



CDDH-EXP(2019)02Rev
16/04/2019

COMITÉ DIRECTEUR POUR LES DROITS DE L'HOMME (CDDH)

GRUPE DE RÉDACTION SUR LA LIBERTÉ D'EXPRESSION ET LIENS AVEC D'AUTRES DROITS DE L'HOMME (CDDH-EXP)

[Projet de] Guide de bonnes et prometteuses pratiques sur la manière de concilier la liberté d'expression avec d'autres droits et libertés, en particulier dans les sociétés culturellement diverses

Note du Secrétariat

Le présent document contient un projet de « Guide de bonnes et prometteuses pratiques sur la manière de concilier la liberté d'expression avec d'autres droits et libertés, notamment dans les sociétés culturellement diverses », préparé à la lumière des travaux menés par le CDDH-EXP lors de sa quatrième réunion (20–22 mars 2019) en vue de sa transmission au CDDH pour examen et éventuelle adoption lors de la 91^e réunion de ce dernier (18–21 juin 2019).

Ce texte a été élaboré à partir des réponses reçues de 27 États membres¹ et de représentants de la société civile² (la compilation des réponses figure dans le document CDDH-EXP(2018)02). La structure du Guide suit celle qui a déjà été adoptée par le CDDH.

¹ Autriche, Belgique, Croatie, République tchèque, Danemark, Estonie, Finlande, France, Géorgie, Allemagne, Grèce, Hongrie, Irlande, Lettonie, République de Moldova, Monténégro, Pays-Bas, Macédoine du Nord, Norvège, Pologne, Portugal, Serbie, Espagne, Suède, Suisse, Turquie et Royaume-Uni.

² Réseau européen des institutions nationales des droits de l'homme.

Table des matières

I.	CONTEXTE	5
II.	INTRODUCTION	7
III.	ÉTENDUE ET CONTENU DU DROIT À LA LIBERTÉ D'EXPRESSION	9
	A. Protection de la liberté d'expression	9
	Au niveau régional et international	9
	Au niveau national	10
	Article 10 de la CEDH	11
	• Étendue	11
	• Restrictions autorisées	12
	• Obligations des États	14
	• Accès à l'information en ligne et hors ligne	15
	B. Acteurs spécifiques et leur relation à la liberté d'expression	18
	• Médias	18
	• Acteurs de la société civile	23
	• Intermédiaires d'Internet	24
	i. Domaine d'intérêt spécifique : la liberté d'expression dans le discours politique	27
	• Libre jeu du débat politique	27
	• Responsabilité des dirigeants politiques et des partis politiques	28
	• Mesures visant à combattre les déclarations politiques qui incitent à la violence ou à la haine	30
	a. Autorégulation	30
	b. Retrait du soutien financier et d'autres formes de soutien public	33
	c. Interdiction et dissolution de partis politiques et d'organisations dans des cas exceptionnels	34
	• Tolérance accrue des personnalités politiques à l'égard des critiques	37
	ii. Domaine d'intérêt spécifique : les désordres de l'information (« fake news »)	39
	• Réglementation au niveau national	40
	• Approche multidimensionnelle	43
	• Initiatives de vérification des faits et de renforcement de la confiance	44
	• Promotion du pluralisme et de la diversité des médias	47
	• Sensibilisation et éducation aux médias	49
	• Réponses coordonnées et poursuite de la recherche	52
IV.	DOMAINE D'INTÉRÊT SPÉCIFIQUE : LE DISCOURS DE HAINE	54
	• La difficulté de définir le « discours de haine »	55
	• Élaboration de stratégies nationales complètes	56
	• Adoption d'une législation conforme aux obligations régionales et internationales	59
	• Renforcement des poursuites en cas d'infractions de discours de haine	65
	• Autorégulation par les institutions publiques et privées	68
	• Renforcement du signalement du discours de haine	70
	• Aide aux victimes de discours de haine	72
	• Amélioration de la recherche et du suivi, y compris par la collecte de données	73
	• Éducation et sensibilisation, y compris dialogue interculturel	75
	• Dialogue avec les médias au sens large et notamment les plateformes de médias sociaux, la société civile et les autres parties prenantes	78

• Contre-discours	81
V. RAPPORT ENTRE LA LIBERTÉ D'EXPRESSION ET D'AUTRES DROITS DE L'HOMME	82
A. Liberté d'expression et droit au respect de la vie privée	82
B. Liberté d'expression et liberté de pensée, de conscience et de religion	86
• Intérêts concurrents de la liberté d'expression et de la liberté de pensée, de conscience et de religion	87
• Symboles religieux dans l'espace public	88
• Lanceurs d'alerte	90
• Blasphème, insultes à caractère religieux et incitation à la haine religieuse	93
C. Liberté d'expression et liberté de réunion et d'association	94
D. Liberté d'expression et interdiction de la discrimination	96
VI. CONCLUSIONS	101

Annexe (à ajouter) :

Analyse de la jurisprudence pertinente de la Cour européenne des droits de l'homme et d'autres instruments du Conseil de l'Europe en vue de fournir des orientations complémentaires sur la manière de concilier la liberté d'expression avec d'autres droits et libertés, notamment dans les sociétés culturellement diverses

Acronymes et abréviations utilisés dans ce guide

APCE	Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe
BIDDH/OSCE	Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe
CDDH	Comité directeur pour les droits de l'homme
CDMSI	Comité directeur sur les médias et la société de l'information
CEDH	Convention européenne des droits de l'homme
CERD	Comité pour l'élimination de la discrimination raciale
CIEDR	Convention internationale sur l'élimination de toute forme de discrimination raciale
Commission de Venise	La Commission européenne pour la démocratie par le droit
La Cour	Cour européenne des droits de l'homme
ECRI	Commission européenne contre le racisme et l'intolérance
FRA	Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne
ICCPR	Pacte international relatif aux droits civils et politiques
ONG	Organisations non gouvernementales
ONU	Organisation des Nations Unies
OSCE	Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe
UE	Union européenne

I. CONTEXTE

[1.] La liberté d'expression est le fondement de sociétés ouvertes et inclusives en cela qu'elle favorise la connaissance, l'échange et la compréhension mutuelle dans les sociétés culturellement diverses telles qu'elles existent en Europe aujourd'hui. Toutefois, l'abus ou le mauvais usage de la liberté d'expression peuvent constituer une menace pour la démocratie, de même que la censure ou le musellement.

[2.] À titre d'exemple, la polémique internationale qui a fait suite à la publication par un journal danois de caricatures de Mahomet le 30 septembre 2005 ou l'assassinat de journalistes de Charlie Hebdo à Paris le 7 janvier 2015 ont mis en exergue les difficultés de l'application de la liberté d'expression dans les sociétés démocratiques. Ces événements attirent également l'attention sur les risques qui existent pour la sécurité des journalistes et la démocratie elle-même. Ils posent par ailleurs la question des limites de la liberté d'expression dans les sociétés européennes contemporaines. Du fait de leur diversité, les sociétés multiculturelles apparaissent plus que jamais comme des espaces où les libertés de l'un semblent empiéter sur celles des autres.

[3.] Le présent guide est né du souhait du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe de doter les États membres d'un outil pratique traitant des moyens de concilier la liberté d'expression avec d'autres droits de l'homme et en particulier, le droit au respect de la vie privée, la liberté de pensée, de conscience et de religion, la liberté de réunion et d'association et l'interdiction de la discrimination. Cet outil pratique part du principe qu'une action coordonnée et ciblée visant à promouvoir le droit à la liberté d'expression et le droit à l'égalité est essentielle pour favoriser une société démocratique tolérante, pluraliste et diverse où la pleine réalisation des droits de l'homme pour tous est possible. Cela dit, l'accent sera également mis sur le caractère inacceptable du discours de haine, déjà condamné fermement par plusieurs instances du Conseil de l'Europe.

[4.] Avant d'évoquer les pratiques nationales mises en œuvre pour concilier la liberté d'expression et ces autres droits, il convient de souligner l'importance primordiale que revêt cette dernière en tant que droit fondamental sur lequel reposent un grand nombre d'autres libertés. Elle occupe en effet une place importante dans les sociétés démocratiques, selon la Cour européenne des droits de l'homme (ci-après « la Cour ») :

La liberté d'expression constitue l'un des fondements essentiels d'une société démocratique et l'une des conditions primordiales de son progrès et de l'épanouissement de chacun. Sous réserve du paragraphe 2 de l'article 10, la liberté d'expression vaut non seulement pour les « informations » ou « idées » accueillies avec faveur ou considérées comme inoffensives ou indifférentes, mais aussi pour celles qui offensent, choquent ou inquiètent l'État ou une fraction quelconque de la population. Ainsi le veulent le pluralisme, la tolérance et l'esprit d'ouverture sans lesquels il n'est pas de « société démocratique »³.

[5.] Concilier la liberté d'expression avec d'autres droits de l'homme est primordial dans les sociétés culturellement diverses qui œuvrent à la promotion du pluralisme, ce dernier étant l'un des fondements de la société démocratique comme l'a également souligné la Cour :

Le pluralisme repose aussi sur la reconnaissance et le respect véritables de la diversité et de la dynamique des traditions culturelles, des identités ethniques et culturelles, des convictions religieuses et

³ *Thoma c. Luxembourg* (requête n° 38432/97), arrêt du 29 juin 2001 ; *Perna c. Italie* (requête n° 48898/99), arrêt du 6 mai 2003, § 39.

*autres, et des idées, œuvres et concepts artistiques, littéraires et socio-économiques. Une interaction harmonieuse entre personnes et groupes ayant des identités différentes est essentielle à la cohésion sociale. Il est tout naturel, lorsqu'une société civile fonctionne correctement, que les citoyens participent dans une large mesure au processus démocratique par le biais d'associations au sein desquelles ils peuvent se rassembler avec d'autres et poursuivre de concert des buts communs*⁴.

⁴ *Gorzelik et autres c. Pologne* (requête n° 44158/98), arrêt de la Grande Chambre du 17 février 2004, § 92.

II. INTRODUCTION

[6.] Le présent guide a été préparé par le Comité directeur pour les droits de l'homme (CDDH) dans le cadre d'un groupe de rédaction composé d'experts et de représentants intergouvernementaux des États membres qui se sont réunis à quatre reprises entre 2017 et 2019. Le Guide s'appuie sur les recommandations et sur les normes, principes et approches établis par les institutions juridiques nationales, régionales et internationales, dont la Convention européenne des droits de l'homme (ci-après « CEDH » ou « la Convention ») et les principes découlant de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme concernant la liberté d'expression, en particulier dans le contexte des sociétés culturellement diverses. Une analyse de la jurisprudence pertinente figure à l'annexe de ce Guide.

