

# CONSEIL DE L'EUROPE

## COMITÉ DES MINISTRES

---

RECOMMANDATION N° R (97) 20

### DU COMITÉ DES MINISTRES AUX ÉTATS MEMBRES SUR LE «DISCOURS DE HAINE»

*(adoptée par le Comité des Ministres le 30 octobre 1997,  
lors de la 607<sup>e</sup> réunion des Délégués des Ministres)*

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

Considérant que le but du Conseil de l'Europe est de réaliser une union plus étroite entre ses membres afin notamment de sauvegarder et de promouvoir les idéaux et les principes qui sont leur patrimoine commun;

Rappelant la Déclaration des chefs d'Etat et de gouvernement des Etats membres du Conseil de l'Europe, adoptée le 9 octobre 1993 à Vienne;

Rappelant que la Déclaration de Vienne a sonné l'alarme sur la résurgence actuelle du racisme, de la xénophobie et de l'antisémitisme, ainsi que sur le développement d'un climat d'intolérance; rappelant également que cette déclaration contient un engagement pour agir contre toutes les idéologies, les politiques et les pratiques incitant à la haine raciale, à la violence et à la discrimination, ainsi que contre tout acte ou langage de nature à renforcer les craintes et les tensions entre groupes d'appartenances raciale, ethnique, nationale, religieuse ou sociale différentes;

Réaffirmant son profond attachement à la liberté d'expression et d'information, tel qu'exprimé dans la Déclaration sur la liberté d'expression et d'information du 29 avril 1982;

Condamnant, dans le prolongement de la Déclaration de Vienne et de la Déclaration sur les médias dans une société démocratique, adoptée à la 4<sup>e</sup> Conférence ministérielle européenne sur la politique des communications de masse (Prague, 7-8 décembre 1994), toutes les formes d'expression qui incitent à la haine raciale, à la xénophobie, à l'antisémitisme et à toutes formes d'intolérance, car elles minent la sécurité démocratique, la cohésion culturelle et le pluralisme;

Notant que ces formes d'expression peuvent avoir un impact plus grand et plus dommageable lorsqu'elles sont diffusées à travers les médias;

Considérant que la nécessité de combattre ces formes d'expression est encore plus urgente dans des situations de tension et pendant les guerres et d'autres formes de conflits armés;

Estimant qu'il est nécessaire de donner des lignes directrices aux gouvernements et aux Etats membres sur la manière de traiter ces formes d'expression, tout en reconnaissant que la plupart des médias ne peuvent pas être blâmés pour de telles formes d'expression;

Ayant à l'esprit l'article 7, paragraphe 1, de la Convention européenne sur la télévision transfrontière, ainsi que la jurisprudence des organes de la Convention européenne des Droits de l'Homme relative aux articles 10 et 17 de cette dernière Convention;

Vu la Convention des Nations Unies sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale et la Résolution (68) 30 du Comité des Ministres sur les mesures à prendre contre l'incitation à la haine raciale, nationale et religieuse;

Constatant que tous les Etats membres n'ont pas signé, ratifié et mis en œuvre cette convention dans le cadre de leur législation nationale ;

Conscient de la nécessité de trouver un équilibre entre la lutte contre le racisme et l'intolérance, et la nécessité de protéger la liberté d'expression, afin d'éviter le risque de saper la démocratie au motif de la défendre ;

Conscient également de la nécessité de respecter pleinement l'indépendance et l'autonomie éditoriales des médias,

Recommande aux gouvernements des Etats membres :

1. d'entreprendre des actions appropriées visant à combattre le discours de haine sur la base des principes énoncés en annexe à la présente recommandation ;
2. de s'assurer que de telles actions s'inscrivent dans le cadre d'une approche globale qui s'attaquerait aux causes profondes – sociales, économiques, politiques, culturelles et autres – de ce phénomène ;
3. si cela n'a pas déjà été fait, de procéder à la signature, à la ratification et à la mise en œuvre effective dans le droit interne de la Convention des Nations Unies sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, conformément à la Résolution (68) 30 du Comité des Ministres sur les mesures à prendre contre l'incitation à la haine raciale, nationale et religieuse ;
4. d'examiner leurs législations et pratiques internes, afin de s'assurer de leur conformité aux principes figurant en annexe à la présente recommandation.

#### Annexe à la Recommandation n° R (97) 20

##### **Champ d'application**

Les principes énoncés ci-après s'appliquent au discours de haine, en particulier à celui diffusé à travers les médias.

Aux fins de l'application de ces principes, le terme «discours de haine» doit être compris comme couvrant toutes formes d'expression qui propagent, incitent à, promeuvent ou justifient la haine raciale, la xénophobie, l'antisémitisme ou d'autres formes de haine fondées sur l'intolérance, y compris l'intolérance qui s'exprime sous forme de nationalisme agressif et d'ethnocentrisme, de discrimination et d'hostilité à l'encontre des minorités, des immigrés et des personnes issues de l'immigration.

