès demande que le Comité des Ministres invite les Etats membres du Conseil de l'Europe à :

a. mettre en œuvre au niveau national une stratégie globale de lutte contre le discours de haine et les fausses informations tels qu'employés à l'encontre de responsables politiques locaux et régionaux, fondée sur des recours juridiques et des mesures préventives dans le respect des normes européennes pertinentes, en particulier les exigences de l'article 10 de la CEDH et la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme ;

b. adopter et réviser l'efficacité des mesures de droit administratif, civil et pénal pertinentes pour contrer les menaces et les attaques en ligne et hors ligne contre les élus locaux et régionaux ; à durcir les peines infligées pour les violences physiques, les enlèvements et les meurtres d'élus locaux et régionaux ;

c. garantir la conduite d'enquêtes effectives dans les affaires d'attaques et de violences criminelles contre des élus locaux et régionaux, en encourageant une spécialisation adéquate des autorités concernées et une coopération multipartite ;

d. veiller à ce que les stratégies et mesures nationales de lutte contre la cybercriminalité et relatives aux intermédiaires d'internet prennent dûment en compte les problèmes et les défis liés aux collectivités locales et régionales et à leurs représentants ;

e. soutenir les stratégies et mesures déployées par les collectivités locales et régionales contre le discours de haine et les fausses informations dirigés contre les élus locaux et régionaux, en favorisant le dialogue et la coopération multiniveaux et multipartites et en fournissant les moyens d'action nécessaires ;

f. prendre des mesures pour prévenir le discours de haine et les fausses informations en sensibilisant les médias, les intermédiaires d'internet et le grand public et à promouvoir un débat ouvert et respectueux ;

g. appuyer l'échange de bonnes pratiques et la coopération dans la lutte contre le discours de haine et les fausses informations ;

h. travailler sur de nouvelles mesures techniques pour lutter contre l'utilisation abusive de l'intelligence artificielle à des fins de désinformation, comme les bots et les trolls, en tenant compte des travaux et des activités connexes de l'Union Européenne sur cette question spécifique.

4. Le Congrès appelle le Comité des Ministres et l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe à tenir compte, dans leurs activités relatives aux États membres du Conseil de l'Europe, de la présente recommandation et de son exposé des motifs (document CG(2022)43-11).

EXPOSÉ DES MOTIFS

Table des matières

1. Introduction	7
2. Définir les fausses informations et le discours de haine	8
3. Discours de haine et fausses informations : impact et répercussions pour les responsables politiques locaux et régionaux	12
4. Protéger les élus locaux et régionaux contre le discours de haine et les fausses informations	20
5. Conclusion.....	26

1. Introduction⁴

1. Le recours au discours de haine et aux fausses informations – en ligne ou sous la forme d'agressions verbales et physiques – est un phénomène négatif croissant et de plus en plus inquiétant, auquel sont confrontés les élus locaux et régionaux de tous les États membres du Conseil de l'Europe. Il est d'une importance vitale de ne pas sous-estimer les effets de la façon dont le discours de haine et les fausses informations peuvent éroder et dégrader les conditions d'exercice et l'efficacité des élus locaux et régionaux, ni les répercussions que cela peut avoir sur leur vie sociale, familiale et professionnelle, jusqu'à voir certains élus être délibérément pris pour cible physiquement.

2. En Ukraine, le ciblage délibéré d'élus locaux et régionaux par la Fédération de Russie, notamment par le biais de cyberattaques et de campagnes de désinformation, a conduit, dans ce contexte de guerre, à des violences physiques, des enlèvements et des meurtres, ce qu'a fermement condamné le Président du Congrès Leendert Verbeek⁵. Bien que ces cas extrêmes soient pour l'instant limités à l'Ukraine, ils doivent alarmer tous les niveaux d'autorité publique sur la détérioration des conditions d'exercice des élus locaux et régionaux et sur la nécessité de leur fournir sécurité et soutien, tant en ligne que hors ligne. Les mesures de confinement imposées par la COVID-19 ont exacerbé le recours au discours de haine et aux fausses informations en ligne, car les campagnes politiques et l'engagement des citoyens se sont déplacés vers internet pendant la pandémie. Les campagnes de désinformation, les cyberattaques et la facilité d'accès aux services en ligne – qui peuvent être utilisés de manière anonyme, avec de faux noms ou des identités déguisées – ont démultiplié les possibilités d'emprunter les réseaux sociaux pour exposer les responsables politiques locaux et régionaux, dans toute l'Europe, à la haine en ligne, aux tentatives d'intimidation, de harcèlement, de désinformation, ou à la propagation d'informations totalement fausses. Il est de plus en plus inquiétant de voir comment les menaces ou les abus en ligne peuvent se transformer en attaques physiques de la part de citoyens en colère ou en désaccord avec les actions de certains élus locaux et régionaux.

3. La protection de l'anonymat et l'éloignement de leur cible peuvent enhardir les auteurs de discours de haine et de fausses informations en ligne, accroître la colère et la virulence de leurs abus en ligne et, en fin de compte, encourager certains d'entre eux à passer à des agressions physiques, comme l'ont notamment illustré les décès tragiques du maire de Gdansk Paweł Adamowicz et du conseiller régional allemand Walter Lübcke, ou la tentative d'assassinat de la maire de Cologne, Henriette Reker, en 2015. Les fausses informations et les discours de haine ne se limitent pas aux médias en ligne ; en fait, ils viennent stimuler ce qui est déjà une hausse inquiétante des attaques physiques et verbales contre les élus locaux et régionaux et leurs biens. En effet, les alertes à la bombe, les menaces physiques et verbales et même les menaces de mort proférées par des citoyens à l'encontre des responsables politiques locaux et régionaux en Europe se multiplient.

4. Il est clair que la tendance croissante à l'utilisation du discours de haine et de fausses informations en ligne – au même titre que les agressions physiques à l'encontre des responsables politiques locaux et régionaux – a un effet paralysant et préjudiciable sur la démocratie en général et génère un climat toxique au sein duquel les élus locaux et régionaux doivent exercer leurs fonctions, mener à bien leur mission et vivre. La démocratie locale et régionale est détériorée par la peur, la confusion, l'incertitude et le doute instillés dans l'esprit des citoyens exposés à la désinformation et aux fausses informations, et l'espace disponible pour un débat et un discours ouvert, raisonnable et respectueux entre les responsables politiques et le public se rétrécit.

5. Le Congrès a pris conscience très tôt des menaces multiformes et transversales auxquelles sont confrontés les élus locaux et régionaux, mettant à leur disposition une plateforme pour partager les cas de discours de haine en ligne, de fausses informations et d'abus physiques et verbaux commis au sein de leurs collectivités⁶. Pourtant, il y a encore beaucoup à apprendre sur la façon dont le discours de haine et les fausses informations affectent les conditions d'exercice des élus locaux et régionaux – un sujet encore peu étudié. Fort de ce constat, le Congrès a collaboré avec une équipe internationale de

4 Le présent rapport a été préparé avec la contribution de Colin COPUS, professeur émérite de l'université de Montfort en Angleterre (politiques locales) et professeur invité à l'université de Gand en Belgique.

5 <https://www.coe.int/fr/web/portal/-/congress-president-strongly-condemns-abductions-of-ukrainian-mayors-and-elected-representatives>

6 Le présent rapport s'appuie sur plusieurs débats thématiques organisés par le Congrès en 2018 et 2019 sur les pressions subies par les maires, sur le débat intitulé « Comment préserver la démocratie locale face aux fakes news et aux discours de haine ? », tenu en 2021, et sur le débat thématique « Fausses informations, menaces et violence – pressions sur les maires dans les crises actuelles en Europe », qui a eu lieu en mars 2022.

recherche universitaire afin de recueillir des informations sur la situation actuelle et d'éclairer les futurs débats sur les actions à mener⁷. Les conclusions de ce projet de recherche constituent la base du présent rapport.

6. Le rapport décrit et étudie le phénomène croissant de l'utilisation du discours de haine et des fausses informations, leurs définitions, leurs manifestations et leurs effets sur les conditions d'exercice des élus locaux et régionaux à travers l'Europe. Il examine également la manière dont les campagnes d'intimidation et les abus commis à l'encontre des élus locaux et régionaux peuvent s'intensifier et donner lieu à des formes d'agression plus physiques.

7. Le rapport propose une série de stratégies et de mesures qui peuvent être mises au point pour détecter et prévenir les fausses informations et les discours de haine et mettre en place des voies de recours contre la désinformation en ligne et les attaques verbales à l'encontre des responsables politiques locaux et régionaux. Enfin, le rapport conclut en compilant les principaux thèmes, exemples et enseignements tirés des données et des expériences de responsables politiques locaux et régionaux.

2. Définir les fausses informations et le discours de haine

8. La pandémie de Covid-19 a exacerbé l'utilisation des réseaux sociaux comme moyen de propagation des discours de haine et des fausses informations, tandis que les mesures de confinement imposées au niveau national ont déplacé vers internet une grande partie des interactions politiques en face à face. Si la pandémie elle-même ne peut être entièrement blâmée pour l'augmentation des abus en ligne à l'encontre des responsables politiques locaux et régionaux, puisque l'intimidation en ligne existait déjà avant et se poursuivra après la pandémie et ses confinements, elle offre un contexte propice à la compréhension des facteurs à l'origine des abus en ligne et des fausses informations, et de l'influence qu'ils exercent sur les conditions d'exercice des élus locaux et régionaux.

9. Pour répondre à ces nouvelles pressions, nous sommes confrontés à la nécessité de clarifier et de définir, en tout cas aux fins du présent rapport, le discours de haine et les fausses informations et de comprendre leurs liens et leurs implications pour les élus locaux et régionaux.

10. Il n'existe pas de définitions universellement admises du discours de haine et des fausses informations, mais plusieurs sources peuvent servir de base pour bâtir une compréhension plus claire de ces deux phénomènes, en particulier lorsqu'elles sont examinées conjointement avec les priorités, les résolutions et les recommandations du Congrès ainsi que d'autres documents pertinents des organes du Conseil de l'Europe.

Discours de haine

11. La Convention européenne des droits de l'homme (ci-après la CEDH) peut servir de point de départ pour définir le discours de haine, car elle fixe des normes relatives aux droits de l'homme et libertés fondamentales dans tous les États membres. L'article 10 de la CEDH garantit l'équilibre qui permet d'assurer la protection de la liberté de parole et d'expression en énonçant ce qui suit : « Toute personne a droit à la liberté d'expression. Ce droit comprend la liberté d'opinion et la liberté de recevoir ou de communiquer des informations ou des idées sans qu'il puisse y avoir ingérence d'autorités publiques et sans considération de frontière [...]. L'exercice de ces libertés comportant des devoirs et des responsabilités peut être soumis à certaines formalités, conditions, restrictions ou sanctions prévues par la loi, qui constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique [...]. L'article 8 sur le droit au respect de la vie privée et familiale ainsi que l'article 14 et le Protocole 12, qui interdisent la discrimination, sont également pertinents. Par ailleurs, les comportements discriminatoires peuvent constituer une violation de l'interdiction des traitements inhumains et dégradants prévue à l'article 3.

⁷ Le Congrès a collaboré avec le projet de recherche « *Open-Government and Open-Data Against Fake News and Hate Speech* », qui regroupait l'Institut de gestion de production de l'Université d'économie (WU) de Vienne (Autriche), l'Université d'administration et des finances publiques de Ludwigsburg (Allemagne), l'Université de technologie et d'économie de Budapest (Hongrie), l'Université nationale d'études politiques et d'administration publique de Bucarest (Roumanie) et l'Université Pavol-Jozef-Sáfárik de Košice (Slovaquie). Près de 200 membres du Congrès ont profité de cette occasion pour partager leur expérience et leurs idées sur les voies de recours contre les fausses informations et les discours de haine, apportant ainsi une contribution très précieuse à l'équipe de recherche. Cette étude peut être téléchargée à l'adresse suivante : <https://ocgitservice.com/demo/counterfake2022/index.html>.