[7.] Diverses instances du Conseil de l'Europe, des organisations internationales, régionales et intergouvernementales, des organisations non gouvernementales (ONG), des institutions nationales des droits de l'homme et des administrations publiques nationales ont publié des analyses et des rapports sur la liberté d'expression. Les pratiques des États en matière de liberté d'expression contenues dans le présent guide se fondent en particulier sur le cadre juridique du Conseil de l'Europe – à savoir la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI), le Comité directeur sur les médias et la société de l'information (CDMSI), la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise), le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe et les recommandations et résolutions de l'Assemblée parlementaire – ainsi que sur les recommandations des différents Rapporteurs spéciaux des Nations Unies : sur la promotion et la protection du droit à la liberté d'opinion et d'expression ; sur la liberté de religion et de conviction ; sur le droit de réunion pacifique et la liberté d'association ; sur les formes contemporaines de racisme, de discrimination raciale, de xénophobie et de l'intolérance qui y est associée, ainsi que sur les questions relatives aux minorités.

[8.] Les bonnes et prometteuses pratiques exposées dans ce document rendent compte des approches et des méthodes suivies par les États ; les exemples donnés peuvent servir à élaborer et adopter de nouvelles mesures, ainsi qu'à renforcer leur coopération. Les informations relatives à ces pratiques sont principalement tirées des réponses des États à un questionnaire transmis par le CDDH en 2017⁵ mais proviennent également, sur certains aspects, d'autres études et rapports concernant les pratiques des États.

[9.] Les pratiques et réponses sélectionnées visent à fournir des exemples de mesures et d'initiatives concrètes dont les autres États ou acteurs pourraient s'inspirer pour la conception ou le perfectionnement de leurs propres mesures de protection et de promotion de la liberté d'expression dans les sociétés culturellement diverses, ainsi que pour l'amélioration de la coopération entre eux et au-delà des frontières ; elles illustrent également différents moyens de répondre concrètement à un certain nombre de problématiques et de préoccupations sur le plan de la mise en œuvre.

[10.] Le présent guide ne se veut pas un exercice de suivi. Ce rôle incombe à d'autres instances du Conseil de l'Europe et des Nations Unies. La sélection de pratiques nationales n'a qu'une valeur informative et n'implique pas une évaluation des pratiques spécifiques ou des réponses des États. Les références à des exemples concrets ne sont en aucun cas exhaustives.

[11.] Les pratiques ont été sélectionnées uniquement à des fins d'illustration/d'exemples. Le guide montre comment les États mettent en œuvre les normes pertinentes et abordent

⁵ Les réponses des États membres et des représentants de la société civile sont contenues dans la *Compilation de bonnes et prometteuses pratiques sur la manière de concilier la liberté d'expression avec d'autres droits et libertés, en particulier dans les sociétés culturellement diverses* (document CDDH-EXP(2018)02).

les aspects complexes de la protection de la liberté d'expression et de sa place par rapport à d'autres droits de l'homme. Il présente également un certain nombre d'idées et de solutions novatrices, originales ou reproductibles.

[12.] Ce guide s'adresse principalement aux responsables politiques et aux pouvoirs publics des États membres du Conseil de l'Europe et entend leur servir d'outil pour le développement de stratégies nationales et pour le renforcement des stratégies existantes ainsi que pour la coopération au niveau régional ou international. Il peut également être utile aux ONG impliquées dans des activités de plaidoyer et de lobbying, ainsi que pour leur travaux de mise en œuvre des politiques dans ce domaine. La protection et la promotion de la liberté d'expression étant un sujet de préoccupation mondial, notamment en raison de l'exercice de cette liberté sur Internet, les bonnes et prometteuses pratiques mises en place en Europe peuvent également servir d'inspiration pour d'autres régions du monde confrontées à des problèmes similaires.

[13.] Le CDDH s'occupe de la protection et de la promotion des droits de l'homme dans les sociétés culturellement diverses depuis 2003. Il a co-organisé plusieurs conférences et séminaires⁶ et a produit des manuels sur le discours de haine et le port de symboles religieux dans les lieux publics⁷, ainsi qu'une Déclaration du Comité des Ministres sur la nécessité d'intensifier les efforts en matière de prévention et d'élimination des mutilations génitales féminines et du mariage forcé en Europe, accompagnée d'un Guide de bonnes et prometteuses pratiques visant à prévenir et à combattre les mutilations génitales féminines et le mariage forcé⁸. En 2016, il a préparé les Lignes directrices du Comité des Ministres sur la protection et la promotion des droits de l'homme dans les sociétés culturellement diverses⁹. En 2018, il a préparé la Recommandation CM/Rec(2018)11 du Comité des Ministres aux États membres sur la nécessité de renforcer la protection et la promotion de l'espace dévolu à la société civile en Europe¹⁰. Le présent Guide sur les bonnes et prometteuses pratiques en matière de protection et de promotion de la liberté d'expression est axé plus particulièrement sur les sociétés culturellement diverses en Europe.

⁶ Conférence internationale sur « Les droits de l'homme dans une société pluraliste » (La Haye, 20–21 novembre 2003) co-organisée par la présidence néerlandaise du Comité des Ministres ; Conférence sur « Les droits de l'homme dans les sociétés culturellement diverses : défis et perspectives » (La Haye, 12–13 novembre 2008), organisée en coopération avec le gouvernement des Pays-Bas ; Séminaire de haut niveau « Protection et promotion des droits de l'homme dans les sociétés culturellement diverses » (Strasbourg, 13–14 juin 2016), organisé dans le cadre de la présidence estonienne du Comité des Ministres.

⁷ *Manuel sur le discours de haine*, par le Dr Anne Weber et *Manuel sur le port des symboles religieux dans les lieux publics*, par le Professeur Malcolm D. Evans.

⁸ *Déclaration du Comité des Ministres sur la nécessité d'intensifier les efforts en matière de prévention et d'élimination des mutilations génitales féminines et du mariage forcé en Europe*, adoptée lors de la 1293^e réunion des Délégués des Ministres le 13 septembre 2017.

⁹ Les Lignes directrices du Comité des Ministres ont été élaborées sur la base d'une *Compilation des normes du Conseil de l'Europe relatives aux principes de liberté de pensée, de conscience et de religion et liens avec d'autres droits de l'homme*, adoptée par le CDDH le 19 juin 2015, qui comporte en annexe une sélection de bonnes pratiques pertinentes reçues d'États membres.

¹⁰ Recommandation CM/Rec(2018)11 du Comité des Ministres aux États membres sur la nécessité de renforcer la protection et la promotion de l'Espace dévolu à la société civile en Europe, adoptée par le Comité des Ministres lors de la 1330^e réunion des Délégués des Ministres, le 28 novembre 2018. Dans ce contexte, voir également la *Compilation des mesures et pratiques en place dans les États membres du Conseil de l'Europe*, tel qu'il apparaît dans le document CM(2018)149.

III. ÉTENDUE ET CONTENU DU DROIT À LA LIBERTÉ D'EXPRESSION

[14.] Toute personne, quelles que soient son origine et ses convictions, a le droit de s'exprimer, même si ses opinions sont offensantes ou choquantes, à condition de ne pas inciter à la violence ni à la haine¹¹. Le débat public permet à nos sociétés d'évoluer et de relever de nouveaux défis. La liberté d'expression, portée par des médias diversifiés et indépendants, permet aux citoyens de prendre des décisions éclairées et d'exiger des groupes d'intérêts puissants qu'ils rendent des comptes¹².

A. Protection de la liberté d'expression

Au niveau régional et international

[15.] La liberté d'expression est protégée par un certain nombre d'instruments internationaux comme l'article 19 de la Déclaration universelle des droits de l'homme, l'article 19 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (ICCPR) et l'article 5.d.viii de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (CERD).

[16.] Certains de ces instruments reconnaissent que le droit à la liberté d'expression n'est pas absolu dans toutes ses formes (les articles 20(1) et (2) du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, par exemple, interdisent toute propagande en faveur de la guerre et tout appel à la haine nationale, raciale ou religieuse qui constitue une incitation à la discrimination, à l'hostilité ou à la violence ; de la même manière, l'article 4 de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale interdit toute propagande et toute diffusion d'idées fondées sur la supériorité ou la haine raciale ainsi que toute incitation à la discrimination raciale, en demandant aux États parties de poursuivre en justice ce type de comportement).

[17.] Par ailleurs, la Déclaration universelle sur la diversité culturelle souligne l'importance d'assurer la libre circulation des idées par le mot et par l'image en veillant à ce que toutes les cultures puissent s'exprimer et se faire connaître. La liberté d'expression, le pluralisme des médias, le multilinguisme, l'égalité d'accès aux expressions artistiques, au savoir scientifique et technologique – y compris sous la forme numérique – et la possibilité, pour toutes les cultures, d'être présentes dans les moyens d'expression et de diffusion, sont les garants de la diversité culturelle¹³.

[18.] La liberté d'expression et d'information est protégée par l'article 11 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Par ailleurs, les Orientations de l'UE dans le domaine des droits de l'homme, relatives à la liberté d'expression en ligne et hors ligne¹⁴ expliquent en quoi consistent les normes du droit international des droits de l'homme qui portent sur la liberté d'opinion et d'expression et donnent aux fonctionnaires et agents des institutions de l'UE et de ses États membres des orientations politiques et opérationnelles pour les guider dans leur travail dans les pays tiers et les enceintes internationales ainsi que

¹¹ *Lignes directrices du Comité des Ministres aux États membres sur la protection et la promotion des droits de l'homme dans les sociétés culturellement diverses*, adoptées par le Comité des Ministres le 2 mars 2016 lors de la 1249^e réunion des Délégués des Ministres, II.B.

¹² Quatrième rapport annuel du Secrétaire Général du Conseil de l'Europe sur la situation de la démocratie, des droits de l'homme et de l'état de droit en Europe, *Populisme – Le système de contre-pouvoirs est-il suffisamment puissant en Europe ?*, présenté lors de la 127^e session du Comité des Ministres, Nicosie, 19 mai 2017, Préface.