##### **Principe 1**

Une responsabilité particulière incombe aux gouvernements des Etats membres, aux autorités et institutions publiques aux niveaux national, régional et local, ainsi qu'aux fonctionnaires, qui devraient s'abstenir d'effectuer des déclarations, en particulier à travers les médias, pouvant raisonnablement être prises pour un discours de haine ou comme un discours pouvant faire l'effet d'accréditer, de propager ou de promouvoir la haine raciale, la xénophobie, l'antisémitisme ou d'autres formes de discrimination ou de haine fondées sur l'intolérance. Ces expressions doivent être prohibées et condamnées publiquement en toute occasion.

##### **Principe 2**

Les gouvernements des Etats membres devraient établir ou maintenir un cadre juridique complet et adéquat, composé de dispositions civiles, pénales et administratives portant sur le discours de haine. Ce cadre devrait permettre aux autorités administratives et judiciaires de concilier dans chaque cas le respect de la liberté d'expression avec le respect de la dignité humaine et la protection de la réputation ou des droits d'autrui.

A cette fin, les gouvernements des Etats membres devraient étudier les moyens :

- d'encourager et de coordonner des recherches sur l'efficacité des législations et des pratiques juridiques existantes ;
- de réexaminer le cadre juridique existant afin d'assurer son adéquation aux divers nouveaux médias, services et réseaux de communications ;

- de développer une politique coordonnée d'action du Ministère public fondée sur des lignes directrices nationales respectueuses des principes établis dans la présente recommandation;
- d'ajouter à l'éventail des sanctions pénales des mesures alternatives consistant à réaliser des services d'intérêt collectif;
- de renforcer les possibilités de combattre le discours de haine par le biais du droit civil, par exemple en donnant aux organisations non gouvernementales intéressées la possibilité d'entamer des procédures civiles, en octroyant des dommages-intérêts aux victimes du discours de haine, et en prévoyant la possibilité pour les tribunaux de prendre des décisions permettant aux victimes d'exercer un droit de réponse ou d'ordonner une rétractation;
- d'informer le public et les responsables des médias sur les dispositions juridiques applicables au discours de haine.

### **Principe 3**

Les gouvernements des Etats membres devraient veiller à ce que, dans le cadre juridique mentionné au principe 2, toute ingérence des autorités publiques dans la liberté d'expression soit étroitement limitée et appliquée de façon non arbitraire conformément au droit, sur la base de critères objectifs. En outre, conformément au principe fondamental de l'Etat de droit, toute limitation ou ingérence dans la liberté d'expression doit faire l'objet d'un contrôle judiciaire indépendant. Cette exigence est particulièrement importante dans des cas où la liberté d'expression doit être conciliée avec le respect de la dignité humaine et la protection de la réputation ou des droits d'autrui.

### **Principe 4**

Le droit et la pratique internes devraient permettre aux tribunaux de tenir compte du fait que des expressions concrètes de discours de haine peuvent être tellement insultantes pour des individus ou des groupes qu'elles ne bénéficient pas du degré de protection que l'article 10 de la Convention européenne des Droits de l'Homme accorde aux autres formes d'expression. Tel est le cas lorsque le discours de haine vise à la destruction des autres droits et libertés protégés par la Convention, ou à des limitations plus amples que celles prévues dans cet instrument.

### **Principe 5**

Le droit et la pratique internes devraient permettre que, dans les limites de leurs compétences, les représentants du Ministère public ou d'autres autorités ayant des compétences similaires examinent particulièrement les cas relatifs au discours de haine. A cet égard, ils devraient notamment examiner soigneusement le droit à la liberté d'expression du prévenu, dans la mesure où l'imposition de sanctions pénales constitue généralement une ingérence sérieuse dans cette liberté. En fixant des sanctions à l'égard des personnes condamnées pour des délits relatifs au discours de haine, les autorités judiciaires compétentes devraient respecter strictement le principe de proportionnalité.

### **Principe 6**

Le droit et la pratique internes dans le domaine du discours de haine devraient tenir dûment compte du rôle que les médias jouent pour communiquer des informations et des idées exposant, analysant et expliquant les exemples concrets de discours de haine et le phénomène général qui sous-tend ce discours, ainsi que le droit du public à recevoir ces informations et idées.

A cette fin, le droit et la pratique internes devraient établir une claire distinction entre, d'une part, la responsabilité de l'auteur des expressions de discours de haine et, d'autre part, la responsabilité éventuelle des médias et des professionnels des médias qui contribuent à leur diffusion dans le cadre de leur mission de communiquer des informations et des idées sur des questions d'intérêt public.

### **Principe 7**

Dans le prolongement du principe 6, le droit et la pratique internes devraient tenir compte du fait que:

- les informations relatives au racisme, à la xénophobie, à l'antisémitisme et aux autres formes d'intolérance sont pleinement protégées par l'article 10, paragraphe 1, de la Convention européenne des Droits de l'Homme et ne peuvent faire l'objet d'ingérence que dans le respect des conditions établies au paragraphe 2 du même article;
- les règles et les critères utilisés par les autorités nationales pour évaluer la nécessité de limiter la liberté d'expression doivent être conformes aux principes contenus à l'article 10, tel qu'interprété par la jurisprudence des organes de la Convention. Elles doivent tenir compte en particulier de la forme, du contenu, du contexte et du but des informations;
- le respect des libertés journalistiques implique que les tribunaux et les autorités publiques s'abstiennent d'imposer leurs points de vue aux médias quant aux types de techniques d'information que les journalistes doivent adopter.