12. La jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme est pertinente, car ses décisions sur les affaires relevant de l'article 10 reconnaissent que la liberté d'expression peut être soumise à des restrictions et que les États membres ont l'obligation positive de protéger les victimes des discours de haine qui atteignent un certain niveau de gravité⁸. Toutefois, toutes les expressions qui contribuent au débat politique ne sont pas nécessairement soumises à ces restrictions ; c'est notamment le cas de la provocation, des contenus offensants, de l'humour et des mensonges. En outre, le fait d'exercer une fonction publique ou d'aspirer à un mandat politique expose nécessairement une personne à l'attention de ses concitoyens, y compris dans des domaines qui relèvent de sa vie privée. À cet égard, la jurisprudence de la CEDH permet une interprétation plus stricte de l'article 8 pour les personnalités publiques, dont les responsables politiques locaux et régionaux : le droit du public à être informé peut s'étendre à la vie privée et familiale des personnalités publiques.

13. Plusieurs définitions générales ont été mises au point par les organes du Conseil de l'Europe⁹. Dans l'ensemble, elles définissent le discours de haine comme un discours fondé sur l'intolérance et le ciblage de personnes ou de groupes sur la base de caractéristiques perçues ou réelles.

14. La Recommandation du Comité des Ministres aux États membres sur la lutte contre le discours de haine adoptée le 20 mai 2022 vise à prévenir et à combattre le discours de haine de manière globale, y compris en ligne, et à assurer une protection contre ce phénomène. Aux fins de cette 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", 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 »¹⁰.

15. La Recommandation de politique générale n° 15 de la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance sur la lutte contre le discours de haine s'appuie sur l'article 10 de la CEDH et établit un équilibre vital entre la protection de ceux qui font l'objet d'un discours de haine et la nécessité de défendre la liberté d'expression, essentielle au bon fonctionnement de toute démocratie¹¹. Cet équilibre entre la protection contre le discours de haine et la protection de la liberté d'expression s'applique aux élus locaux et régionaux et protège le droit à un débat libre et ouvert entre les citoyens et leurs représentants élus. Cette recommandation définit le discours de haine comme « le fait de prôner, de promouvoir ou d'encourager, sous quelque forme que ce soit, le dénigrement, la haine ou la diffamation d'une personne ou d'un groupe de personnes, ainsi que le harcèlement, l'injure, les stéréotypes négatifs, la stigmatisation et la menace envers une personne ou un groupe de personnes et la justification de tous les types précédents d'expression au motif de la "race", de la couleur, de l'origine familiale, nationale ou ethnique, de l'âge, du handicap, de la langue, de la religion ou des convictions, du sexe, du genre, de l'identité de genre, de l'orientation sexuelle et d'autres caractéristiques personnelles ou de statut ». Elle précise en outre que « les actes précités peuvent revêtir la forme d'un déni, d'une banalisation, d'une justification ou d'une légitimation en public de crimes de génocide, de crimes contre l'humanité ou de crimes de guerre confirmés par la justice, ainsi que d'un éloge des personnes condamnées pour avoir commis de tels crimes ».

16. Par ailleurs, le Protocole additionnel à la Convention sur la cybercriminalité du Conseil de l'Europe érige en infraction pénale les actes de nature raciste et xénophobe, y compris les menaces, les insultes et les discours révisionnistes, commis par le biais de réseaux informatiques. Au niveau des Nations Unies, le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (article 20, paragraphe 2) et la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (article 4) interdisent la haine nationale, raciale ou religieuse, en particulier les actes de violence ou l'incitation à commettre de tels actes.

17. Si l'on prend l'ensemble de ces définitions, on peut considérer que les élus locaux et régionaux ont besoin d'être protégés à la fois en tant que personnes et en tant que groupe. Bien que les discours de haine visent le plus souvent des responsables politiques locaux et régionaux à titre individuel, l'effet

⁸ La jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme sur l'article 10 de la CEDH est examinée dans un guide préparé par la Cour européenne des droits de l'homme, accessible en ligne : https://www.echr.coe.int/documents/guide_art_10_fra.pdf. Ce guide fait l'objet de mises à jour régulières, dont la dernière remonte au 30 avril 2021. Une décision de jurisprudence particulièrement pertinente est celle de l'affaire *Brzeziński c. Pologne*.

⁹ Pour un aperçu complet, voir la page internet dédiée au travail du Conseil de l'Europe sur le discours de haine : <https://www.coe.int/fr/web/committee-on-combating-hate-speech/council-of-europe-work-on-hate-speech>.

¹⁰ Recommandation CM/Rec(2022)43 du Comité des Ministres aux États membres sur la lutte contre le discours de haine.

¹¹ [Recommandation de politique générale n°15 de l'ECRI \(coe.int\)](#)

cumulatif de ce phénomène aboutit à la diabolisation des responsables politiques locaux et régionaux et les désigne de fait comme une cible acceptable pour d'autres abus et intimidations pouvant aller jusqu'à des attaques physiques.

18. La pandémie de COVID-19 et les divers confinements nationaux ont accéléré le recours au discours de haine en ligne et imposé la nécessité d'établir une définition commune à toutes les enceintes dans lesquelles s'exprime la communication orale, écrite et publique. Pour autant, il convient de garder un espace pour le débat ouvert, l'opposition et la possibilité de critiquer les responsables politiques locaux et régionaux, leurs décisions et la qualité de leur travail.

19. Il ressort clairement des définitions ci-dessus que, dans le contexte des responsables politiques locaux et régionaux, l'intention et la formulation de chaque communication sont essentielles pour repérer le glissement du discours libre au discours de haine et pour examiner les effets de cette pratique sur les conditions d'exercice des élus locaux et régionaux.

20. Les élus ont une responsabilité particulière en ce qu'ils ne doivent pas partager ni propager de discours de haine, tout en étant capables d'exprimer leurs opinions et de refléter les points de vue de leurs électeurs. Lorsqu'ils sont relayés par des élus à tous les niveaux d'autorité publique, les discours de haine ont un impact plus fort. De même, les fausses déclarations politiques exprimées par des personnalités politiques de premier plan peuvent avoir de graves répercussions susceptibles de nuire à la démocratie locale. D'une manière générale, tout poste politique élevé au niveau local et régional s'accompagne d'une grande responsabilité morale en matière de communication.

Fausses informations

21. Tout comme pour le discours de haine, il n'existe pas de définition universellement admise des fausses informations¹². Une telle définition ne serait d'ailleurs pas sans risque, car les fausses informations sont généralement contextuelles et peuvent être forgées et utilisées en fonction de circonstances, objectifs et cibles spécifiques. On utilise parfois les termes plus précis de « mésinformation » (partage de fausses informations sans intention de nuire) ou de « désinformation » (partage intentionnel de fausses informations dans le but de nuire). Le fait de définir les fausses informations peut entraîner une confusion supplémentaire, car la politique – à tous les niveaux – est une affaire de valeurs, de jugements, d'opinions, de sentiments et d'interprétations, et pas toujours de « faits ». C'est une question de points de vue sur ce qui est ou n'est pas bien ou sur ce qui contribue ou nuit à une bonne société. Ainsi, les accusations d'utilisation de fausses informations peuvent également être un moyen de porter atteinte à des valeurs et opinions politiques légitimes. Leur définition doit donc tenir compte de la raison pour laquelle le terme fausses informations (ou « *fake news* ») est utilisé : déterminer ce qui est clairement faux et malveillant ; ou bien saper des points de vue et opinions légitimes. Les environnements politiques fortement polarisés et les médias manquant d'indépendance peuvent propager de fausses informations pour discréditer des opposants ou pour mentir sur leurs réussites et amplifier leurs échecs. Dans ce cas, les sources de désinformation sont avant tout nationales et reposent moins sur des théories du complot que sur la perspective d'un gain politique direct.

22. Plus inquiétant, le terme « fausses informations » (ou « *fake news* ») est utilisé dans certains pays pour faire taire les journalistes et les citoyens et porter atteinte à la liberté d'expression en écartant des informations vérifiées qui pourraient contribuer au débat public. Ainsi, en Russie, les lois contre les fausses informations visent les opinions dissidentes¹³. Bien que la liberté des médias n'entre pas dans l'objet du présent rapport, il convient de garder à l'esprit que les attaques répétées contre la liberté de la presse peuvent avoir un effet paralysant lorsque, selon les termes de la Cour européenne des droits de l'homme¹⁴, une personne s'impose une « autocensure » par crainte de sanctions disproportionnées ou de poursuites en vertu de lois trop générales. Des lois réglementant les fausses informations sont apparues dans des États membres du Conseil de l'Europe tels que la France¹⁵ et l'Allemagne¹⁶, mais leur application est restée jusqu'à présent peu contestée ou sous-utilisée. L'Albanie, l'Autriche, la

12 Pour en savoir plus sur les publications du Conseil de l'Europe sur les fausses informations et la désinformation, voir la page suivante : <https://www.coe.int/fr/web/campaign-free-to-speak-safe-to-learn/resources-on-dealing-with-propaganda-misinformation-and-fake-news>.

13 <https://www.politico.eu/article/russia-expand-laws-criminalize-fake-news/>

14 Voir le Guide sur l'article 10 préparé par la Cour européenne des droits de l'homme, accessible ici : https://www.echr.coe.int/documents/guide_art_10_fra.pdf.

15 <https://www.legifrance.gouv.fr/iorf/id/JORFTEXT000037847559>

16 https://www.bmij.de/DE/Themen/FokusThemen/NetzDG/NetzDG_EN_node.html

Pologne et la Turquie et plusieurs autres États membres envisagent d'adopter une législation visant à limiter la propagation de la désinformation. D'autres pays ont mis en place des groupes de travail, des plans d'action et d'autres moyens non juridiques pour lutter contre la désinformation.

23. Ainsi, il importe aux fins du présent rapport de comprendre comment les fausses informations s'appliquent aux responsables politiques locaux et régionaux, et comment elles sont utilisées contre eux. Dans ce contexte, les fausses informations dépassent le cadre de la simple inexactitude, de l'erreur ou du mensonge involontaire, car elles sont créées pour des raisons politiques, sociales, économiques ou financières spécifiques. Dans la sphère politique, les fausses informations – ou les accusations relatives à leur utilisation – peuvent être employées pour créer une image négative de certains responsables ou groupes politiques ainsi que des politiques menées et des positions adoptées par des personnes et des groupes politiques.

24. Selon la typologie détaillée dans l'étude interuniversitaire, les motivations qui sous-tendent la création de fausses informations peuvent être résumées comme suit :

- Les théories conspirationnistes : les personnes qui relaient de fausses informations n'ont généralement pas conscience de ce qu'elles font et sont fermement convaincues que les informations qu'elles diffusent sont exactes et factuelles. Derrière ces théories du complot se cache l'hypothèse ou la conviction que d'autres personnes ou groupes puissants diffusent eux-mêmes des informations erronées, des mensonges délibérés ou tentent de dissimuler certains problèmes ou faits.
- Les motivations financières : il s'agit d'affaiblir la situation commerciale ou financière d'entreprises, d'organisations, de groupes et de personnes, ou de gonfler artificiellement la valeur de ces mêmes entreprises, groupes, etc. L'enjeu ici consiste à exagérer la réalité d'une position ou à créer de toute pièce une position entièrement fausse pour la cible des fausses informations.
- Les motivations politiques : lorsque des personnes utilisent des histoires inventées, des incidents exagérés, des événements et des expériences enjolivés, sortent des actions et des déclarations de leur contexte ou les reproduisent de manière incomplète pour produire une image déformée, irréaliste ou totalement fausse de mesures ou de positions politiques. Dans ce domaine bien particulier, la diffusion en ligne de fausses informations et d'une déformation de la réalité peut affecter négativement les conditions d'exercice des responsables politiques locaux et régionaux.
- La satire : si la satire – c'est-à-dire le recours à l'humour, à l'ironie et à l'exagération pour des raisons politiques – remonte à des siècles avant l'établissement de la liberté d'expression telle qu'on la connaît aujourd'hui et a toujours été utilisée de façon honorable en politique. Elle provoque de l'inquiétude désormais lorsqu'elle est prise pour un fait ou pour la réalité.

25. Les réseaux sociaux et les plateformes en ligne constituent un terrain fertile pour la diffusion de fausses informations – un phénomène exacerbé par les confinements et les mesures de quarantaine imposés par la Covid-19, qui ont déplacé un grand nombre d'activités politiques en ligne¹⁷. La facilité avec laquelle les fausses informations peuvent être générées et diffusées et le crédit qui leur est généralement accordé ont des implications particulières pour les responsables politiques locaux et régionaux, qui sont beaucoup plus proches de leurs administrés que les responsables politiques nationaux.