¹³ *Déclaration universelle sur la diversité culturelle* adoptée par la Conférence générale de l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO) à sa 31^e session le 2 novembre 2001, article 6. Voir également la *Convention sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles*, adoptée par l'UNESCO le 20 octobre 2005.

¹⁴ *Orientations de l'UE dans le domaine des droits de l'homme, relatives à la liberté d'expression en ligne et hors ligne*, adoptées par le Conseil de l'Union européenne le 12 mai 2014.

dans leurs contacts avec des organisations internationales, la société civile et d'autres parties prenantes.

[19.] Au niveau du Conseil de l'Europe, la liberté d'expression est protégée spécifiquement par l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme. La Charte sociale européenne mentionne également des aspects spécifiques de cette liberté (par exemple le droit d'être informé de risques sanitaires, le droit des travailleurs à l'information, le droit des travailleurs migrants de recevoir une formation dans leur propre langue), tandis que les articles 7 et 9 de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales garantissent aux personnes appartenant aux minorités nationales le droit à la liberté d'expression et la jouissance de cette liberté dans la langue minoritaire.

[20.] Parmi les autres instruments juridiques pertinents, on peut citer les recommandations et lignes directrices adoptées par d'autres instances du Conseil de l'Europe qui, bien que n'étant pas juridiquement contraignantes, font partie intégrante des normes du Conseil de l'Europe¹⁵. Deux d'entre elles présentent un intérêt tout particulier dans ce contexte : il s'agit des Lignes directrices du Comité des Ministres aux États membres sur la protection et la promotion des droits de l'homme dans les sociétés culturellement diverses et de la Déclaration du Comité des Ministres sur la liberté de communication sur l'Internet¹⁶ réaffirmant l'importance de la liberté d'expression et de la libre circulation de l'information sur l'Internet.

Au niveau national

[21.] La liberté d'expression est considérée comme ayant une importance « constitutionnelle »¹⁷ car elle est non seulement un droit en soi, mais aussi le fondement d'autres droits et libertés inscrits dans la Convention, comme la liberté de pensée, de conscience et de religion et la liberté de réunion et d'association.

[22.] Dans l'ordre juridique de la plupart des États membres du Conseil de l'Europe, la liberté d'expression est protégée au niveau constitutionnel, c'est-à-dire qu'elle est garantie par la Constitution, par la loi fondamentale ou par une charte des droits et libertés fondamentaux ayant un rang constitutionnel. La formulation des dispositions en question est souvent similaire à celle de l'article 10 de la Convention. En conséquence, la liberté d'expression peut être invoquée notamment devant les cours constitutionnelles, qui interprètent son champ d'application et ses limites en tenant compte du fait qu'elle constitue un élément fondamental d'une société démocratique. Les principes constitutionnels sont souvent approfondis dans des instruments législatifs portant sur la liberté d'expression, les médias, la communication audiovisuelle, les services de la société de l'information, etc.

[23.] Fin 2017, le gouvernement *danois* a créé une commission sur la liberté d'expression pour évaluer le cadre et les conditions générales d'exercice de la liberté d'expression au Danemark. Les travaux de la Commission ont pour but d'ouvrir un débat politique à grande échelle sur le statut de la liberté d'expression dans la société danoise actuelle. Elle devrait remettre son rapport avant la fin de l'année 2019.

[24.] En *Géorgie*, l'article 17 de la Constitution de 2018 porte sur la « liberté de pensée, l'information, les médias de masse et Internet ». L'indépendance du radiodiffuseur public vis-

¹⁵ Voir document SG(2014)1 Final. Rapport du Secrétaire Général du Conseil de l'Europe sur la situation de la démocratie, des droits de l'homme et de l'état de droit en Europe, Résumé, point « Élaboration de normes ».

¹⁶ Déclaration sur la liberté de communication sur l'Internet, adoptée par le Comité des Ministres le 28 mai 2003, lors de la 840e réunion des Délégués des Ministres.

¹⁷ Harris, O'Boyle et Warbick, *Law of the European Convention on Human Rights*, troisième édition, Oxford University Press 2014, p. 613.

à-vis des organes de l'État, des influences politiques et de toute emprise commerciale importante est garantie par la loi.

[25.] En *Espagne*, l'article 20 de la Constitution (1978) reconnaît et protège :

- (i) le droit d'exprimer et de diffuser librement des pensées, des idées et des opinions par les mots, par l'écrit ou par tout autre moyen de communication ;
- (ii) le droit à la production et à la création littéraire, artistique, scientifique et technique ;
- (iii) le droit à la liberté académique et (iv) le droit de communiquer et de recevoir librement des informations fiables par tout moyen de diffusion.

Par ailleurs, l'article 5 de la loi 7/2010 générale relative à la communication audiovisuelle régit le droit à la diversité culturelle et linguistique dans le secteur audiovisuel.

[26.] La Journée mondiale de la liberté de la presse de l'UNESCO accueillie par la *Finlande* en mai 2016, dont les thèmes principaux étaient la liberté d'information, la liberté de la presse et la sécurité des journalistes, a également mis l'accent sur la liberté des expressions culturelles, notamment lors d'événements connexes organisés dans le cadre de la présidence finlandaise du Conseil nordique des ministres en 2016. L'objectif du séminaire « Repenser les politiques culturelles » organisé conjointement avec l'UNESCO était de mieux faire comprendre l'importance de la diversité des expressions culturelles dans le contexte du développement durable et de l'expression culturelle dans les pays nordiques, ainsi que d'examiner leur contribution potentielle à la mise en œuvre de l'Agenda 2030 de l'ONU. Les ministres de la Culture des pays nordiques ont adopté à cette occasion une Déclaration sur la promotion de la diversité des expressions culturelles et de la liberté artistique à l'ère du numérique¹⁸.

Article 10 de la CEDH

• Étendue

[27.] Selon l'étendue des droits protégés en vertu de la liberté d'expression, l'article 10 § 1 de la Convention, la liberté d'expression porte sur trois points :

- a. la liberté d'opinion, qui est une condition préalable aux autres libertés garanties par l'article 10 et jouit d'une protection absolue en ce sens que les restrictions possibles prévues à l'article 10 § 2 lui sont inapplicables¹⁹. Cela signifie en substance que les États doivent s'abstenir d'endoctriner leurs citoyens et d'opérer des distinctions entre les personnes en fonction de leurs opinions ;
- b. la liberté de recevoir des informations et des idées, qui inclut le droit de recueillir des informations et de rechercher des informations par tous les moyens légaux possibles. Bien que l'article 10 ne puisse pas être interprété comme garantissant un droit général d'accès à l'information, la Cour a toujours considéré que le public était en droit de recevoir des informations d'intérêt général et que des raisons particulièrement impérieuses devaient être fournies pour justifier toute mesure limitant l'accès à des informations que le public pourrait recevoir²⁰ ;

¹⁸ *Déclaration des ministres nordiques de la Culture sur la promotion de la diversité des expressions culturelles et de la liberté artistique à l'ère du numérique*, publiée le 2 mai 2016.

¹⁹ Monica Macovei, *Liberté d'expression, Précis sur les droits de l'homme*, n° 2, Conseil de l'Europe, 2004, p. 7.

²⁰ *Magyar Helsinki Bizottság c. Hongrie* (requête n° 18030/11), arrêt de la Grande Chambre du 8 novembre 2016, § 157-180. Cette affaire concernait le droit d'accès à l'information et plus spécifiquement le droit d'accès à des informations détenues par l'État. La Cour a conclu que la question de savoir si et dans quelle mesure le refus d'accès à l'information constituait une atteinte au droit à la liberté d'expression de la requérante devait être

- c. la liberté d'expression inclut la liberté de communiquer des informations et des idées, ce qui revêt une importance primordiale pour la vie politique et la structure démocratique d'un pays.

- **Restrictions autorisées**

[28.] Il est évident que les restrictions à la liberté d'expression doivent être interprétées de manière stricte pour éviter tout risque d'atteinte aux principes fondamentaux d'une démocratie. L'article 10 § 2 de la Convention reconnaît expressément que l'exercice de la liberté d'expression « comporte des devoirs et des responsabilités » et peut être soumis à des restrictions sous réserve de certaines conditions. Conformément à cette disposition, « [l']exercice de ces libertés [...] peut être soumis à certaines formalités, conditions, restrictions ou sanctions prévues par la loi, qui constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité nationale, à l'intégrité territoriale ou à la sûreté publique, à la défense de l'ordre et à la prévention du crime, à la protection de la santé ou de la morale, à la protection de la réputation ou des droits d'autrui, pour empêcher la divulgation d'informations confidentielles ou pour garantir l'autorité et l'impartialité du pouvoir judiciaire ».

[29.] En général, les exceptions au principe de la liberté d'expression prévues en droit interne visent la protection de l'ordre public, des droits fondamentaux et de la dignité humaine d'autrui²¹ ; les ingérences injustifiées sont sanctionnées par les dispositions de droit civil ou de droit pénal qui régissent les droits et les responsabilités de ceux qui exercent leur droit à la liberté d'expression. En *Hongrie*, la Cour constitutionnelle a affirmé dans plusieurs décisions que la dignité humaine ou la dignité de communautés pouvaient représenter une limite constitutionnelle à la liberté d'expression.

[30.] En *France*, pour des raisons historiques et juridiques, le droit interne consacre le principe de la stricte neutralité des fonctionnaires ou agents chargés d'une mission de service public, ce qui implique des restrictions de leur liberté de manifester leur appartenance religieuse dans l'exercice de leurs responsabilités professionnelles.

[31.] En *Allemagne*, la loi fondamentale considère que le libre débat, l'engagement de la société civile et l'éducation sont les armes les plus efficaces contre la propagation d'idéologies totalitaires et inhumaines. En principe, la liberté d'expression ne peut être limitée que sur la base de « lois générales ». Une loi qui restreint les opinions est considérée comme une « législation spéciale » interdite si elle ne concerne que certaines opinions et n'est pas rédigée de manière suffisamment ouverte.

[32.] En *Espagne*, la loi générale 7/10 sur la communication audiovisuelle garantit le droit à une communication audiovisuelle pluraliste en y apportant des limitations : ainsi, une telle communication ne peut jamais inciter à la haine ou à la discrimination fondée sur le sexe ou sur toute autre situation personnelle ou sociale et doit respecter la dignité humaine et les valeurs constitutionnelles ; une attention particulière est portée à l'élimination des comportements qui favorisent des situations d'inégalité touchant les femmes. L'association à but non lucratif AUTOCONTROL gère le système d'autorégulation de la publicité conformément à un code d'autorégulation de la publicité commerciale.

appréciée au cas par cas et à la lumière des circonstances spécifiques de l'espèce et notamment : (i) du but de la demande d'information ; (ii) de la nature des informations recherchées ; (iii) du rôle de la requérante et (iv) de la question de savoir si l'information était disponible et accessible.

²¹ C'est le cas par exemple en *Hongrie*, en *Lettonie*, en *République de Moldova*, en *Pologne*, en *Serbie* et en *Espagne*.

Maintien de l'autorité et de l'impartialité du pouvoir judiciaire

[33.] La nécessité de maintenir l'autorité et l'impartialité du pouvoir judiciaire peut, entre autres, constituer un motif valable de restriction de la liberté d'expression. En effet, « comme garant de la justice, valeur fondamentale dans un État de droit, son action a besoin de la confiance des citoyens pour prospérer. Aussi peut-il s'avérer nécessaire de protéger celle-ci contre des attaques destructrices dénuées de fondement sérieux, alors surtout que le devoir de réserve interdit aux magistrats visés de réagir »²².

[34.] Une autre situation dans laquelle la liberté d'expression entre en jeu dans l'administration de la justice concerne la publication d'informations sur des affaires pénales en cours, qui peut être contraire à la présomption d'innocence garantie par l'article 6 § 2 de la Convention²³. En ce qui concerne la liberté d'expression des avocats, intermédiaires entre le public et les tribunaux, il convient de distinguer selon qu'ils s'expriment dans le prétoire ou en dehors de celui-ci.

[35.] S'agissant des « faits d'audience », l'équité milite en faveur d'un échange de vues libre, voire énergique, entre les parties. L'avocat a le devoir de « défendre avec zèle les intérêts de ses clients », ce qui le conduit parfois à s'interroger sur la nécessité de s'opposer ou non à l'attitude du tribunal ou de s'en plaindre²⁴. Concernant les propos tenus en dehors du prétoire, la Cour rappelle que la défense d'un client peut se poursuivre avec une apparition médiatique autorisant un avocat à fournir une information au public sur des dysfonctionnements de nature à nuire à la bonne marche d'une instruction²⁵.

[36.] Bien que les avocats ne puissent à juste titre être tenus responsables des actes des médias, ils ne sont pas déchargés de leur devoir de prudence à l'égard du secret de l'instruction en cours lorsqu'ils s'expriment publiquement. Ils ne peuvent tenir des propos d'une gravité dépassant le commentaire admissible sans solide base factuelle, proférer des injures ou tenir des propos pouvant passer comme une attaque gratuite²⁶.

[37.] Plusieurs États membres²⁷ punissent l'exercice d'une influence illicite sur les procédures pénales, les atteintes à l'ordre lors d'une audience, la violation du secret et la diffamation ou l'outrage au tribunal.

[38.] En *Croatie*, la loi sur les tribunaux, la loi sur les procureurs et la loi sur la profession d'avocat, ainsi que les codes de déontologie respectifs énoncent des règles spécifiques applicables aux personnes qui participent à la procédure judiciaire. En *République de Moldova*, un nouveau code d'éthique et de conduite professionnelle du juge a été adopté en 2015 ; il contient également des règles en matière de communication avec les médias de masse. En *Serbie*, le Code de déontologie des journalistes énonce l'obligation des journalistes de protéger la vie privée, l'identité et la présomption d'innocence des individus.

[39.] Les juges *norvégiens* ont constitué un « groupe médias » composé de juges ayant accepté de se mettre à la disposition des journalistes pour accroître la transparence des tribunaux et mieux les faire connaître au grand public. Ses membres n'expriment pas les opinions des tribunaux norvégiens en général, d'un tribunal en particulier ou d'autres juges, mais uniquement leurs opinions personnelles. L'association des juges a publié un manuel

²² *Morice c. France* (requête n° 29369/10), arrêt de la Grande Chambre du 23 avril 2015, § 128.

²³ *Bédat c. Suisse* (requête n° 56925/08), arrêt de la Grande Chambre du 29 mars 2016, § 68-69.

²⁴ *Affaire Morice c. France*, op. cit., § 137.

²⁵ *Ibid.*, § 132.

²⁶ *Ibid.*, § 136-139.

²⁷ Par exemple, Autriche, Croatie, Danemark, Estonie, République de Moldova, Pologne, Serbie, Espagne et Suisse.

intitulé « les juges et les médias » portant sur les règles et bonnes pratiques applicables en matière de relations entre les juges et les médias. Les recommandations et principes qu'il contient ne sont pas contraignants.

[40.] En *Espagne*, et plus particulièrement en Andalousie, le Conseil de l'audiovisuel, le « Tribunal Superior de Justicia » et l'association des journalistes ont publié en 2013 un Guide pour le traitement de l'information lors des procédures judiciaires : le droit à l'information et à la justice qui présente la jurisprudence existante sur l'accès des médias aux informations judiciaires et les codes et protocoles en vigueur en Espagne et en Europe pour réglementer la relation entre les professionnels de l'information et la sphère judiciaire.

[41.] En *Suisse*, les journalistes qui désirent tenir la chronique de l'activité judiciaire du Tribunal fédéral et de nombreux tribunaux cantonaux doivent demander une accréditation spéciale. Sous réserve de respecter certaines obligations, les journalistes accrédités reçoivent des informations plus détaillées que le grand public et peuvent être autorisés à assister à des audiences à huis clos.

[42.] Au *Royaume-Uni*, la loi de réforme constitutionnelle de 2005 (Constitutional Reform Act) a créé l'institution de l'Ombudsman des nominations judiciaires et de la conduite des juges. En 2016, le Judicial College a publié des directives actualisées sur les restrictions en matière de couverture des affaires pénales en cours, établissant des exceptions au principe général d'une justice ouverte.

[43.] En considération de la règle générale relative à l'impartialité du juge énoncée à l'article 61 de la loi du *Danemark* sur l'administration de la justice (« retsplejeloven ») et à la lumière de la Recommandation CM/Rec (2010)12 du Comité des Ministres aux États membres « Les juges : indépendance, efficacité et responsabilités », l'Association danoise des juges a décidé d'élaborer des lignes directrices sur les principes déontologiques applicables aux juges, dont une section est consacrée à la question de l'impartialité. Par ailleurs, l'article 56 de la loi sur l'administration de la justice dispose qu'un juge ne peut se présenter devant un tribunal d'une manière susceptible d'indiquer ses affiliations politiques ou religieuses ou sa position à l'égard de questions politiques ou religieuses. Cette disposition a été adoptée en 2009 pour codifier l'usage qui prévalait au sein du système judiciaire, d'adopter une apparence neutre sur le plan politique et religieux. Une autre restriction à la liberté d'expression concernant le port de symboles religieux est contenue dans l'article 168(2) de la même loi. La disposition en question, adoptée en 2010, interdit aux témoins de porter une tenue masquant leur visage, sauf décision contraire du tribunal. Le non-respect de cette disposition est passible de sanctions au titre de l'article 178 de la loi.

• Obligations des États

[44.] Compte tenu de ce qui précède, les États ont une obligation positive de protéger et de garantir les droits individuels inhérents à la liberté d'expression. En effet, l'exercice réel et effectif de la liberté d'expression ne dépend pas simplement du devoir de l'État de s'abstenir de toute ingérence disproportionnée dans les droits garantis par la Convention, mais peut exiger des mesures positives de protection jusque dans les relations des individus entre eux²⁸.

²⁸ *Palomo Sánchez et autres c. Espagne* (requêtes n° 28955/06, 28957/06, 28959/06 et 28964/06), arrêt de la Grande Chambre du 12 septembre 2011, § 58-59. *Khadija Ismayilova c. Azerbaïdjan*, (requêtes n° 65286/13 et 57270/15), arrêt du 10 janvier 2019, § 164-166.

[45.] En *Espagne*, le Conseil de l'audiovisuel d'Andalousie emploie différents moyens (plaintes, rapports, recommandations) pour mettre en œuvre les obligations positives et négatives prévues par la loi en ce qui concerne les communications diffusées par les médias (dans le domaine de la protection de l'enfance, des mineurs, des contenus discriminatoires, de la violence sexiste, etc.).

[46.] Les États membres jouissent d'une marge d'appréciation dans la mise en œuvre de leurs obligations positives et négatives à l'égard de la liberté d'expression²⁹. Cette marge d'appréciation dépend du contexte et notamment de facteurs historiques, démographiques et culturels³⁰ ainsi que des circonstances de l'espèce et des droits et libertés en cause³¹

- **Accès à l'information en ligne et hors ligne**

[47.] L'accès à l'information est un élément central de la liberté d'expression. Les innovations dans le domaine des technologies de l'information et de la communication créent de nouvelles possibilités de diffuser l'information à un large public et ont des incidences notables sur la participation et la contribution des citoyens aux processus de prise de décisions³². Ces innovations s'accompagnent également de nouveaux défis³³. Comme souligné dans la Recommandation CM/Rec(2016)5 du Comité des Ministres aux États membres sur la liberté d'Internet, la Convention s'applique aussi bien en ligne que hors ligne, notamment concernant le droit à la liberté d'opinion et d'expression et le droit au respect de la vie privée, qui inclut la protection des données à caractère personnel³⁴. Les États membres devraient rechercher des mesures propres à promouvoir une offre pluraliste de services via l'Internet répondant aux différents besoins des utilisateurs et des groupes sociaux³⁵. Pour protéger le droit au respect de la vie privée à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel, le Conseil de l'Europe a élaboré la *Convention pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel*³⁶. Grâce à leur accessibilité et à leur capacité à conserver et à diffuser de grandes quantités de données, les sites Internet contribuent grandement à

²⁹ *Abdulaziz, Cabales et Balkandali c. Royaume-Uni* (requêtes n° 9214/80, 9473/81 et 9474/81), arrêt du 28 mai 1985, § 67.

³⁰ *Soulas et autres c. France* (requête n° 15948/03), arrêt du 10 juillet 2008, § 38.

³¹ *Lignes directrices du Comité des Ministres aux États membres sur la protection et la promotion des droits de l'homme dans les sociétés culturellement diverses*, op. cit., principe 6.