26. Plusieurs questions ont récemment vu le jour concernant la propagation des fausses informations en ligne. Premièrement, les algorithmes et la publicité payante peuvent contribuer à amplifier et à accélérer la propagation de la désinformation en ligne. Les plateformes des réseaux sociaux sont régulièrement invitées à mettre à jour ou à améliorer leurs politiques de régulation et de modération des contenus. Par exemple, une étude scientifique a montré qu'en général, les fausses informations sur Twitter ont 70 % plus de chances d'être retwittées qu'une vraie information¹⁸. Par ailleurs, il est plus facile de donner l'impression qu'une information est vérifiée en ligne, car le fait de voir le même titre apparaître à plusieurs reprises sur un fil d'actualité peut renforcer l'impression de vérité. Enfin, des

¹⁷ Au Royaume-Uni, les abus sont plus fréquents en ligne qu'hors ligne pour les élus locaux. Voir les résultats d'une enquête de la Local Government Association of the United Kingdom, "Debate Not Hate: The impact of abuse on local democracy" (2022) disponible ici: <https://www.local.gov.uk/publications/debate-not-hate-impact-abuse-local-democracy>.

¹⁸ Voir notamment sur la modération des contenus en langues locales, une étude sur la Bosnie-Herzégovine : <https://www.article19.org/wp-content/uploads/2022/06/bosnia-herzegovina-country-report-content-moderation.pdf>

groupes de « superpartageurs » ont mis en place des techniques très efficaces pour relayer et partager de fausses informations via différents canaux et profils.

27. Le profil des responsables politiques locaux et régionaux et le fait qu'ils vivent et travaillent à proximité non seulement de leurs administrés, mais aussi de ceux qui créent, diffusent et utilisent des fausses informations et des discours de haine à leur encontre, ajoutent une dimension particulière à l'impact des fausses informations et des discours de haine et renforcent leur toxicité et leur influence négative sur la démocratie locale et régionale. Cette proximité, pour importante qu'elle soit dans le rôle et le travail des élus locaux et régionaux, peut susciter des soupçons quant aux motivations de ces derniers, simplement parce qu'ils sont proches des personnes représentées. L'intensité de la vie politique locale peut aggraver ces soupçons, même infondés¹⁹. En outre, le ressenti d'un secret institutionnel aux niveaux municipal et régional, le manque d'ouverture et de transparence ou l'impression de « dissimulation », ainsi que les attitudes négatives générales à l'égard des institutions municipales et régionales, peuvent être exacerbés par les discours de haine et les fausses informations en ligne.

3. Discours de haine et fausses informations : impact et répercussions pour les responsables politiques locaux et régionaux

28. La proximité des élus locaux et régionaux avec ceux qu'ils représentent place l'utilisation du discours de haine et des fausses informations dans un contexte particulier et potentiellement tendu, et engendre des effets spécifiques sur leurs conditions d'exercice. Cette étroite proximité entre le représentant et les représentés, aux niveaux local et régional, laisse entrevoir l'existence d'une couche supplémentaire d'intimidation portée par les discours de haine et les fausses informations en ligne, dans la mesure où ceux qui emploient ces méthodes vivent ou travaillent parfois très près des cibles de leur campagne – à savoir les élus locaux et régionaux. C'est cette proximité qui explique la menace persistante de voir une activité en ligne aboutir à une agression dans la vie réelle – verbale ou physique. L'association des maires de France dénonce le climat général toxique dans lequel les maires travaillent aujourd'hui et signale une augmentation des agressions physiques à l'encontre de ces élus. Ces agressions, commises alors que les maires se trouvent dans leurs collectivités, ont des causes aussi triviales que la question du bruit, les décharges sauvages ou les dépôts d'ordures²⁰.

29. Les élus régionaux et locaux habitent, vivent et travaillent dans les territoires qu'ils représentent, ce qui en fait des cibles plus faciles pour les agressions verbales et physiques et place parfois leurs familles dans des situations délicates.

30. Pour bien comprendre l'impact et les implications des discours de haine et des fausses informations sur les conditions d'exercice des élus locaux et régionaux, il convient de bien étudier et appréhender quatre domaines :

- La nature du discours de haine et des fausses informations tels qu'ils sont employés contre les responsables politiques locaux et régionaux ;
- La manière dont le discours de haine et les fausses informations sont utilisés pour intimider ou harceler les responsables politiques locaux et régionaux ;
- Les effets sur les conditions d'exercice des responsables politiques locaux et régionaux victimes de discours de haine et de fausses informations ;
- Les répercussions du discours de haine et des fausses informations sur la vie et la famille des responsables politiques locaux et régionaux, au-delà de la fonction politique qu'ils occupent.

31. En outre, il importe de garder à l'esprit que, si le discours de haine et les fausses informations affectent tout le monde, ils peuvent avoir un impact disproportionné sur les élus selon leur genre²¹, leur âge, leur orientation sexuelle, leur appartenance religieuse et culturelle, etc. Par ailleurs, les insultes xénophobes, homophobes, transphobes, racistes et misogynes ainsi que les fausses informations sont préjudiciables à la démocratie locale et régionale, car elles peuvent contribuer à harceler et à intimider

19 Copus, C., (2016) *In Defence of Councillors*, Manchester University Press.

20 Voir l'article : <https://www.euronews.com/2020/08/31/french-local-mayors-facing-wave-of-violence-says-association>.

21 Voir le rapport du Congrès intitulé « Lutter contre le sexisme à l'égard des femmes en politique au niveau local et régional », CG38(2020)07.

des groupes souvent sous-représentés dans la vie politique. Les candidats et les élus qui appartiennent à deux ou plusieurs de ces groupes, par exemple les jeunes femmes appartenant à un groupe minoritaire, peuvent devenir la cible d'une campagne encore plus intense d'intimidation et de menaces en ligne et hors ligne. La Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe²² a souligné les effets néfastes des discours de haine et de la violence en ligne sur les femmes politiques, leur environnement de travail et leur engagement. Ils ont un effet dissuasif sur la (ré)élection des femmes et sapent la démocratie elle-même²³. La Commissaire a également souligné que les élues issues de minorités déjà discriminées sont particulièrement vulnérables²⁴.

La nature du discours de haine et des fausses informations employés contre les élus locaux et régionaux

32. Le discours de haine et les fausses informations qui visent les élus locaux et régionaux ont des intentions bien précises, contrairement aux informations critiques mais vraies ou aux déclarations d'opinion écrites ou orales. L'intention première est de saper le travail des représentants élus et de les intimider. Les discours de haine en ligne et hors ligne sont conçus pour atteindre un ou plusieurs des objectifs suivants :

- saper, diminuer et entamer la réputation, la personnalité et l'image d'un élu local ou régional en particulier ou d'élus locaux et régionaux en tant que groupe, parfois en faisant référence à leur vie personnelle et privée et/ou en déformant leurs opinions, leurs décisions ou leurs actions, voire en exagérant leurs erreurs ou leurs fautes politiques ;
- empêcher et dissuader les élus locaux ou régionaux d'assumer leurs devoirs et responsabilités ou de prendre des décisions ;
- gêner les élus locaux ou régionaux et les empêcher de prendre certaines mesures, d'envisager certaines solutions ou d'approuver certaines actions ;
- entraver et limiter leur action, voire les forcer à annuler des décisions ou des mesures prises légitimement, à cause de la peur ou de l'intimidation générée par les discours de haine et les fausses informations ;
- encourager d'autres citoyens à agir de manière tout aussi intimidante ou véhémement envers les élus locaux et régionaux, ou encourager et inciter d'autres citoyens à les mépriser et à les haïr à titre individuel ;
- causer du harcèlement, de la souffrance, de la peur et de l'inquiétude quant à la sécurité des élus locaux et régionaux, au point de les pousser à démissionner ou à ne pas se présenter à une élection ou réélection.

33. Il convient de rappeler que la critique et l'expression d'une opposition ou d'un autre point de vue – même énoncées de façon ferme et déterminée – ne constituent pas un discours de haine, pas plus que les insultes ou les commentaires ponctuels qui fusent lorsque les esprits s'échauffent. L'opposition et la présentation de points de vue différents – même s'ils critiquent ou remettent en question une personne ou un groupe – sont des éléments essentiels de la liberté d'expression et du bon fonctionnement de la démocratie à tous les niveaux. Le fait de demander aux élus locaux et régionaux de rendre compte de leurs décisions et de leurs actions est également une caractéristique fondamentale de la démocratie locale. En revanche, l'incitation à la violence ou le recours à des représentations provocatrices, à des informations fabriquées, exagérées ou totalement fausses franchissent la ligne rouge des fausses informations et du discours de haine.

34. Le discours de haine à l'encontre des élus locaux et régionaux a un effet globalement délétère et préjudiciable sur la nature et le tissu de la démocratie locale et régionale et, plus largement, sur la liberté d'expression et d'action en ce qu'il met en doute la probité, l'honnêteté et la capacité des responsables politiques locaux et régionaux en tant que groupe.

22 La Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe souligne régulièrement la nécessité de lutter contre les discours de haine par le biais de ses activités thématiques et de suivi par pays. La Commissaire a publié des documents thématiques sur l'État de droit sur Internet, les droits des personnes LGBTI, des Roms et des Gens du voyage, les réfugiés et les migrations, les droits des femmes et l'égalité des genres.

23 Voir le carnet des droits de l'homme de la Commissaire (2022) : Pas de place pour la violence à l'égard des femmes et des filles dans le monde numérique, disponible ici : <https://www.coe.int/fr/web/commissioner/-/no-space-for-violence-against-women-and-girls-in-the-digital-world>

24 Voir le rapport de la Commissaire (2021) : Les pays européens devraient briser le tabou sur l'afrophobie et commencer à lutter contre ce phénomène, disponible ici : <https://www.coe.int/fr/web/commissioner/-/european-countries-should-lift-the-taboo-on-afrophobia-and-start-addressing-this-phenomenon>

35. S'il est peu probable que les élus locaux et régionaux soient victimes de discours de haine et de fausses informations en raison de leur seul statut d'élu, la lutte contre les effets individuels et collectifs cumulés des discours de haine à leur encontre nécessite des mécanismes solides pour protéger le cadre et le processus de la démocratie locale et régionale autant que les personnes concernées. Il peut néanmoins arriver que des élus locaux et régionaux qui ne sont pas membres des partis nationaux au pouvoir soient victimes d'intimidations et de menaces pour la simple et bonne raison qu'ils ont remporté des élections locales ou régionales. Comme l'a souligné le maire de Šabac en Serbie, Nebojsa Zelenovic, une part importante de la petite minorité de maires serbes qui n'appartiennent pas au parti au pouvoir font régulièrement l'objet d'enquêtes policières et de manœuvres institutionnelles, ainsi que d'arrestations et de menaces²⁵. Des menaces similaires pèsent sur les maires et les candidats aux élections locales en Géorgie, en Türkiye et ailleurs²⁶.

36. On observe une pratique répandue à l'échelle internationale qui consiste à utiliser les réseaux sociaux pour diffuser des allégations sur les élus locaux et régionaux sur des questions telles que la maltraitance des enfants, la pédophilie, les violations des mesures de confinement liées à la COVID-19 ou la fraude aux allocations. Une conseillère municipale a notamment rapporté qu'un site internet nouvellement créé la reliait, elle et ses collègues, à des images offensantes, mais de telle manière qu'aucun recours juridique n'était possible. D'autres exemples similaires ont été signalés par des conseillers en Australie et au Canada.

37. Les élus locaux et régionaux peuvent devenir la cible de discours de haine et de fausses informations au motif de leur affiliation politique, par exemple ; ou bien en raison de l'opposition et de la colère générées par une prise de position politique/idéologique particulière ou l'expression d'un point de vue ; ou encore du fait d'une position qu'ils adoptent ou d'une décision qu'ils soutiennent ou dans laquelle ils sont impliqués, sur une question locale ou régionale, voire nationale. En particulier, les décisions prises au niveau national pendant la pandémie de Covid-19 ont souvent été une source de tensions pour les élus locaux du parti au pouvoir. Ce phénomène a été particulièrement marqué en Autriche, en France et au Royaume-Uni. Ainsi, un maire des Alpes françaises aurait reçu plus de 800 messages de haine sur les réseaux sociaux après avoir rencontré le président Macron au début de la crise sanitaire²⁷.