³² Rapport du Secrétaire Général pour la Session ministérielle d'Helsinki, 16–17 mai 2019, *Relever les défis à venir – Renforcer le Conseil de l'Europe*, p. 31

³³ Voir par exemple Maja Brkan, *Freedom of expression and Artificial Intelligence: on personalisation, disinformation and (lack of) horizontal effect of the Charter*, posted on 9 Apr 2019, available at <https://ssrn.com/abstract=3354180>, pp. 2-3.

³⁴ *Recommandation CM/Rec(2016)5 du Comité des Ministres aux États membres sur la liberté d'Internet*, adoptée par le Comité des Ministres le 13 avril 2016 lors de la 1253^e réunion des Délégués des Ministres, § 1 ; *Orientations de l'UE dans le domaine des droits de l'homme, relatives à la liberté d'expression en ligne et hors ligne*, § 6 ; Résolution 20/8 du Conseil des droits de l'homme, *La promotion, la protection et l'exercice des droits de l'homme sur l'Internet*, 16 juillet 2012, document A/HRC/RES/20/8, § 1 ; Résolution 32/13 du Conseil des droits de l'homme, *La promotion, la protection et l'exercice des droits de l'homme sur Internet*, 1^{er} juillet 2016, document A/HRC/RES/32/13, § 1.

³⁵ Déclaration sur la liberté de communication sur l'Internet, citée ci-dessus, principe 5.

³⁶ *Convention pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel* (STE n° 108), ouverte à la signature à Strasbourg le 28 janvier 1981. Un *Protocole d'amendement à la Convention* a été adopté lors de la 128^e session du Comité des Ministres (Elsinore, Danemark, 17-18 mai 2018). Le Protocole reconnaît la nécessité de promouvoir les valeurs fondamentales du respect de la vie privée et de la protection des données à caractère personnel à l'échelle mondiale, favorisant ainsi la libre circulation de l'information entre les peuples. Les principes de transparence, de proportionnalité, de responsabilité, de minimisation des données, de respect de la vie privée dès la conception (« privacy by design »), entre autres, sont aujourd'hui reconnus comme des éléments centraux du mécanisme de protection et ont été intégrés à l'instrument modernisé.

améliorer l'accès du public à l'actualité et, de manière générale, à faciliter la communication de l'information³⁷. L'accès à l'information en général, et notamment à l'information publique et aux documents publics, que ce soit hors ligne ou en ligne, doit être assuré et financièrement abordable pour tous sans discrimination.

[48.] La nouvelle Constitution de *Géorgie* garantit dans son article 17 § 4 la liberté d'accès à Internet et la liberté d'utilisation d'Internet. En *France*, le Conseil constitutionnel a considéré que le droit de connexion à Internet relevait de l'exercice du droit à la liberté de communication et d'expression et qu'il bénéficiait à ce titre de la protection constitutionnelle relative à ces libertés (décision 2009-580 du 10 juin 2009).

[49.] Dans les *États membres de l'UE*, le Règlement (UE) 2015/2120 du Parlement européen et du Conseil du 25 novembre 2015 établit des mesures relatives à l'accès à un Internet ouvert. Conformément aux obligations prévues par ce Règlement, l'autorité de régulation compétente en *Autriche* a publié en 2017 son premier rapport sur la neutralité du réseau, relatif à l'Internet ouvert.

[50.] La *Finlande* est le premier pays à avoir fait de l'accès à Internet à haut débit un droit reconnu par la loi en 2009.

[51.] Le ministère *finlandais* de l'Éducation et de la Culture agit en faveur de l'accessibilité des données et documents de recherche et de la science ouverte par le biais de son *Open Science and Research Initiative* dont les objectifs sont les suivants :

- faire en sorte que la science ouverte soit largement utilisée au sein de la société,
- promouvoir la fiabilité de la science et de la recherche,
- soutenir la culture de la science ouverte dans le milieu de la recherche ;
- accroître l'impact social et sociétal de la recherche et de la science.

Cette initiative prévoit un accès généralisé aux publications ouvertes, données de recherche ouvertes et méthodes et outils de recherche ouverts, ainsi qu'un renforcement des compétences, des connaissances et des aides. Elle met à contribution les établissements d'enseignement supérieur comme les universités et les instituts polytechniques, qui font l'objet d'une évaluation portant sur l'ouverture de la culture opérationnelle des organismes de recherche. Les bibliothèques ont également un grand rôle à jouer dans la promotion de l'ouverture au sein des établissements d'enseignement supérieur au niveau local.

[52.] La transparence des organes de l'État est l'un des éléments clés de la bonne gouvernance et l'un des aspects qui révèle le mieux l'existence ou non d'une société véritablement démocratique et pluraliste³⁸. Le droit d'accès aux documents publics est essentiel pour l'épanouissement des personnes et pour l'exercice des droits de l'homme fondamentaux. Cela renforce également la légitimité des autorités publiques aux yeux du public et la confiance que celui-ci place en elles. Pour toutes ces raisons, les systèmes juridiques nationaux devraient reconnaître et mettre en œuvre de manière efficace un droit d'accès pour tous aux documents publics produits et détenus par les autorités publiques³⁹.

[53.] La Convention du Conseil de l'Europe sur l'accès aux documents publics⁴⁰ est le premier instrument juridique international contraignant qui reconnaît un droit général d'accès

³⁷ *Times Newspapers Ltd c. Royaume-Uni* (n° 1 et 2) (requêtes n° 3002/03 et 23676/03), arrêt du 10 mars 2009, § 27.

³⁸ *Convention du Conseil de l'Europe sur l'accès aux documents publics* (STCE n° 205), ouverte à la signature le 18 juin 2009, Rapport explicatif, II.1.

³⁹ *Ibid.*

⁴⁰ La Convention entrera en vigueur lorsqu'elle aura été ratifiée par 10 États membres. Au 1^{er} mars 2019, elle avait été ratifiée par les 9 États membres suivants : Bosnie-Herzégovine, Estonie, Finlande, Hongrie, Lituanie,

aux documents publics détenus par les autorités publiques. Elle s'inspire principalement de la Recommandation Rec(2002)2 du Comité des Ministres aux États membres sur l'accès aux documents publics qui garantit à toute personne le droit d'accéder, à sa demande, à des documents publics détenus par les autorités publiques⁴¹. Par ailleurs, les autorités publiques devraient, de leur propre initiative et lorsque cela s'avère approprié, prendre les mesures nécessaires pour mettre à disposition les documents publics qu'elles détiennent, dans l'intérêt de promouvoir la transparence et l'efficacité de l'administration et pour encourager la participation éclairée du public à des questions d'intérêt général⁴².

[54.] La plupart des États membres⁴³ ont adopté des lois sur l'accès aux informations publiques qui permettent aux individus de demander des informations détenues par les autorités publiques.

[55.] En *Finlande*, en *Lettonie*, en *Macédoine du Nord*, en *Norvège* et en *Serbie*, par exemple, le droit d'accès aux informations détenues par les institutions publiques étatiques et locales est garanti par la Constitution. En *Serbie*, en *Espagne* et en *Suisse*, une administration spéciale gère les situations dans lesquelles les autorités publiques ne respectent pas leur obligation de fournir des informations.

[56.] La Recommandation du gouvernement *finlandais* relative à la communication insiste sur la transparence de l'administration dans son travail quotidien. Elle souligne qu'une communication ouverte et interactive est essentielle pour une bonne gouvernance, que la fiabilité doit être le fondement de toutes les activités des autorités et que transparence et confiance vont de pair⁴⁴.

[57.] Les autorités publiques ont souvent l'obligation légale de diffuser proactivement certaines informations ou certains documents par le biais de publications régulières sous la forme de données ouvertes sur des sites web ou portails de données spécifiques.

[58.] En *Estonie*, chacun peut accéder facilement à différents services publics et à des données collectées le concernant, sur le site web de la gouvernance électronique. Par ailleurs, le paragraphe 33 de la loi sur l'information publique donne à toute personne un accès gratuit aux informations publiques par Internet dans les bibliothèques publiques, conformément à la procédure prévue dans la loi sur les bibliothèques publiques. Conformément à l'article 20 de la loi *finlandaise* sur la transparence des activités gouvernementales (621/1999), les autorités doivent veiller à ce que les documents ou les répertoires essentiels pour l'accès du public à l'information soient disponibles dans les bibliothèques ou sur les réseaux de données publiques, ou accessibles facilement au public par d'autres moyens.

[59.] Conformément au droit *norvégien*, les administrations doivent conserver une trace des pièces des dossiers qu'elles reçoivent ou soumettent. Pour faciliter l'application de la loi

Monténégro, Macédoine du Nord, Norvège, République de Moldova et Suède. La Belgique, la Géorgie, la Serbie, la Slovaquie et l'Ukraine l'ont signée, mais pas encore ratifiée.

⁴¹ *Recommandation Rec(2002)2 du Comité des Ministres aux États membres sur l'accès aux documents publics*, adoptée par le Comité des Ministres le 21 février 2002 lors de la 784^e réunion des Délégués des Ministres, section II ; *Convention du Conseil de l'Europe sur l'accès aux documents publics*, article 2.1.

⁴² *Recommandation Rec(2002)2 du Comité des Ministres aux États membres sur l'accès aux documents publics*, section XI ; *Convention du Conseil de l'Europe sur l'accès aux documents publics*, article 10.

⁴³ Par exemple, Autriche, Belgique, Croatie, République tchèque, Danemark, Estonie, Finlande, France, Géorgie, Allemagne, Hongrie, Lettonie, Pays-Bas, Macédoine du Nord, Norvège, Pologne, Serbie, Espagne, Suisse.

⁴⁴ La Recommandation du gouvernement finlandais relative à la communication peut être consultée à l'adresse <http://vnk.fi/documents/10616/3541383/Valtionhallinnon-viestintasuositus-2016.pdf/>

sur la liberté d'information, les services de l'administration centrale utilisent l'outil « Einnsyn » pour publier des documents en ligne⁴⁵. Les usagers peuvent interroger la base de données correspondante pour localiser les documents qui les intéressent. Lorsqu'ils les ont trouvés, ils peuvent demander à les consulter. La requête est alors envoyée à l'administration responsable des archives publiques qui la traite et répond directement à l'utilisateur.