38. En assumant simplement les responsabilités de leur mandat, les responsables politiques locaux et régionaux sont susceptibles de contrarier, mettre en colère ou offenser quelqu'un par leurs décisions et leurs actions – un risque que les élus locaux et régionaux comprennent et acceptent comme faisant partie de leur fonction²⁸. Néanmoins, le point de bascule vers le harcèlement et l'intimidation est la façon dont certains membres du public expriment leurs opinions ainsi que l'intensité, l'agressivité et la longévité des campagnes qui visent une personne ou un groupe de responsables politiques locaux et régionaux.

39. Les discours de haine surviennent généralement à l'occasion d'un événement organisé dans un lieu public, où l'élu local ou régional se trouve à titre privé avec ses amis et sa famille. Il arrive aussi que les auteurs ciblent les familles des élus locaux et régionaux – y compris les enfants – qui peuvent ainsi être victimes d'insultes et/ou de menaces dans l'espace public en raison d'actions ou de décisions prises par l'élu local ou régional avec lequel ils ont un lien familial ou amical. Les amis et la famille peuvent également apparaître dans de fausses informations ou faire l'objet d'histoires inventées pour intimider et menacer plus gravement l'élu politique. La fille de la maire de Dublin a fait l'objet d'un harcèlement à caractère raciste²⁹. Des conseillers ont évoqué d'autres cas où leur famille et leurs amis ont été pris pour cible afin de les intimider, et les exemples fournis lors de la rédaction du rapport révèlent l'existence d'un problème beaucoup plus étendu, dont la portée ou les effets ne sont pas suffisamment étudiés.

25 Voir les conclusions de ce débat : <https://www.coe.int/fr/web/congress/-/congress-focuses-on-undue-pressure-exerted-on-mayors-and-local-elected-representatives>.

26 Voir le rapport du Congrès sur la situation des candidats indépendants et de l'opposition dans les élections locales et régionales, CG(2022)42-13.

27 Lire l'entretien ici : <https://www.francebleu.fr/infos/faits-divers-justice/800-insultes-et-menaces-sur-le-compte-facebook-du-maire-de-saint-gervais-apres-la-visite-d-e-macron-1581873714>

28 Voir les résultats d'une enquête de la Local Government Association of the United-Kingdom, "Debate Not Hate: The impact of abuse on local democracy" (2022) disponible ici : <https://www.local.gov.uk/publications/debate-not-hate-impact-abuse-local-democracy> . 88 % des répondants ont déclaré avoir été victimes d'abus et/ou d'intimidation, dirigés contre eux personnellement en rapport avec leur rôle de conseiller municipal ou parce qu'ils étaient candidats politiques.

29 Lire l'entretien ici : <https://www.sundayworld.com/news/irish-news/dublin-lord-mayor-hazel-chu-disgusted-after-sexual-content-and-racial-abuse-directed-at-her-daughter-40015832.html>

Les manifestations du discours de haine et des fausses informations, notamment en ligne

40. Les manifestations du discours de haine et des fausses informations peuvent prendre de nombreuses formes, sont complexes et dépendent en grande partie du contexte. Les discours de haine, les fausses informations et leurs manifestations s'inscrivent dans des contextes nationaux spécifiques et visent des groupes particuliers au sein de ces contextes. Ils s'expriment à travers des images et des préjugés nationaux précis. Dans l'ensemble, toutes les méthodes qui permettent de porter atteinte, de harceler ou de menacer quelqu'un ont été employées contre, et subies par, les élus locaux et régionaux à travers l'Europe. Les discours de haine et les fausses informations dirigés contre des élus locaux ou régionaux – ou contre leurs amis et leur famille – peuvent prendre les formes suivantes, en ligne ou hors ligne :

- Commentaires injurieux, insultants, humiliants, malveillants et méprisants.
- Déclarations intimidantes, menaçantes et terrifiantes – y compris les menaces de sévices, d'attaques physiques ou de mort et les menaces d'abus sexuel et de viol.
- Utilisation de symboles, de diagrammes, de graphiques et de photographies (réels ou trafiqués) destinés à intimider ou à provoquer la peur et le harcèlement.
- Encouragement et incitation d'autres personnes à maltraiter, intimider ou provoquer la peur et le harcèlement des élus locaux ou régionaux ou de leurs amis et familles.
- Publication sur les réseaux sociaux de fausses informations, d'histoires inventées, d'exemples exagérés, de commentaires et de citations hors contexte.

41. La principale différence entre les discours de haine et les fausses informations en ligne et en personne réside dans le risque de voir, dans ce dernier cas, les altercations s'intensifier jusqu'à dégénérer en une confrontation physique. Cependant, les abus en ligne et le recours aux fausses informations peuvent aussi déboucher sur une confrontation physique si ceux qui utilisent ou regardent les discours de haine et les fausses informations en ligne sont stimulés au point de mener des actions plus physiques et agressives.

42. Les discours de haine et les fausses informations en ligne offrent un environnement plus sûr pour les auteurs, qui peuvent se cacher derrière l'anonymat qu'offrent certaines plateformes de réseaux sociaux ou créer de faux profils ; même lorsqu'ils ne dissimulent pas leur identité, les auteurs agissent à distance de leur cible et dans un environnement physique sûr, comme leur propre maison. En outre, les propagateurs de fausses informations et de discours de haine bénéficient d'un accès direct à l'électorat par le biais des réseaux sociaux. Sans le filtrage et l'analyse critique de la presse indépendante ou d'un environnement discursif et critique, ils peuvent librement élaborer des discours alternatifs sans être remis en question ou mis en défaut.

43. Le niveau de sécurité en ligne des élus locaux et régionaux doit permettre de les protéger contre le risque de vol de leurs données personnelles et professionnelles ou de piratage ou de clonage de leurs comptes de réseaux sociaux à des fins de diffusion de propos faux ou haineux susceptibles de nuire à leur travail. Par exemple, de nombreuses cyberattaques ont été menées par la Russie sur les infrastructures essentielles ukrainiennes et sur les sites internet des autorités publiques dans le cadre de son invasion illégale et injustifiée de l'Ukraine. Le 13 mai 2022, une cyberattaque menée contre le site internet du conseil municipal de Lviv a entraîné un vol de données et leur publication sur des chaînes Telegram liées à la Russie. Le contexte de l'invasion n'est certes pas le quotidien des élus locaux et régionaux, mais il est révélateur de risques pour leur sécurité en ligne, notamment en cas d'attaques bien organisées et ciblées.

44. Le risque de voir les abus, les agressions et les menaces en ligne se propager dans la vie réelle et contribuer à créer un environnement politique de plus en plus toxique et dangereux est permanent et peut pousser des élus à démissionner ou à ne pas se (re)présenter à des élections locales et régionales. En effet, plusieurs menaces mises à exécution ont donné lieu à des agressions physiques, à des insultes dans l'espace public ainsi qu'à des attentats à la bombe et à l'acide au domicile de responsables politiques locaux et régionaux. Par exemple, le maire de Galway, en Irlande, s'est mis temporairement en retrait de la vie politique après que plusieurs messages insultants et menaçants ont été écrits sur sa maison et sa voiture³⁰. Plusieurs élus locaux et régionaux ont été traqués ou suivis par d'autres personnes ou groupes, à pied ou en voiture. Des attaques menées contre des biens autres que des maisons – voitures, vélos, magasins et bureaux – ainsi que des cas tragiques et terribles de

30 Lire l'article ici : <https://www.irishtimes.com/news/politics/mayor-of-galway-city-to-return-to-duties-after-break-following-abuse-1.4523297>

meurtres d'élus locaux et régionaux ont également été enregistrés dans le cadre de ce phénomène généralisé.

45. Les différents réseaux sociaux offrent différents cadres, modes opératoires et techniques pour l'utilisation du discours de haine et de fausses informations contre des élus locaux et régionaux. Ils permettent de créer des pages, des profils ou une présence en ligne pour publier des documents agressifs, offensants, abusifs ou faux ainsi que des photos retouchées concernant un élu local ou régional ciblé ou des groupes en particulier. Cela peut donner rapidement l'impression – à l'élu ciblé comme au grand public – que la position de son adversaire et les commentaires, abus ou fausses informations diffusés bénéficient d'un large soutien. Ces publications peuvent rester sur les plateformes des réseaux sociaux pendant une certaine période, mais sont aussi répertoriées sur les moteurs de recherche, ce qui entraîne des effets à long terme sur l'image publique d'un représentant élu. La durée de vie de ces messages rend d'autant plus cruciale la nécessité d'avoir des institutions municipales et régionales proactives pour repérer ces messages et exercer des pressions sur les administrateurs de sites afin qu'ils les suppriment.

46. Ces campagnes ciblées peuvent être encore amplifiées par les auteurs qui utilisent simultanément plusieurs canaux, de manière à rendre le contenu du message encore plus « crédible » en inondant différents réseaux sociaux. Ainsi, des élus locaux et régionaux décrivent comment une poignée de « superpartageurs » peut, à elle seule, en s'appuyant sur des groupes et des forums de discussion privés, avoir un effet extrêmement préjudiciable sur leur travail et sur leur vie. Une présence en ligne dissimulée ou manipulée peut donner l'impression qu'il existe un groupe organisé et bien soutenu derrière les objectifs d'une campagne menée sur les réseaux sociaux, une forte opposition locale ou régionale à une mesure particulière ou une forme de groupe officiel (comme une association de résidents ou un groupe de pression) alors qu'il n'en est rien en réalité. Les stratégies dans ce domaine sont de plus en plus professionnalisées, qu'il s'agisse de l'usage agressif du bouton « j'aime », où un petit nombre de personnes peuvent cliquer et simuler l'approbation d'un large éventail de réseaux sociaux, ou du fait de répondre plusieurs fois à une publication en cliquant sur « j'aime » pour approuver une attaque en ligne contre un responsable politique local ou régional.

47. L'utilisation – bien documentée – par les élus locaux et régionaux d'emojis, de hashtags, de memes, d'images, de photographies trafiquées, de fausses images et vidéos dans des messages ou des réponses à des messages pour harceler et intimider et pour créer l'illusion d'une campagne bien soutenue contre un responsable politique local ou régional particulier s'apparente à l'usage de « j'aime » agressifs. Pour étayer leurs arguments, les auteurs peuvent même aller jusqu'à cloner les sites internet d'élus locaux et régionaux ou leurs plateformes de réseaux sociaux pour faire croire qu'il s'agit des sites officiels, puis publier de fausses informations sur leurs activités, leurs votes, leurs discours, le contenu de leurs séances de conseil, leur adresse et numéro de téléphone personnels ou des photos d'eux, de leurs amis et de leur famille, par exemple.

48. Certaines plateformes de réseaux sociaux peuvent également être utilisées pour publier des pétitions et des avis ou lancer des mouvements et des plaintes concernant des responsables politiques locaux et régionaux et leurs décisions ou actions, qui reposent sur de fausses informations, des exemples exagérés ou des déformations de la vérité et des mensonges sur leur vie sociale et privée. L'emploi des réseaux sociaux pour stimuler un usage abusif et vexatoire des procédures de plainte, de pétition et de remise en cause des décisions municipales est de plus en plus souvent lié aux fausses informations en ligne.

49. Les menaces de violence, de mort, de viol ou de violence sexuelle, tant en ligne que hors ligne, font partie du quotidien des élus locaux et régionaux, même si ces menaces proviennent le plus souvent de sources indétectables – l'utilisateur de la plateforme de réseaux sociaux estime que son propre anonymat ou son identité masquée le met à l'abri de toute identification. Toutefois, les menaces directes de violence, de mort, de viol ou de violence sexuelle transitent aussi par le biais de lettres écrites, de notes, de graffitis et de confrontations en face à face. Jos Wiene, ancien membre du Congrès et maire de Haarlem, aux Pays-Bas, a reçu des menaces de mort après avoir collaboré avec la police et le procureur général pour lutter contre le trafic de drogue. Il a exercé ses fonctions accompagné en permanence de gardes du corps. Il a déclaré que 25 % des maires des Pays-Bas avaient déjà reçu des menaces, mais que les menaces de mort constituaient une nouvelle forme de pression³¹.

31 Lire le discours de Jos Wiene, maire de Harlem, Pays-Bas, 36^e session du Congrès – Chambre des pouvoirs locaux, 3 avril 2019 – en anglais : https://search.coe.int/congress/pages/result_details.aspx?objectid=090000168093c780.

50. Ce qui ressort également des expériences des élus locaux et régionaux, c'est que le discours de haine et les fausses informations peuvent parfois se confondre : les fausses informations, les histoires inventées, les mensonges, les déformations et les exagérations sont utilisés pour susciter la haine, la dérision et le mépris à l'égard des responsables politiques ; or l'utilisation du discours de haine peut elle-même générer une fausse image ou produire des mensonges et des déformations par la diffusion de rumeurs et de fausses informations. Si les fausses informations et les discours de haine peuvent être appréhendés comme deux concepts distincts, ils se confondent certainement dans leur utilisation lorsqu'il s'agit du vécu des élus locaux et régionaux et de l'effet qu'ils ont sur leurs conditions d'exercice.

Discours de haine et fausses informations : leurs effets sur les conditions d'exercice des élus locaux et régionaux

51. Les différents textes juridiques contre le discours de haine et les fausses informations ont en commun la volonté de protéger certaines catégories de personnes ou des personnes présentant certaines caractéristiques contre la haine, le dénigrement, les abus et la diffamation en ligne ou hors ligne³².

52. Les principaux effets de cette haine, de ce dénigrement, de ces abus et de cette diffamation sont la dégradation des expériences personnelles, l'exposition au danger de certains individus et groupes, l'affaiblissement de leur efficacité en tant que citoyens et élus ou leur légitimation en tant que cible publique. Par exemple, une des tactiques de l'invasion de l'Ukraine par la Fédération de Russie a été d'utiliser des fausses informations à l'égard des maires pour légitimer le fait qu'ils deviennent une cible de la répression pendant l'invasion³³.

53. La promotion de déformations, de mensonges, de demi-vérités et d'incidents exagérés ou de fausses accusations, ou la diffusion de commentaires et d'images injurieux ou menaçants sur les élus locaux et régionaux affaiblit leur efficacité en tant que dirigeants et représentants de la communauté et nuit à leur efficacité au sein de la commune ou de la collectivité régionale. Les discours de haine et les fausses informations mettent également à mal le statut et l'autorité des élus et, par conséquent, la légitimité de leur mandat. L'impact est donc à la fois individuel et collectif : les dommages sont causés à la démocratie locale et régionale dans son ensemble. Il est de plus en plus difficile d'élaborer des politiques municipales et régionales lorsque des campagnes soutenues de fausses informations, des fausses allégations et des histoires exagérées sorties de leur contexte sont délibérément utilisées pour miner systématiquement la probité et l'intégrité des élus locaux et régionaux, à titre individuel et en tant que groupe. Plusieurs conseillers locaux ont fait état d'un usage vexatoire de procédures de plainte, de pétitions ou de campagnes d'envoi de lettres aux communes pour se plaindre ou faire diverses allégations sur des conseillers en particulier – comme un moyen de saper leurs activités. C'est le caractère soutenu de ces campagnes et leur intensité qui les font basculer du côté des fausses informations.

54. Les discours de haine et les fausses informations nuisent au bien-être psychologique et psychique des personnes qui les subissent et génèrent des sentiments d'insécurité, de malaise, de peur, d'anxiété et d'incertitude, qui tous peuvent détourner et affaiblir les activités menées par les responsables politiques, comme le vote sur une question d'urbanisme, la mise en œuvre de règlements, etc. Les menaces de violence physique sont particulièrement dévastatrices. Au Royaume-Uni par exemple, un conseiller municipal a été menacé d'agression par un membre du public s'il assistait à une réunion en particulier, afin de l'empêcher de voter sur une question d'urbanisme controversée.

55. Les menaces et les actes de violence physique à l'encontre des maires, des conseillers municipaux et des responsables politiques régionaux ne sont pas l'apanage des grandes zones urbaines, mais surviennent également dans des zones plus petites et plus rurales³⁴. Le recours aux discours de haine et aux fausses informations en ligne a pour conséquence inquiétante de ne pas se limiter aux échanges en ligne, mais de déborder sur des confrontations en face à face.

³²<http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-fr.asp?fileid=28598&lang=fr> ; <https://www.coe.int/fr/web/congress/e-democracy> ; [Détails du résultat \(coe.int\)](#)

³³ <https://www.theguardian.com/world/2022/apr/16/stay-go-ukrainian-mayors-agonising-choice-russia-invaded>

³⁴ Voir le projet « *Open-Government and Open-Data Against Fake News and Hate Speech* », *op. cit.*

56. Par exemple, le maire de la petite ville de Warin en Allemagne a reçu des menaces de mort sur une plateforme en ligne d'extrême-droite. Il a dû être placé sous protection policière et rester un temps éloigné de Warin³⁵. Le maire d'Estorf, également en Allemagne, a démissionné après avoir été visé par des menaces pendant des années³⁶.

57. Il existe dans toute l'Europe de nombreux exemples de maires et de conseillers locaux et régionaux maltraités en raison de leur appartenance ethnique ou religieuse. L'un des plus ardents défenseurs de la lutte contre les abus en ligne est Sadiq Khan, le maire de Londres, qui a déclaré avoir reçu plus de 250 000 messages haineux en ligne et a appelé à une réglementation plus stricte des plateformes en ligne³⁷.

58. Lors d'un débat organisé par la Chambre des pouvoirs locaux du Congrès le 3 avril 2019 sur les « maires sous pression », Aleksandra Dulkiewicz, maire de la ville de Gdansk, a décrit les menaces et les intimidations subies par les responsables politiques locaux et régionaux. Le maire d'Altena en Allemagne, Andreas Hollstein, qui avait été poignardé en 2017 par un opposant à sa politique, s'est également exprimé et a indiqué que « plus de 50 % des maires en Allemagne ont fait l'objet de menaces sous une forme ou une autre³⁸ ». Tous ces exemples, bien que non exhaustifs, déstabilisent les élus et entament leur efficacité dans leur fonction.

59. Une grande partie de l'action des élus locaux et régionaux repose sur l'aspect public de leur fonction : discours et commentaires lors de réunions et auprès de la presse ; interaction avec les membres de la communauté ; réunions, événements et communication avec les fonctionnaires et responsables municipaux et régionaux désignés ; débats politiques avec d'autres élus ; et interactions avec d'autres niveaux d'autorité publique. Tout faux message ou message d'insulte peut porter ainsi ébranler la confiance des élus locaux et régionaux et compromettre leur statut, leur position et leur réputation ou, plus généralement, la fonction qu'ils occupent. Il leur est alors plus difficile d'interagir dans n'importe quel contexte.

60. Les accusations de violence sexuelle ou de comportement raciste, sexiste ou homophobe – même non étayées ou réfutées – peuvent être particulièrement préjudiciables, car la culpabilité par la rumeur et l'accusation est une approche populaire pour les auteurs de discours de haine et de fausses informations en ligne.

61. Le débat public et la prise de décision sont influencés négativement par le discours de haine et les fausses informations, car ils empêchent d'étudier sérieusement les questions locales et régionales importantes. La capacité des élus locaux et régionaux à demander des comptes, à contester, à remettre en question et à critiquer les fonctionnaires nommés peut être gravement compromise si ces élus font l'objet d'une campagne soutenue de fausses informations et de diffamation publique – ce qui affaiblit encore davantage la démocratie locale et régionale.

62. Il est utile de souligner certains aspects généraux des effets du discours de haine et des fausses informations sur les élus locaux et régionaux, que l'on retrouve dans l'ensemble des États membres du Conseil de l'Europe, à savoir :

- Érosion de la confiance et donc de l'efficacité des représentants élus.
- Instauration d'un climat de travail toxique.
- Création d'une image négative et hostile de certaines personnes et de leur probité, de leur honnêteté et de leur intégrité, ce qui nuit à leur interaction en tant qu'élus avec le public et avec l'administration municipale et régionale.
- Dégradation de leur capacité à s'engager dans un débat public ouvert sur des questions stratégiques et de politique générale.
- Fabrication de fausses allégations malveillantes et vindicatives pour aboutir à des sanctions extrêmes prononcées par les communes et les collectivités régionales contre les responsables politiques, ce qui nuit à leur efficacité.
- Effets néfastes sur la santé physique et mentale des élus locaux et régionaux.
- Démission des élus ou décision de ne pas se représenter aux élections.

35 Lire l'article ici : <https://learngerman.dw.com/en/mayor-goes-underground-after-neo-nazi-death-threat/a-3910637>

36 Lire l'article ici : [Mayor's resignation highlights threat to German leaders](#)

37 Lire l'article ici : <https://www.globalcitizen.org/fr/content/london-mayor-sadiq-khan-racist-tweets-south-by-sou/>

38 Voir les conclusions de cette session ici : https://www.coe.int/fr/web/congress/36th-session/-/asset_publisher/LEZ5pSQ25ulu/content/growing-pressure-on-mayors

- Déménagement des élus et de leur famille hors de la région où ils vivent, parfois depuis leur naissance.

63. Outre ces effets déterminants sur les personnes, les discours de haine et les fausses informations portent également atteinte aux institutions de la démocratie locale et régionale, elles aussi minées par ces pratiques qui visent leurs membres élus. Les abus et les actes d'intimidation commis à l'encontre de citoyens élus démocratiquement et légitimés par les électeurs frappent le cœur même d'une société libre et ouverte. Ils empêchent les institutions locales et régionales d'avoir une composition diversifiée, riche et variée, notamment avec des personnes issues de groupes sous-représentés, et de refléter l'éventail le plus large possible d'opinions politiques et sociales. Les abus et les actes d'intimidation destinés aux élus locaux et régionaux peuvent contribuer à décourager les citoyens de se présenter aux élections et, par conséquent, nuire au recrutement de responsables politiques locaux et régionaux, en particulier ceux issus de groupes sous-représentés. A la suite des élections locales de 2021 au Danemark, une enquête auprès des candidats a montré que près de la moitié des personnes interrogées avaient été harcelées et menacées pendant la campagne, 46 % des personnes interrogées ont répondu que le harcèlement et les menaces avaient influencé leur comportement et un cinquième d'entre elles doutaient de leur avenir en politique³⁹. Les commentaires haineux sur les médias sociaux ont également touché près de 30 % des répondants. Au fil du temps, il se crée une démocratie locale et régionale toxique et dégradée, ce qui mine aussi les institutions démocratiques et la démocratie au niveau national. On assiste même à des dommages cumulés lorsque plusieurs élus d'une même institution sont visés par des fausses informations et des discours de haine. Les collectivités locales et régionales peuvent également être la cible de désinformation et de discours de haine et, bien que cela ne soit pas l'objet de ce rapport, les répercussions peuvent aussi être très préjudiciables pour la démocratie locale et régionale.

64. Il est d'une importance vitale de ne pas sous-estimer les effets de la façon dont le discours de haine et les fausses informations peuvent éroder et dégrader les conditions d'exercice et l'efficacité des élus locaux et régionaux, ni les répercussions qu'ils peuvent avoir sur leur vie sociale, familiale et professionnelle, au point que la vie même de certains élus peut être menacée. Ainsi, le ciblage délibéré d'élus locaux et régionaux en Ukraine par la Fédération de Russie, notamment par le biais de cyberattaques et de campagnes de désinformation, a conduit, dans ce contexte de guerre, à des violences physiques, des enlèvements et des meurtres, tels que l'enlèvement par les troupes russes du maire de Melitopol, Ivan Fedorov, et l'exécution de la maire de la ville de Motyzhyn, Olga Sukhenko, et de sa famille. En effet, la réaction des maires à l'invasion russe a influencé la nature de la résistance⁴⁰.