[60.] Au *Danemark*, une nouvelle loi sur l'accès aux dossiers de l'administration publique est entrée en vigueur en 2014 pour accroître la transparence des autorités publiques compte tenu des évolutions de la société et en particulier du recours accru à la communication numérique et du développement des structures de coopération de l'administration centrale. Cela dit, la loi prévoit des restrictions au principe de transparence dans certains cas pour continuer à protéger certains intérêts, par exemple les processus de prise de décisions internes et politiques. En vue d'étendre le principe de transparence, la loi englobe également les sociétés non cotées dont le secteur public est actionnaire à plus de 75 %.

[61.] Pour plus de transparence et d'ouverture, le gouvernement de *Macédoine du Nord* publie depuis juin 2017 sur le site web officiel du gouvernement les ordres du jour et comptes rendus des sessions du gouvernement, ainsi que leurs conclusions et annonces.

[62.] En *Finlande*, de très nombreuses informations publiques sont disponibles sous forme de données ouvertes, dans divers domaines : topologie, environnement, météorologie, climat, mer, transport, finances, statistiques et culture. De nombreuses collectivités locales mettent également à disposition des données ouvertes. Les mesures prises dans le cadre du programme finlandais pour les données ouvertes ont accéléré l'ouverture des ressources d'information en 2013–2015. Par exemple, le service en ligne Tutkihankintoja.fi permet aux citoyens, aux sociétés et aux groupes d'intérêts d'examiner les dépenses de l'État. Le site web s'appuie sur les données de facturation de l'État publiées sur le service www.avoindata.fi. Il améliore la transparence de l'utilisation des fonds publics et donne aux sociétés des informations sur le marché. Tutkibudjettia.fi est un outil interactif de visualisation du budget de l'État qui permet aux citoyens, aux élus, aux groupes d'intérêts et à d'autres d'accéder aux données budgétaires grâce à une interface dynamique et conviviale.

B. Acteurs spécifiques et leur relation à la liberté d'expression

- **Médias**

[63.] Une attention particulière devrait être accordée au rôle des médias et à leur responsabilité particulière dans la société, de promouvoir un climat de tolérance et de respect interculturel, qui revêt une importance vitale pour les sociétés culturellement diverses⁴⁶.

[64.] La Fondation *finlandaise* pour les médias et le développement (« Vikes ») est une organisation de solidarité journalistique créée en 2005 pour renforcer la démocratie et l'action de la société civile en soutenant la liberté d'expression, le journalisme de qualité et la diversité des médias dans le monde. Ses ressources financières proviennent principalement des budgets de développement de l'UE et du ministère finlandais des Affaires étrangères.

⁴⁵ Les données des archives publiques sont stockées dans une base de données interrogeable disponible à l'adresse www.einnsyn.no.

⁴⁶ *Lignes directrices du Comité des Ministres aux États membres sur la protection et la promotion des droits de l'homme dans les sociétés culturellement diverses*, op. cit., principe 69.

Les dons de l'Union finlandaise des journalistes et d'autres organisations, de particuliers et de sociétés privées sont également essentiels pour assurer la pérennité de ses activités⁴⁷.

[65.] Depuis leur apparition comme moyens de communication de masse, les médias sont le principal instrument de la liberté d'expression dans la sphère publique, permettant à chacun d'exercer son droit de chercher et de recevoir de l'information. L'évolution des technologies de l'information et de la communication et leur application à la communication de masse ont entraîné d'importants changements de l'écosystème médiatique. Ces technologies ont ouvert de nouvelles voies pour la diffusion de contenus à grande échelle et à un coût bien inférieur, tout en exigeant moins de moyens techniques et professionnels. Toute politique relative aux médias devrait donc tenir pleinement compte de ces évolutions et de celles à venir, et reposer sur une conception des médias adaptée à cette réalité fluide et multidimensionnelle. Tous les acteurs – nouveaux ou traditionnels – qui interviennent dans l'écosystème médiatique devraient pouvoir s'appuyer sur un cadre d'action qui leur garantisse un niveau de protection adéquat et leur indique clairement quels sont leurs devoirs et responsabilités, en conformité avec les normes du Conseil de l'Europe⁴⁸.

[66.] Il est important que les États engagent le dialogue avec tous les acteurs de l'écosystème médiatique afin qu'ils soient correctement informés du cadre juridique applicable⁴⁹. Par ailleurs, il est important d'adopter des stratégies pour promouvoir, développer ou veiller à une prestation de service public adaptée afin de garantir le pluralisme et la diversité des contenus et des choix proposés au consommateur, tout en suivant de près les évolutions⁵⁰.

[67.] En *Autriche* et en *Pologne*, l'indépendance des médias et de la radiodiffusion est garantie au niveau constitutionnel. La loi fondamentale *hongroise* dispose à l'article 9, paragraphe (2) que « la Hongrie reconnaît et protège la liberté et la diversité de la presse et met en place les conditions nécessaires dans une société démocratique pour garantir la liberté de recevoir et de communiquer des informations ».

[68.] Plusieurs États membres ont adopté une législation prévoyant que la radiodiffusion doit proposer des programmes de nature à satisfaire les besoins en matière de médias des différentes minorités ou groupes, dans leurs langues respectives.

[69.] En *Macédoine du Nord*, plusieurs chaînes de télévision et stations de radio diffusent des programmes dans les langues des communautés ethniques (minoritaires) du pays, en plus de celles qui ne diffusent qu'en macédonien. 29 chaînes de télévision et 15 stations de radio diffusent dans les langues minoritaires.

[70.] En *Géorgie*, la loi sur la radiodiffusion impose au radiodiffuseur de service public géorgien de refléter dans les émissions la diversité de la société sur le plan ethnique,

⁴⁷ Pour plus de précisions, voir <https://vikes.fi/en/>

⁴⁸ *La Recommandation CM/Rec(2011)7 du Comité des Ministres aux États membres sur une nouvelle conception des médias* établit des critères pour examiner si des activités, services ou acteurs particuliers peuvent être considérés comme des médias et donne des orientations pour une approche graduelle et différenciée quant aux différentes activités, services ou acteurs faisant partie de l'écosystème médiatique.

⁴⁹ *Recommandation CM/Rec(2011)7 du Comité des Ministres aux États membres sur une nouvelle conception des médias*.

⁵⁰ *Ibid.* Voir aussi la *Recommandation CM/Rec(2012)1 du Comité des Ministres aux États membres sur la gouvernance des médias de service public*, adoptée par le Comité des Ministres le 15 février 2012 lors de la 1134^e réunion des Délégués des Ministres.

culturel, linguistique et religieux, ainsi qu'en termes d'âge et de diversité des genres, et à diffuser un certain pourcentage de programmes préparés par les minorités, sur les groupes minoritaires et dans les langues des minorités.

[71.] En *Pologne*, l'article 18(4) de la loi du 6 janvier 2005 sur les langues régionales et les minorités nationales et ethniques prévoit « un soutien aux programmes télévisés réalisés par les minorités » et l'article 24 de la loi sur la radiodiffusion oblige les radiodiffuseurs de service public à prêter dûment attention aux besoins des minorités nationales et ethniques et des communautés parlant des langues régionales, notamment en diffusant des actualités dans leurs langues respectives.

[72.] La Cour européenne des droits de l'homme note que « la garantie que l'article 10 offre aux journalistes, en ce qui concerne les comptes rendus sur des questions d'intérêt général, est subordonnée à la condition que les intéressés agissent de bonne foi sur la base de faits exacts et fournissent des informations fiables et précises dans le respect de la déontologie journalistique »⁵¹.

[73.] Dans plusieurs États membres, des mesures d'autorégulation des médias ont été mises en place parallèlement aux mesures réglementaires. Elles offrent en particulier la possibilité de saisir un organisme ou un conseil spécifique. Les États devraient inviter les médias traditionnels et les nouveaux médias à échanger des bonnes pratiques et, le cas échéant, à se consulter pour l'élaboration d'outils d'autorégulation, notamment de codes de conduite, qui prennent en compte ou incluent sous une formée adaptée les normes généralement admises dans le domaine du journalisme et des médias⁵².

[74.] En *Finlande*, en *Géorgie*, en *Irlande* et en *Lettonie*, la responsabilité civile des médias est renforcée par des codes ou des chartes de déontologie journalistique, souvent soutenus par des associations de journalistes.

[75.] Au *Danemark*, la loi sur la responsabilité des médias énonce les normes relatives aux activités des médias de masse. Dans une décision de septembre 2013, le Conseil danois de la presse a déclaré que les articles publiés sur les blogs professionnels étaient une composante des médias de masse et qu'ils devaient à ce titre respecter les exigences générales d'éthique de la presse applicables aux contenus médiatiques. En outre, l'article 34(1) de la loi précitée dispose que le contenu et la conduite des médias doivent respecter l'éthique de la presse. Pour déterminer si la conduite des médias est contraire à l'éthique de la presse, le Conseil de la presse s'appuie sur les règles d'éthique de la presse qui faisaient partie du projet de loi sur la responsabilité des médias de 1991. La norme tient toutefois compte des évolutions survenues depuis et des nouvelles situations qui se présentent, sur lesquelles des points de vue sont adoptés. Les règles en matière d'éthique de la presse ont été révisées le 22 mai 2013⁵³.

[76.] En *Norvège*, le Code de déontologie de la presse s'applique aussi bien à la presse écrite qu'à la radio, à la télévision et aux publications sur Internet et a été adapté pour tenir compte des problématiques spécifiques liées à la publication web. L'article 4.3 du Code de déontologie est rédigé comme suit : « chacun a droit au respect de sa personne et de son identité, de sa vie privée, de son origine ethnique, de sa nationalité et de ses convictions.

⁵¹ *Stoll c. Suisse* (requête n° 69698/01), arrêt de la Grande Chambre du 10 décembre 2007, § 103-104

⁵² *Recommandation CM/Rec(2011)7 du Comité des Ministres aux États membres sur une nouvelle conception des médias*

⁵³ Pour plus de précisions, voir le site web en anglais du Conseil danois de la presse : <http://www.pressenaevnet.dk/press-ethical-rules/>.

Certaines expressions peuvent être source de stigmatisation et sont à éviter ». La dernière phrase, ainsi que l'expression « origine ethnique », ont été ajoutés en 2013.

[77.] En *Macédoine du Nord*, l'organisme d'autorégulation des médias est le Conseil de l'éthique des médias de Macédoine, organisation non gouvernementale, apolitique et à but non lucratif dont les objectifs statutaires sont :

- de protéger la liberté des médias et le droit du public d'être informé ;
- d'éviter toute emprise de l'État, des partis politiques et d'autres centres de pouvoir sur les médias ;
- de protéger les intérêts publics grâce à un processus indépendant, efficace et équitable de traitement des plaintes relatives au contenu des médias ;
- de sensibiliser le public aux normes professionnelles et éthiques à respecter par les médias ;
- de mettre en avant le Code des journalistes et de faire reculer toutes les formes de censure et d'autocensure dans le journalisme.