Les répercussions du discours de haine et des fausses informations sur la vie et la famille des responsables politiques locaux et régionaux

65. Un aspect souvent négligé de la vie et des conditions d'exercice des élus locaux et régionaux est l'effet que peut avoir l'exercice d'un mandat municipal ou régional sur leur famille et leurs amis. Le poids de l'élection d'un membre d'un organe municipal ou régional sur sa famille et ses amis nécessiterait des recherches plus approfondies pour être mieux compris, d'autant que le contexte très particulier de l'invasion de l'Ukraine par la Fédération de Russie a montré que le ciblage des responsables politiques locaux et régionaux pouvait s'étendre aux membres de leur famille⁴¹. Dans l'ensemble, le stress et les contraintes liés à l'exercice d'un mandat d' élu local ou régional génèrent des difficultés pour les familles qu'il convient d'aborder – comme les contraintes de temps, la réduction de la disponibilité mentale et physique, le chevauchement du temps familial et de la vie sociale, les contacts directs avec les électeurs par l'intermédiaire des membres de la famille et des amis, les tensions accrues et les aspirations professionnelles contradictoires.

66. Ces répercussions sur la famille et les amis sont aggravées lorsque la personne élue fait l'objet de discours de haine et/ou de fausses informations et de campagnes d'intimidation. Les membres de la famille, les amis et les collègues de travail des élus locaux et régionaux sont amenés à partager les

39 Ces chiffres sont encore plus élevés lorsqu'ils sont ventilés par âge et par sexe : 51 % des femmes interrogées, deux tiers des personnes interrogées âgées de moins de 40 ans et deux candidats sur trois issus de minorités ethniques ont été victimes de harcèlement ou de menaces pendant la campagne électorale. En outre, 25 % des femmes interrogées âgées de 18 à 39 ans ont été victimes de harcèlement sexuel pendant la campagne électorale. Voir : <https://menneskeret.dk/nyheder/chikane-valgkamp-faar-lokalpolitikere-traekke-partiene-maa-paa-banen>

40 Lire les articles à ce sujet : <https://www.theguardian.com/world/2022/apr/16/stay-go-ukrainian-mayors-agonising-choice-russia-invaded> et :

<https://www.telegraph.co.uk/world-news/2022/04/04/ukraine-mayor-olga-sukhenkos-tortured-body-found-alongside-husband/>

41 Lire à ce sujet : <https://www.nytimes.com/2022/05/24/world/europe/russia-ukraine-mayor-killed.html>

pressions et les tensions et parfois à apporter un soutien émotionnel, mais surtout, ils peuvent devenir eux-mêmes la cible de telles campagnes⁴².

67. Plusieurs élus locaux et régionaux ont rapporté des incidents au cours desquels leur famille – dont leurs enfants – a été prise pour cible, en ligne ou dans le monde réel, par ceux qui, au départ, visaient les élus, mais qui ont par la suite élargi la cible de leur campagne. Des conjoints, des partenaires et des enfants ont été nommément cités sur les réseaux sociaux, des informations à caractère personnel ont été fournies, ou des images et des photos d’eux ont été postées de façon désobligeante pour faire pression sur le responsable politique concerné. Dans certains cas, les enfants de responsables politiques locaux et régionaux ont été approchés à l’école par les enfants de ceux qui mènent des campagnes de discours de haine et de fausses informations et ont été tourmentés, intimidés ou maltraités. À cet égard, nous avons reçu des témoignages confidentiels de parents qui ont encouragé leurs propres enfants à se comporter de la sorte envers les enfants de conseillers municipaux. Dans un cas précis, l’enfant d’un conseiller municipal a été menacé d’être « pendu ». Certains anciens conseillers municipaux ont déclaré avoir déménagé leur famille dans une autre commune à la suite d’actes d’intimidation spécifiquement adressés à leurs enfants ou en raison des conséquences émotionnelles pour leurs enfants d’une campagne menée à leur rencontre.

68. Le passage du discours de haine et des fausses informations en ligne à la vie réelle, qu’il s’agisse d’une étape délibérée de la campagne ou d’un débordement non intentionnel, peut dans tous les cas avoir un effet dévastateur sur tous les protagonistes concernés et les soumettre à des intimidations et à des abus qui nuisent à leur bien-être et à leur vie professionnelle, sociale et privée. Cet effet peut également être très dommageable si des allégations infondées de nature sexuelle, violente ou frauduleuse sont formulées à l’encontre de l’élu local et régional concerné.

4. Protéger les élus locaux et régionaux contre le discours de haine et les fausses informations

69. Toute activité qui dissuade les citoyens de s’engager dans la vie publique au niveau municipal et régional ou qui pousse un élu à démissionner de ses fonctions nuit à la démocratie, à la prise de décision démocratique et au débat public et touche au cœur même d’une société ouverte. Il est de plus en plus évident que certains élus locaux et régionaux ont quitté leur poste ou ont décidé de ne pas se représenter aux élections en raison des répercussions des abus et des actes d’intimidation qu’ils ont subis avec leur famille. Il en va de notre responsabilité commune de garantir une démocratie locale et régionale florissante et, à cette fin, de veiller à la sécurité permanente de ceux que nous élisons et de l’environnement dans lequel ils évoluent.

70. Parallèlement à l’augmentation des discours de haine et des fausses informations en ligne et hors ligne, les élus locaux et régionaux ont de plus en plus besoin de soutien, de ressources et de protection pour faire face aux abus et aux intimidations, en ligne et hors ligne, et pour leur permettre de surveiller et de répondre aux menaces dirigées contre eux et leur famille. Toute protection accordée aux politiciens locaux et régionaux doit pouvoir être étendue aux membres de leur famille, si nécessaire.

71. Ce besoin de soutien confère une responsabilité aux municipalités et aux collectivités régionales au sein desquelles ils sont élus, aux autorités nationales et aux forces de l’ordre chargées de protéger tous les citoyens, ainsi qu’aux organisations qui donnent des conseils sur la manière de gérer les abus, les intimidations, le harcèlement et d’autres menaces. Les acteurs politiques, les médias locaux et les organisations de la société civile peuvent contribuer à mettre en place des solutions. Les élus locaux et régionaux peuvent également prendre une série de mesures pour se protéger et protéger leur famille. À ce titre, ils ont besoin d’informations, de soutien et de conseils – ce qui doit être une priorité des associations nationales des collectivités locales.

72. Une certaine sophistication est également nécessaire pour affiner le soutien offert aux élus locaux et régionaux afin de l’adapter à la gestion d’incidents uniques et ponctuels ou de campagnes

⁴² En Norvège, par exemple, le Norwegian Police University College a interrogé des politiciens locaux et nationaux et a constaté qu’en 2021, 46 % des politiciens avaient été victimes de harcèlement sous forme d’agressions physiques, de menaces de préjudice, de dommages matériels ou de menaces directes ou indirectes sur les réseaux sociaux. En outre, quatre répondants sur dix avaient reçu des menaces directes ou indirectes indiquant que l’expéditeur porterait atteinte à l’homme politique ou à sa famille proche. Voir : <https://sciencenorway.no/harassment-politics-security/harassment-and-threats-against-norwegian-politicians-have-increased-significantly-in-recent-years/1980684>

organisées et soutenues – en ligne ou dans le monde réel. Le soutien requis dépend en grande partie de la personne qui reçoit les menaces et subit les abus, de la manière dont elle perçoit cette menace et des effets sur sa famille et sur son travail en tant qu'élu. Certaines des mesures examinées ci-dessous doivent être comprises comme une réaction rapide à une campagne de haine ou de désinformation virulente ou organisée et peuvent ne pas être les solutions les plus appropriées à long terme, car elles risquent d'enfermer les élus et de les séparer de leur électorat.

73. Toute mesure de protection des élus locaux et régionaux mise en place pour lutter contre les discours de haine, les fausses informations, les abus et les actes d'intimidation doit respecter les principes fondamentaux des États démocratiques ouverts et libres. Toutes les initiatives qui visent à protéger les représentants élus devraient porter une attention particulière à l'équilibre des droits, à la transparence et au respect de la vie privée. Par exemple, la tenue de journaux ou de registres doit être conforme aux normes de protection de la vie privée et aux législations nationales, ou confiée aux forces de l'ordre. S'il est vrai que la vie politique locale et régionale (comme toute vie politique d'ailleurs) est un processus émotionnel, chargé de valeurs, argumenté et fondé sur des principes, qui repose sur la liberté de parole et d'expression et même sur des débats et des raisonnements solides, critiques et percutants, les discours de haine et les fausses informations dépassent les limites des pratiques acceptables dans une démocratie. Pour autant, un équilibre doit être trouvé entre la lutte contre le discours de haine et les fausses informations d'une part, et l'encouragement à la participation des citoyens à la vie civique et politique, qui est une priorité du Conseil de l'Europe (Recommandation CM/Rec(2018)4 du Comité des Ministres⁴³), d'autre part.

74. Les autorités nationales, régionales et municipales sont invitées à procéder à l'examen complet et exhaustif des protections qu'elles offrent à leurs élus contre les fausses informations, les discours de haine, les abus physiques, les intimidations et les menaces. L'objectif d'un tel examen est de repérer les lacunes et les faiblesses des dispositifs existants et de renforcer et d'accroître ces protections afin de garantir que les conditions d'exercice des élus locaux et régionaux ne sont pas affectées par les discours de haine et les fausses informations.

75. Les autorités nationales, régionales et locales, ainsi que les fonctionnaires et les responsables désignés en leur sein, doivent avoir pleinement conscience de la vie professionnelle des élus, des exigences qui se posent à eux, et du soutien et des conseils dont ils ont besoin, ainsi que de l'incidence de leur fonction sur leur vie privée et sociale.

Les autorités nationales

76. Tout d'abord, les autorités nationales doivent veiller à ce que les élus locaux et régionaux soient protégés par un cadre législatif complet⁴⁴. Les menaces en ligne et hors ligne doivent être traitées par le droit pénal, civil et administratif pertinent et approprié. Par exemple, le droit national peut faire de l'occupation d'un poste d'élu local ou régional une circonstance aggravante en cas d'action en justice ou de poursuite engagée contre les auteurs d'abus ou d'agressions à l'encontre d'un élu local ou régional – et les peines et sanctions peuvent être alourdies en conséquence. Le discours de haine constitue une circonstance aggravante dans certains pays, comme la Finlande par exemple, et l'utilisation du discours de haine contre des élus locaux et régionaux – ou d'autres groupes et personnes protégés en raison de leurs caractéristiques – peut également être considérée comme un facteur aggravant.

77. Dans les pays où ce n'est pas encore le cas, la législation doit reconnaître les conseillers municipaux comme des « employés » du conseil municipal afin de leur garantir une protection juridique contre les abus, l'intimidation, le harcèlement, les agressions, les discours de haine en ligne et les fausses informations. En Angleterre, les dirigeants de conseils locaux ont récemment demandé l'introduction d'une loi spécifique contre l'intimidation des titulaires d'une fonction publique⁴⁵. Ces

43 <https://rm.coe.int/16807954c4>

44 L'ouvrage « *Against Hate: Guidebook of good practices in combating hate crimes and hate speech* » rend compte d'une étude paneuropéenne sur les mesures prises dans 24 pays pour lutter contre les discours de haine. Bien qu'elle ne porte pas spécifiquement sur les élus locaux et régionaux, cette étude fournit des exemples de la manière dont la protection pourrait leur être étendue. Par exemple, le fait de consigner le nombre de discours de haine et la mise en place de recours juridiques sont des mesures courantes dans les pays étudiés, qui pourraient être étendues aux élus locaux et régionaux en tant que groupes ou personnes protégés en raison de leurs caractéristiques. Emilia Hämäläinen du Département de la police du ministère de l'Intérieur, Suède ; « *Guide to good practice in identifying and preventing hate speech* », 2022, disponible en ligne : <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/163035>

45 <https://www.theguardian.com/society/2021/oct/22/councillors-demand-better-protection-from-abuse-and-death-threats>

mesures juridiques doivent être prises dans le respect des libertés fondamentales. En tout état de cause, les autorités nationales doivent reconnaître l'ampleur du problème et admettre qu'il s'impose comme l'une des principales priorités de la gouvernance locale et régionale. À cet égard, il est primordial d'octroyer suffisamment de fonds et de ressources aux agences nationales afin qu'elles s'emparent du problème et le traitent efficacement.