[78.] La législation sur la radiodiffusion peut interdire les propos ou contenus incitant à la haine ou à la discrimination (voir ci-après, partie II – *Domaine d'intérêt spécifique* : LE DISCOURS DE HAINE). Dans plusieurs États membres, les codes d'autorégulation du journalisme incluent des lignes directrices sur la discrimination ; par ailleurs, des campagnes contre le racisme et le discours de haine sont menées non seulement dans les médias traditionnels, mais également sur Internet et dans les médias sociaux.

[79.] En *Belgique*, le gouvernement flamand a organisé en 2016–2017 le concours « De Clichékillers » qui invitait des étudiants en journalisme à préparer des reportages nuancés, sans tomber dans les clichés, sur la pauvreté, l'égalité hommes-femmes, le handicap, l'origine ou l'identité sexuelle⁵⁴. Il a également créé une base de données en ligne à l'usage des journalistes, de plus de 1 000 experts issus de groupes moins visibles dans les médias (femmes, immigrés, personnes handicapées, personnes transgenres, personnes pauvres).

[80.] En 2015, le radiodiffuseur public *norvégien* NRK a mis en place un « plan pour la diversité » sur cinq ans pour encourager le recrutement d'employés ayant des connaissances et des compétences multiculturelles. Il vise à accroître la compréhension des différentes cultures et groupes minoritaires par le personnel et à contribuer ainsi à améliorer la couverture des questions relatives aux minorités.

[81.] Au *Royaume-Uni*, les éditeurs et les organismes indépendants d'autorégulation de la presse ont publié des codes comportant des lignes directrices sur la discrimination, dans lesquels il est dit expressément que les diffuseurs de publications doivent s'abstenir de toute référence préjudiciable ou prérogative à un groupe et ne pas inciter à la haine contre ce groupe sur la base d'une caractéristique qui expose ce dernier à la discrimination. Les régulateurs indépendants de la presse ont engagé leurs propres initiatives pour améliorer la qualité de leur travail concernant les groupes vulnérables à la discrimination. L'Organisation des normes de la presse indépendante (IPSO), qui régule 95 % des journaux nationaux en circulation, rencontre régulièrement les représentants de chaque communauté pour évoquer les normes de présentation de l'information sur cette communauté et les meilleurs moyens d'aider les journalistes à réaliser leurs reportages dans le respect des normes journalistiques les plus strictes.

⁵⁴ Pour plus de précisions, voir <http://declichekillers.be>

[82.] Des rapports d'évaluation récents ont démontré que la violence à l'encontre des journalistes a considérablement augmenté au cours de la dernière décennie⁵⁵. En conséquence, le Conseil de l'Europe a créé en 2015 la « Plateforme pour renforcer la protection du journalisme et la sécurité des journalistes » en coopération avec des ONG internationales de premier plan intervenant dans le domaine de la liberté d'expression et des associations de journalistes, en vue de fournir des informations pouvant servir de base à un dialogue avec les États membres sur les mesures de protection ou actions correctives possibles⁵⁶. La plateforme transmet des alertes quotidiennes sur les atteintes à la sécurité et à l'intégrité physiques des journalistes, la détention et l'emprisonnement de journalistes, le harcèlement et l'intimidation de journalistes, ainsi que l'impunité et d'autres actes ayant des effets dissuasifs sur les médias⁵⁷.

[83.] Les journalistes et les autres acteurs des médias sont souvent spécifiquement visés en raison de leur travail, mais aussi de leur sexe, de leur identité de genre, de leur orientation sexuelle, de leur identité ethnique, de leur appartenance à un groupe minoritaire, de leur religion ou d'autres caractéristiques, réelles ou perçues, qui les exposent à la discrimination et à des risques dans le cadre de leur travail⁵⁸. Ces violations sont de plus en plus souvent commises en ligne⁵⁹. Les violations et crimes en question, qui dans la pratique sont commis par des acteurs étatiques et non étatiques, ont un effet dissuasif grave sur la liberté d'expression, ainsi que sur le rôle de « chien de garde » que jouent les journalistes et les autres acteurs des médias⁶⁰. La *Recommandation CM/Rec(2016)4 du Comité des Ministres aux États membres sur la protection du journalisme et la sécurité des journalistes et autres acteurs des médias* fournit des directives spécifiques aux États membres pour agir dans les domaines de la prévention, de la protection, des poursuites, de la promotion de l'information, de l'éducation et de la sensibilisation.

[84.] En mars 2016, le Conseil des médias de masse de *Finlande* a adopté et publié une déclaration dans laquelle il affirme que les réactions inadaptées et les menaces directes risquent de limiter, voire d'empêcher totalement le traitement de certaines questions dans les médias. « L'autocensure, qu'elle soit consciente ou non, est une menace pour la liberté d'expression, pour le débat social et donc pour l'ordre social démocratique dans son

⁵⁵ Rapport du Secrétaire Général, *Relever les défis à venir – Renforcer le Conseil de l'Europe*, cité ci-dessus, p. 16.

⁵⁶ Voir le Rapport annuel 2019 des organisations partenaires de la Plateforme du Conseil de l'Europe pour renforcer la protection du journalisme et la sécurité des journalistes « *La démocratie en danger : menaces et attaques contre la liberté des médias en Europe* », publié le 12 février 2019, disponible à l'adresse <https://rm.coe.int/annual-report-2018-democracy-in-danger-threats-and-attacks-media-freed/1680926453>

⁵⁷ Rapport du Secrétaire Général pour la session ministérielle d'Helsinki, 16–17 mai 2019, *Relever les défis à venir – renforcer le Conseil de l'Europe*, cité ci-dessus, p. 16 : En 2018, le nombre de menaces signalées – y compris des menaces de mort – a doublé, et la majorité des incidents violents serait le fait d'acteurs inconnus ou non étatiques. Les meurtres d'au moins deux journalistes commis en Europe en 2018 pour des motifs liés à leur métier soulignent le prix que les professionnels des médias continuent de payer pour leurs enquêtes sur la corruption et le crime organisé.

⁵⁸ *Recommandation CM/Rec(2016)4 du Comité des Ministres aux États membres sur la protection du journalisme et la sécurité des journalistes et autres acteurs des médias*, adoptée par le Comité des Ministres le 13 avril 2016 lors de la 1253^e réunion des Délégués des Ministres, § 2 ; *Résolution 2035 (2015) sur la protection de la sécurité des journalistes et de la liberté des médias en Europe*, adoptée par l'APCE le 29 janvier 2015 ; *Résolution 2141 (2017) sur les attaques contre les journalistes et la liberté des médias en Europe*, adoptée par l'APCE le 24 janvier 2017 ; Étude du Conseil de l'Europe, *Journalists under pressure – Unwarranted interference, fear and self-censorship in Europe* (2017), Marilyn Clark et Anna Grech ; Rapport annuel 2019 des organisations partenaires de la Plateforme du Conseil de l'Europe pour renforcer la protection du journalisme et la sécurité des journalistes, « *La démocratie en danger : menaces et attaques contre la liberté des médias en Europe* », cité ci-dessus.

⁵⁹ *Recommandation CM/Rec(2016)4 du Comité des Ministres aux États membres sur la protection du journalisme et la sécurité des journalistes et autres acteurs des médias*, cité ci-dessus, § 2.

⁶⁰ *Ibid.*, § 3.

ensemble ». Il a demandé à la police et aux procureurs d'adopter une attitude plus active face à de telles menaces pour la liberté d'expression.

- **Acteurs de la société civile**

[85.] Les acteurs de la société civile et notamment les défenseurs des droits de l'homme jouent un rôle important dans la protection et la promotion des droits de l'homme dans les sociétés culturellement diverses⁶¹.

[86.] La Cour européenne a conclu que l'ouverture d'espaces de débat public est une mission qui ne se limite pas aux médias. Cette mission peut également être exercée par des ONG, dont les activités contribuent de manière essentielle à un débat public éclairé ; dans pareille situation, l'ONG joue un rôle de « chien de garde » social d'importance similaire à celui de la presse⁶². Eu égard aux principes généraux établis par la Cour concernant l'article 10, et en particulier la protection élevée de la liberté de recevoir et de communiquer des informations sur les sujets d'importance générale et la marge d'appréciation étroite dont jouissent les États s'agissant de la limitation du discours politique, les activités des ONG, des institutions nationales de droits de l'homme⁶³ et des particuliers sur des questions d'intérêt général méritent une protection similaire à celle accordée à la presse⁶⁴.

[87.] La Recommandation CM/Rec(2018)11 du Comité des Ministres aux États membres sur la nécessité de renforcer la protection et la promotion de l'espace dévolu à la société civile en Europe⁶⁵ souligne le rôle positif, important et légitime que jouent les défenseurs des droits de l'homme, y compris les institutions nationales des droits de l'homme et les organisations de la société civile, dans la promotion indépendante de la réalisation de tous les droits de l'homme, notamment par le dialogue avec les gouvernements aux niveaux local, régional, national et international, l'organisation d'activités d'éducation et de sensibilisation et la contribution aux efforts déployés pour mettre en œuvre les obligations et engagements des États membres en la matière⁶⁶. L'existence d'organisations de la société civile exprimant une diversité de points de vue et d'intérêts est une manifestation du droit à la liberté d'association en vertu de l'article 11 de la Convention européenne des droits de l'homme, ainsi que de l'attachement des pays qui les accueillent aux principes du pluralisme démocratique et de leur engagement en faveur des droits de l'homme et de l'état de droit⁶⁷.

[88.] De nombreuses institutions nationales de droits de l'homme coopèrent étroitement avec les journalistes par le biais de formations, de réunions régulières et d'échanges d'informations⁶⁸.

⁶¹ *Lignes directrices du Comité des Ministres aux États membres sur la protection et la promotion des droits de l'homme dans les sociétés culturellement diverses*, op. cit., principe 69.

⁶² *Guseva c. Bulgarie* (requête n° 6987/07), arrêt du 17 février 2015, § 38.