78. Même si les voies de recours juridique contre les utilisateurs en ligne ont jusqu'à présent donné des résultats moyens, les autorités nationales pourraient prendre des mesures ou adopter une loi pour accélérer les procédures juridiques dans le cas de campagnes de haine en ligne, surtout si les élus locaux et régionaux sont menacés. À cette fin, il peut être utile de désigner clairement des points de contact au sein des agences nationales de cybersécurité, des institutions de défense des droits de l'homme ou des organismes chargés de l'application de la loi et de transmettre leurs coordonnées aux collectivités locales et régionales. Cela permettrait de gagner un temps précieux dans les situations de crise. Un document détaillé contenant les rôles, les responsabilités et les coordonnées des points de contact pourrait être distribué aux collectivités locales et régionales ainsi qu'aux associations de collectivités et d'élus locaux et régionaux dans chaque pays. Les autorités nationales peuvent fournir une formation supplémentaire sur la prise en charge des victimes de discours de haine aux forces de l'ordre et encourager la coopération et l'orientation entre la police locale et nationale⁴⁶. Les autorités nationales peuvent également repérer (et engager) des prestataires d'assistance médicale, psychologique et juridique, formés pour faire face à de telles situations et joignables via une ligne d'assistance nationale confidentielle. En France, l'association des maires de France a signé une convention avec l'ONG France Victimes pour apporter un soutien aux maires et aux élus locaux qui en ont besoin⁴⁷.

79. Les autorités nationales peuvent également fournir des fonds et d'autres ressources afin de veiller à ce que toutes les municipalités (notamment les plus petites ou celles qui ont des ressources limitées) et toutes les collectivités régionales soient en mesure d'apporter soutien et conseils à leurs élus. Elles peuvent par exemple proposer à l'ensemble des élus locaux et régionaux des sessions de formation et de la documentation pour apprendre à repérer et à traiter les fausses informations et les discours de haine et à éviter et combattre les abus publics et privés, les actes d'intimidation et les menaces formulées à leur encontre ou à l'encontre de leur famille. Aux Pays-Bas, par exemple, le ministère de l'Intérieur et des Relations au sein du Royaume a élaboré des lignes directrices sur la désinformation et les a largement diffusées auprès des pouvoirs locaux et régionaux⁴⁸. Les autorités nationales peuvent tenir à jour une liste des lois nationales qui régissent les discours de haine, les fausses informations, les agressions physiques, les actes d'intimidation et les menaces, et la mettre à la disposition des municipalités et des conseils régionaux, le cas échéant. Elles peuvent également prévoir une formation ciblée pour toutes les personnes impliquées dans la protection des représentants élus.

80. En ce qui concerne les contenus en ligne, les autorités nationales ou les institutions supranationales telles que l'Union européenne peuvent aussi réglementer directement ou collaborer avec les intermédiaires privés d'internet pour assurer la suppression ou la déclassification rapide, transparente et effective des publications, images ou vidéos qui constituent un discours de haine. Les autorités nationales peuvent également leur demander de revoir leurs techniques de modération et leurs stratégies de promotion du contenu, telles que l'utilisation d'algorithmes et la publicité à visée politique. L'Union européenne prépare actuellement une législation sur les services numériques qui, une fois ratifiée, protégera les droits fondamentaux en ligne et responsabilisera les entreprises privées. Elle a collaboré pour cela avec Facebook, Twitter, Instagram, Tiktok et d'autres pour lutter contre la désinformation liée à la COVID-19 et a demandé à ce que certains changements soient apportés à leurs règles de modération et à leurs algorithmes.

46 L'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne (FRA) indique qu'en Croatie, en France, en Lettonie, en Espagne et au Royaume-Uni, il existe des protocoles dédiés aux crimes de haine ou des orientations opérationnelles à la disposition des forces de l'ordre ; en Bulgarie, en France et en Italie, les forces de l'ordre disposent d'un guide pour interroger les victimes et évaluer leurs besoins ; en Autriche, les agents de police peuvent participer à un colloque interne d'apprentissage en ligne sur les crimes de haine et ont accès à des instructions et vidéos supplémentaires. Bien que ces protocoles et guides traitent de la question des crimes de haine en général et non des besoins spécifiques des élus locaux et régionaux et de leurs expériences particulières, ils constituent un modèle pour les autorités nationales, régionales et locales, qui peuvent ainsi développer des techniques appropriées que les services de police locaux et nationaux peuvent ensuite appliquer aux élus locaux et régionaux. Voir : https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2021-hate-crime-reporting_en.pdf

47 Lire l'article ici : <https://www.banquedesterritoires.fr/le-ministere-de-linterieur-appelle-les-prefets-la-mobilisation-face-la-recrudescence-delus-menaces>

48 Voir les lignes directrices (en néerlandais) ici : <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2022/02/09/handreiking-omgaan-met-desinformatie>

Les autorités locales et régionales

81. Les collectivités locales et régionales peuvent prendre des mesures concrètes pour protéger leurs membres élus. La liste des solutions possibles étudiées dans cette section n'est ni exhaustive ni adaptée à toutes les situations, car certaines de ces mesures sont davantage appropriées pour réagir à une campagne en ligne virulente tandis que d'autres sont plus des mesures préventives. En effet, en fonction de la taille de la collectivité, des fonds et des capacités disponibles et des niveaux de menace, chaque collectivité peut déterminer le niveau de soutien nécessaire et réévaluer les besoins au fil du temps. L'allocation de ressources humaines spécifiques peut s'avérer coûteuse et toutes les municipalités ne peuvent pas se permettre un tel soutien à long terme. En revanche, elles peuvent demander à cet effet un soutien supplémentaire aux autorités nationales ou partager leurs ressources et travailler en partenariat avec d'autres collectivités municipales et régionales. D'autres solutions moins coûteuses sont examinées ci-dessous et peuvent servir de techniques d'atténuation des risques.

82. En fonction des niveaux de menace, il importe de trouver un juste équilibre entre la nécessité pour les politiciens de partager avec leur électorat des informations sur leur vie privée et leurs allers et venues (adresse, emploi du temps, etc.), et celle d'assurer leur sécurité. Les mesures de protection physique peuvent protéger temporairement les élus d'un cercle plus large, mais leur application doit rester ciblée et limitée dans le temps. Dans le cas contraire, l'élu risque de se trouver exclu de sa circonscription, ce qui peut avoir un impact négatif sur son travail et sa relation avec les électeurs. L'élément fondateur d'une campagne électorale et d'un mandat local ou régional consiste à nouer des liens et à entretenir une certaine proximité avec les électeurs, quitte à parfois faire référence à sa vie privée ou professionnelle. Certaines des mesures citées ci-dessous entendent préserver la confidentialité des informations à caractère personnel ou éviter les rencontres spontanées, mais elles ne doivent être prises que si elles sont appropriées et après mûre réflexion des élus eux-mêmes. Toutes ces mesures visent les auteurs d'abus ou d'actes d'intimidation dirigés contre des élus locaux et régionaux et ne doivent donc pas restreindre l'accessibilité des élus pour les citoyens locaux. Encore une fois, il est essentiel que les collectivités locales et régionales échangent entre elles à ce sujet.

83. Tout d'abord, un système de soutien complet peut être mis en place au niveau de la municipalité ou du conseil régional. Ensuite, un document de politique détaillé peut être préparé par toutes les municipalités et collectivités régionales, qui énumère les précautions à prendre, les ressources et le soutien disponibles, ainsi que la manière d'y accéder (numéros de téléphone et adresses électroniques des contacts d'urgence). Ce document de politique peut également prévoir des protocoles et des procédures pour faire face aux discours de haine et aux fausses informations en ligne et hors ligne. Par ailleurs, un point de contact dédié ou un numéro d'urgence accessible 24h/24, rattaché à une autorité compétente, peut être mis en place pour fournir une aide d'urgence. Les collectivités locales et régionales peuvent également nommer un responsable ou un fonctionnaire chargé de coordonner, de conseiller et de fournir un soutien, des ressources et des orientations aux élus en matière d'abus et d'intimidation en ligne et hors ligne, et de garantir la sécurité des personnes. Ce fonctionnaire peut tenir un registre de tous les incidents signalés en matière d'abus et d'intimidation – en ligne et hors ligne – à l'encontre des élus, avec la date, l'heure et la signature de l'élu concerné. Ce registre peut servir de preuve aux autorités chargées de l'application de la loi et révéler des schémas d'abus dans le cadre des dispositions légales. Les élus pourraient être invités à signaler les plateformes de réseaux sociaux qui diffusent des fausses informations et des discours de haine et à demander aux responsables de publier des réfutations officielles et des versions alternatives. Au Danemark, par exemple, des enquêtes sont menées régulièrement pour étudier les crimes de haine non signalés et toutes les collectivités locales et régionales devraient mener ce genre d'enquêtes régulières auprès de leurs représentants élus afin de mesurer l'ampleur réelle des discours de haine, des abus, des actes d'intimidation et des agressions physiques qu'ils subissent, plutôt que de se fier uniquement aux cas signalés⁴⁹.

84. La sécurité physique et mentale des élus locaux et régionaux est également primordiale et dépend beaucoup du contexte et du niveau des menaces perçues. Les collectivités locales ou les autorités chargées de l'application de la loi peuvent interdire au public de se rendre au domicile des élus locaux et régionaux et exiger que les rendez-vous soient pris uniquement par l'intermédiaire des autorités municipales et régionales. Des évaluations des risques peuvent être réalisées par les municipalités ou les collectivités régionales pour les activités publiques qui impliquent des élus, notamment dans le cadre de réunions électorales ou de campagnes virulentes de fausses informations et de discours de haine en ligne. Les autorités peuvent proposer des systèmes de sécurité à domicile tels que des

49 Emilia Hämäläinen du Département de la police du ministère de l'Intérieur, Suède ; « *Guide to good practice in identifying and preventing hate speech* », 2022, disponible en ligne : <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/163035>

alarmes ou des systèmes de vidéosurveillance internes et externes. Dans les contextes tendus ou lors de réunions tardives, les collectivités locales et régionales et les organes chargés de l'application de la loi peuvent évaluer la nécessité d'une protection policière (si les élus en font la demande) ou d'une escorte pour les raccompagner à leur voiture ou dans les transports en commun. Une protection (ainsi que des ressources pour le transport/logement) peut également être requise lorsque des élus locaux et régionaux effectuent des visites à domicile dans le cadre de leur mission d'assistance aux citoyens ou lors de réunions municipales publiques. Les collectivités locales et régionales devraient aussi identifier des prestataires d'assistance médicale, psychologique et juridique formés pour faire face à de telles situations.

85. Enfin, les collectivités locales et régionales peuvent offrir des conseils et des formations à leurs représentants élus. Il peut s'agir de recenser les réseaux sociaux qui encouragent les fausses informations et les discours de haine et de mettre cette liste à la disposition des élus. Des conseils et des formations peuvent également être dispensés sur les modes de fonctionnement des différentes plateformes de réseaux sociaux et sur la manière dont elles peuvent être utilisées pour intimider, abuser et diffuser des discours de haine et des fausses informations, ainsi que sur les mesures à prendre dans chaque situation. En outre, les élus peuvent bénéficier de conseils pour apprendre à communiquer en ligne, comme le fait d'avoir un compte personnel et un compte institutionnel distincts ou de s'abstenir de mettre en ligne des informations à caractère personnel – les anniversaires, les numéros de téléphone, les adresses électroniques et postales, des photos et des commentaires (sur la famille ou les amis), voire les invitations à des événements. Le fait de séparer la vie privée et la vie publique sur différents comptes de réseaux sociaux offre un niveau élevé de sécurité, mais il convient de rester prudent lorsqu'il s'agit de donner accès au compte privé aux personnes qui le demandent.

86. Bien qu'il incombe à chaque municipalité et collectivité régionale de maintenir, mettre à jour et fournir les documents et politiques évoqués ci-dessus, il devrait revenir aux associations nationales de collectivités locales et régionales de chaque État membre du Conseil de l'Europe d'élaborer des projets de politiques modèles. Ces projets pourraient ensuite être amendés et nuancés par les collectivités locales et régionales pour refléter leurs propres connaissances, situation et expérience locales.

87. L'initiative la plus complexe consiste peut-être à engager les collectivités locales et régionales dans la création et la promotion de contre-discours qui tentent de rétablir la vérité et de restaurer la confiance dans les représentants élus. L'activité en ligne permet la diffusion de rumeurs, d'impostures, de déformations et de mensonges sur les élus locaux et régionaux. Cependant, elle offre aussi un moyen à ces politiciens, soutenus par leurs municipalités et collectivités régionales, de répondre et de réfuter publiquement les fausses informations et les discours de haine. Une réfutation rapide, précise et efficace de la part de l'autorité municipale ou régionale doit apporter une défense solide aux élus face aux discours de haine, aux fausses informations et aux agressions verbales et physiques, et cela doit être considéré comme faisant partie des responsabilités de la municipalité et de la collectivité régionale. Ces contre-discours peuvent prendre la forme de réfutations, de campagnes de communication sur diverses plateformes de réseaux sociaux ou de déclarations de dirigeants locaux et régionaux exprimant leur solidarité et condamnant les discours de haine et les fausses informations. La recherche s'est peu intéressée au domaine de la communication comportementale pour évaluer l'impact de telles mesures aux niveaux local et régional ; pour autant, la promotion d'une meilleure compréhension et l'incitation à mettre en place un environnement politique plus tolérant seraient sans nul doute bénéfiques pour la démocratie locale et régionale. Certaines municipalités ont chargé des hauts fonctionnaires de s'attaquer au harcèlement en ligne et à l'intimidation des conseillers dans l'exercice de leurs fonctions, de forcer les trolls d'internet à supprimer les messages abusifs et d'encourager et de conseiller les administrateurs de sites sur la manière de mieux gouverner et gérer leurs sites pour prévenir les abus en ligne.

88. Les municipalités devraient être encouragées, le cas échéant, à partager leurs ressources et leur soutien, dans la mesure du possible, au-delà du périmètre municipal. Les municipalités et les collectivités régionales devraient également partager avec les autorités nationales et les forces de l'ordre les informations concernant les réseaux sociaux connus pour diffuser de fausses informations et des discours de haine à l'encontre d'élus locaux et régionaux.

89. Les élus locaux et régionaux font leur propre évaluation de la gravité des menaces qu'ils reçoivent ou des agressions physiques qu'ils subissent, eux ou leur famille. Cependant, tous les politiciens devraient être encouragés et soutenus par leur collectivité municipale et régionale pour signaler de tels incidents à la police et pour que les collectivités municipales et régionales soient responsables du suivi de chaque plainte déposée auprès de la police. La Suède dispose d'équipes spéciales chargées d'enquêter sur les crimes de haine qui, quand elles existent sur leur territoire, sont les mieux placées

pour aider les élus politiques locaux et régionaux victimes de discours de haine. Ces équipes devraient être formées plus spécifiquement sur la question des élus locaux et régionaux⁵⁰.

Prévenir les discours de haine et les fausses informations

90. Malgré l'évolution rapide de l'environnement médiatique en ligne, les collectivités locales et régionales peuvent aussi envisager des mesures moins réactives pour freiner l'utilisation des discours de haine et des fausses informations dans leurs circonscriptions. Cette approche préventive repose sur l'hypothèse qu'il incombe à tous les citoyens de veiller à ce que l'environnement politique en ligne et hors ligne ne devienne pas un lieu de haine et de désinformation. Il est important de soutenir l'instauration d'une culture politique plus éthique, morale et inclusive à tous les niveaux d'autorité publique, qui accueille un débat politique et un échange d'idées animés et sans crainte.

91. Ces dernières années, un large éventail d'initiatives discrètes a émergé dans les États membres du Conseil de l'Europe aux niveaux local, régional et national pour contrer la montée de ces phénomènes. Tout comme les mécanismes de protection des élus cités ci-dessus, ces initiatives nécessitent une collaboration à tous les niveaux d'autorité publique et avec le secteur privé, les organisations de la société civile, les partis politiques et les organisations de médias. Elles doivent être considérées comme faisant partie intégrante des stratégies globales de lutte contre les discours de haine et les fausses informations, car elles s'attaquent aux causes profondes et peuvent contribuer à des améliorations à long terme.

92. Les collectivités locales et régionales peuvent lancer des campagnes d'information et de communication pour promouvoir l'éthique et la tolérance dans les réseaux sociaux et sensibiliser à la désinformation. Les autorités publiques (à tous les niveaux) peuvent financer des projets locaux et régionaux ou s'associer à des organisations de la société civile pour s'attaquer aux causes profondes des discours de haine et des fausses informations par le biais de programmes créatifs et pédagogiques destinés au grand public. Il peut s'agir de programmes plus larges visant à aider les citoyens à séparer la vérité de la désinformation et à distinguer les fausses informations des informations vérifiées⁵¹. Il peut aussi être intéressant de proposer des programmes spécifiques pour les auteurs, afin de comprendre les moteurs locaux des tensions et éviter l'escalade. D'autre part, des programmes spécifiques axés sur les victimes de discours de haine peuvent également être utiles, en particulier pour les groupes les plus souvent visés, afin de s'assurer qu'ils se présentent aux élections et participent activement à la vie politique sans redouter d'intimidation

93. Les partis politiques et les organisations de médias peuvent également apporter leur contribution en se dotant de lignes directrices – comme des codes de conduite – à l'intention de leurs membres, qui encouragent l'utilisation d'un discours tolérant et inclusif et évitent le partage de fausses informations non vérifiées. En particulier, ces codes de conduite devraient promouvoir l'ouverture et la sensibilisation au risque de conflits d'intérêts. Par exemple, en Italie, le Réseau national de lutte contre les discours et les phénomènes de haine a invité les candidats aux élections locales de 2021 et 2022 à signer un vade-mecum contre la haine⁵². La cinquième recommandation traitait en particulier des discours de haine en ligne et invitait les candidats à « promouvoir utilisation responsable des réseaux sociaux (à la fois directement et par l'intermédiaire de leurs propres structures politiques), y compris la modération des commentaires des abonnés et la suppression de toute expression haineuse ou discriminatoire ».

94. Bien que les élus locaux et régionaux ne constituent pas à l'heure actuelle un groupe protégé par la loi dans le cadre des activités de lutte contre le discours de haine (et les fausses informations), ils peuvent, en tant que groupe, être pris en compte et bénéficier de toutes les campagnes et politiques mises en place et défendues par le Conseil de l'Europe, qui comprennent des ressources pédagogiques et des formations⁵³.

95. Enfin, l'étude interuniversitaire « *Counter-fake* » recommande de promouvoir le principe du gouvernement ouvert et du libre accès aux données pour lutter contre les discours de haine et les fausses informations. Comme l'indiquent les recommandations précédentes du Congrès⁵⁴, la mise en

50 « *Guide to good practice in identifying and preventing hate speech* », *op. cit.*

51 Voir par exemple la modération de contenu locale et sensible aux conflits en Bosnie-Herzégovine : <https://www.article19.org/wp-content/uploads/2022/06/bosnia-herzegovina-country-report-content-moderation.pdf>

52 <https://www.retecontrolodio.org/2022/05/09/elezioni-2022-vademecum-cinque-punti/>

53 <https://www.coe.int/fr/web/inclusion-and-antidiscrimination/hate-speech-prejudices>

54 Voir le rapport du Congrès sur la transparence et le gouvernement ouvert, CG35(2018)14, et le rapport du Congrès sur le libre accès aux données et l'amélioration des services publics.

œuvre d'une stratégie de gouvernement ouvert présente plusieurs avantages, notamment le renforcement de la transparence et de la responsabilité, et laisse *de facto* moins de place aux complots et aux allégations de corruption ; facilite le développement de la confiance, de la crédibilité et de la réputation ; favorise le progrès et l'innovation ; et encourage l'engagement communautaire. Tous ces facteurs peuvent contribuer à renforcer la démocratie locale et régionale.

5. Conclusion

96. Compilant les positions exprimées par le Conseil et le Congrès sur les fausses informations, le discours de haine, la liberté d'expression et la démocratie, le rapport et ses recommandations offrent une base permettant de protéger les élus locaux et régionaux et de renforcer et consolider leurs conditions d'exercice, ce qui améliore la qualité de l'engagement et de la participation des citoyens et celle de la démocratie locale et régionale.

97. On observe dans toute l'Europe une montée des discours de haine et des fausses informations, et leur escalade rapide est encore amplifiée par l'utilisation des réseaux sociaux et des plateformes en ligne. Les élus locaux et régionaux, et parfois leurs familles et amis, sont devenus des cibles de menaces verbales et physiques, d'actes d'intimidation et de violences.

98. Le discours de haine et les fausses informations sont principalement employés contre les élus locaux et régionaux pour les affaiblir dans leur fonction ; dénigrer leur personnalité ou leur intégrité ; les intimider afin qu'ils adoptent ou rejettent une ligne de conduite particulière ou soutiennent une décision particulière ; et, plus globalement, à des fins d'opposition politique. Ces pratiques dégradent leurs conditions d'exercice et, par extension, leur capacité à traiter les questions qui concernent leur circonscription. Le discours de haine et les fausses informations peuvent même dissuader des candidats potentiels de se présenter aux élections locales et régionales, surtout les citoyens issus de groupes sous-représentés qui sont plus souvent visés. En conséquence, le tissu et les processus mêmes de la démocratie locale et régionale sont endommagés et l'engagement et la participation des citoyens s'en trouvent affaiblis.

99. Le discours de haine et les fausses informations sont provoqués par la suspicion à l'égard des motivations, des objectifs et de la probité des décisions et des mesures prises aux niveaux municipal et régional, et à l'égard de ceux qui prennent ces décisions. Le manque d'information et l'accès limité aux organes municipaux et régionaux nourrissent également la suspicion envers les motivations et la probité des élus. Enfin, les décisions prises au niveau local et régional peuvent susciter une opposition – tant aux décisions qu'à ceux qui les prennent – donnant lieu à des campagnes durables qui débouchent sur des abus, des actes d'intimidation et éventuellement des violences contre des personnes, comme le meurtre du responsable politique régional allemand Walter Lübcke, l'attaque au couteau de la maire de Cologne Henriette Reker en octobre 2015 et l'agression brutale du maire de la ville d'Oesdorf dans le Schleswig-Holstein en 2016, autant d'attaques provoquées par un profond désaccord des auteurs avec la politique menée par les maires⁵⁵.

100. Bien qu'il s'agisse de deux concepts distincts, le discours de haine et les fausses informations se confondent dans l'expérience des élus locaux et régionaux et peuvent aussi déboucher sur des abus ou des violences physiques ou verbales. Aux yeux du public, les élus locaux et régionaux sont le « visage » de leur collectivité et peuvent, en tant que tels, porter la responsabilité des mesures et des décisions prises sous leur autorité, même s'ils ne sont pas directement impliqués. La pandémie de COVID-19 a créé de nouvelles sources de frustration et de conspiration et a donné un coup de fouet à l'utilisation des réseaux sociaux en tant qu'outils de diffusion de la désinformation et de la haine.

101. La lutte contre la propagation des discours de haine et des fausses informations et la mise au point de méthodes visant à prévenir les abus et les violences physiques et verbales à l'encontre des élus locaux et régionaux doivent respecter les principes de liberté d'expression, d'engagement démocratique et de participation des citoyens à la démocratie locale et régionale et permettre l'implication des citoyens au sein des organes municipaux et régionaux.

55 [IPOL_STU\(2020\)655135_EN.pdf](#)

Pour d'autres exemples sur la situation en France, lire l'article suivant : <https://www.banquedesterritoires.fr/securite-un-ete-et-des-esprits-surchauffes>

102. La lutte contre les fausses informations et les discours de haine en ligne et hors ligne doit être menée en conjonction avec une série d'actions coordonnées et de grande ampleur, telles qu'elles sont détaillées dans la recommandation, afin de protéger les élus locaux et régionaux contre les abus verbaux et physiques, les actes d'intimidation, les menaces et les attaques effectives. Des recours juridiques doivent être mis en place par les autorités nationales afin de garantir une protection solide des élus et permettre un débat démocratique animé, sans peur ni intimidation. Des mesures de prévention peuvent également contribuer à renforcer la confiance et la légitimité aux niveaux local et régional, en promouvant l'éthique, les contre-discours, la transparence du gouvernement et la sensibilisation à ces phénomènes.