⁶³ Rapport de la Rapporteuse spéciale du Conseil des droits de l'homme sur les défenseurs des droits de l'homme du 13 janvier 2013, A/HRC/22/47 ; *Lignes directrices relatives à la protection des défenseurs des droits de l'homme*, BIDDH/OSCE, publiées le 10 juin 2014, § 7.

⁶⁴ *Youth Initiative for Human Rights c. Serbie* (requête n° 48135/06), arrêt du 25 juin 2013, § 20.

⁶⁵ *Recommandation CM/Rec(2018)11 du Comité des Ministres aux États membres sur la nécessité de renforcer la protection et la promotion de l'espace dévolu à la société civile en Europe*, adoptée par le Comité des Ministres le 28 novembre 2018 lors de la 1330^e réunion des Délégués des Ministres.

⁶⁶ *Ibid.*, préambule.

⁶⁷ *Ibid.*

⁶⁸ Voir aussi la *Compilation des mesures et pratiques en place dans les États membres du Conseil de l'Europe*, préparée par le groupe de rédaction du CDDH sur la société civile et les institutions nationales de droits de l'homme (CDDH-INST) dans le cadre de son travail sur la protection et la promotion de l'espace dévolu à la société civile, document CM(2018)149. Elle contient des exemples de mesures et pratiques nationales sur le droit à l'information et à la liberté d'expression s'agissant des organisations de la société civile (partie 3.3.) et des institutions nationales de droits de l'homme (partie 4.3).

[89.] En 2017, le défenseur des droits de l'homme (l'Ombudsman) d'*Arménie* a régulièrement organisé des formations et ateliers à l'intention des représentants des médias, pour améliorer leurs capacités d'investigation et veiller à ce qu'ils couvrent de manière plus satisfaisante et plus précise les questions relatives aux droits de l'homme.

[90.] Le bureau de l'Ombudsman de *Croatie* travaille directement avec les journalistes en leur fournissant des informations sur la situation des droits de l'homme dans le pays et en les mettant en relation avec les chargés de communication des organisations internationales de droits de l'homme (par exemple, l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne (FRA), le Conseil de l'Europe) pour la réalisation de leurs reportages.

[91.] En *Lettonie*, la législation interne prévoit d'associer le public à l'administration de l'État par la participation à divers groupes de travail, conseils et organes consultatifs et la formulation d'avis et de recommandations à l'initiative des responsables d'une institution. Pour promouvoir la coopération avec les ONG et renforcer encore la participation de la société civile à tous les niveaux et à toutes les étapes de la prise de décisions, le gouvernement a approuvé en janvier 2014 un nouveau protocole de coopération entre les ONG et le Conseil des ministres.

- **Intermédiaires d'Internet**

[92.] En améliorant la possibilité pour le public de chercher, de recevoir et de communiquer des informations sans ingérence et sans considération de frontières, Internet joue un rôle particulièrement important pour la liberté d'expression. Les intermédiaires d'Internet, quant à eux, prennent une place de plus en plus grande dans les sociétés modernes. Ce terme désigne un vaste ensemble de prestataires de services, très divers et évoluant rapidement, qui facilitent les interactions sur Internet entre les personnes physiques et les personnes morales. Leurs actions ont une influence sur les choix que font les individus, sur leurs relations et sur la manière dont ils exercent leurs droits. La position dominante que certains occupent sur le marché leur assure la maîtrise des principaux modes de communication publique.

[93.] La Cour européenne s'est penchée sur le rôle des intermédiaires d'Internet dans la distribution des contenus en ligne, et les responsabilités qui en découlent. Elle a considéré qu'en raison de la nature particulière d'Internet, les devoirs et responsabilités que doit assumer un portail d'actualités sur Internet aux fins de l'article 10 peuvent dans une certaine mesure différer de ceux d'un éditeur traditionnel⁶⁹. Elle a estimé en particulier que l'opérateur commercial d'un portail d'information sur Internet pouvait être tenu responsable des commentaires injurieux, constituant des propos clairement illicites, laissés sur son site par les utilisateurs ; une telle conclusion ne s'appliquerait toutefois pas automatiquement à d'autres types de forums sur Internet susceptibles de publier des commentaires provenant d'internautes, par exemple les forums de discussion ou les sites de diffusion électronique ou certaines plateformes de médias sociaux. Cependant, lors de l'examen de la responsabilité des portails Internet à raison de commentaires laissés par des tiers mais ne constituant pas des propos clairement illicites et ne relevant pas du discours de haine ou de l'incitation à la violence⁷⁰, la Cour a considéré qu'une telle responsabilité risquait d'avoir des conséquences négatives prévisibles sur la possibilité de laisser des commentaires sur les sites en question. Ces conséquences pourraient avoir directement ou indirectement un effet dissuasif sur la liberté d'expression sur Internet, ce qui pourrait être particulièrement

⁶⁹ *Delfi AS c. Estonie* (requête n° 64569/09), arrêt de la Grande Chambre du 16 juin 2015, § 113.

⁷⁰ *Magyar Tartalomszolgáltatók Egyesülete et Index.hu Zrt c. Hongrie* (requête n° 22947/13), arrêt du 2 février 2016.

préjudiciable pour un site web non commercial. La Cour attache donc de l'importance à la question de savoir si un commentaire, même insultant, relève ou non du discours de haine ou de l'incitation à la violence, s'il est publié sur un petit blog géré par une association à but non lucratif ou sur un site web commercial, et s'il en a été retiré rapidement⁷¹.

[94.] La Recommandation CM/Rec(2018)2 du Comité des Ministres aux États membres sur les rôles et les responsabilités des intermédiaires d'Internet⁷² donne des orientations aux États membres sur les mesures à prendre à l'égard des intermédiaires d'Internet, en tenant dûment compte de leurs rôles et responsabilités⁷³. La Recommandation souligne qu'il incombe avant tout aux États de veiller à ce que les lois, règlements et politiques applicables aux intermédiaires d'Internet devraient garantir la protection effective des droits de l'homme et des libertés fondamentales des utilisateurs⁷⁴. Parallèlement, et conformément aux Principes directeurs des Nations Unies relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme et à la Recommandation CM/Rec(2016)3 du Comité des Ministres aux États membres « Droits de l'homme et entreprises », il appartient aux intermédiaires d'Internet de respecter les droits de l'homme internationalement reconnus de leurs utilisateurs et des tiers concernés par leurs activités⁷⁵. L'ampleur et la complexité des moyens que les intermédiaires mettent en œuvre pour assumer cette responsabilité peuvent cependant varier, en fonction de la gravité de l'incidence potentielle sur les droits de l'homme de leurs prestations⁷⁶. De manière générale, plus l'impact et les dommages potentiels causés aux objets de la protection juridique et plus l'utilité des services pour l'exercice des droits de l'homme sont importants, plus l'intermédiaire devrait prendre de précautions dans l'élaboration et l'application des conditions d'utilisation de ses services, de ses règles collectives et de ses codes d'éthique, notamment pour prévenir la diffusion de propos et d'images violents, la propagation du discours de haine et les incitations à la violence⁷⁷.

[95.] La Directive de l'UE sur le commerce électronique⁷⁸ demande aux États membres de l'UE d'établir dans leur législation une distinction entre les « éditeurs » ou prestataires de services de contenus sur Internet, qui doivent empêcher la publication de commentaires clairement illicites (obligation de contrôle préalable) et les prestataires de services Internet qui transmettent et stockent (hébergent) des contenus émanant de tiers, dont la responsabilité est limitée car ils ne sont généralement pas responsables des contenus en tant que tels mais qui doivent, dès qu'ils prennent effectivement connaissance du caractère illicite de contenus, agir promptement pour retirer les informations concernées ou rendre l'accès à celles-ci impossible⁷⁹.

[96.] En mai 2016, la Commission européenne a convenu avec Facebook, YouTube, Twitter et Microsoft d'un Code de conduite visant à combattre les discours de haine illégaux en ligne qui impose à ces sociétés de mettre en place un mécanisme simple permettant aux utilisateurs de signaler les contenus hébergés sur leurs plateformes dont ils considèrent

⁷¹ *Pihl c. Suède* (requête n° 74742/14), décision sur la recevabilité du 9 mars 2017.

⁷² *Recommandation CM/Rec(2018)2 du Comité des Ministres aux États membres sur les rôles et les responsabilités des intermédiaires d'Internet*, adoptée par le Comité des Ministres le 7 mars 2018 lors de la 1309^e réunion des Délégués des Ministres.

⁷³ Voir l'annexe à la Recommandation CM/Rec(2018)2 qui contient des « Lignes directrices à l'attention des États sur les actions à prendre à l'égard des intermédiaires d'Internet compte tenu de leurs rôles et de leurs responsabilités ».

⁷⁴ Annexe à la Recommandation Rec(2018)2, principe 1.

⁷⁵ *Ibid.*, principe 2.

⁷⁶ *Ibid.*, principe 2.1.2.

⁷⁷ *Ibid.*

⁷⁸ *Directive 2000/31/CE du Parlement européen et du Conseil du 8 juin 2000 relative à certains aspects juridiques des services de la société de l'information, et notamment du commerce électronique, dans le marché intérieur* (« Directive sur le commerce électronique »).

⁷⁹ Voir *Delfi AS c. Estonie*, op. cit., § 50, 57.

qu'ils relèvent du discours de haine, d'examiner ces contenus dans un délai de 24 heures et de les retirer s'il s'agit effectivement de propos haineux⁸⁰.

[97.] En *Allemagne*, la loi visant à renforcer l'application de la loi sur les réseaux (NetzDG) mentionne expressément les contenus illicites (incitation à la haine, injures ou diffamation) non protégés par la liberté d'expression⁸¹.

[98.] En *Estonie*, la Direction de la police et des gardes-frontières a mis en place en 2011 des « gendarmes du web » chargés de donner suite aux signalements et courriers transmis par les usagers via Internet et d'assurer la formation des enfants et des jeunes aux questions relatives à la sécurité d'Internet.

[99.] En *République de Moldova*, plusieurs textes législatifs et plans d'action ont été adoptés récemment pour protéger la sécurité des enfants et des adolescents sur Internet et créer un service d'autorégulation qui filtre les contenus potentiellement préjudiciables pour eux. Aux *Pays-Bas*, le ministère de l'Éducation, de la Culture et des Sciences soutient Mediawijzer.net, centre d'expertise en éducation aux médias qui aide les enfants, les parents, les personnes qui s'occupent d'enfants et les éducateurs à faire un usage sûr et responsable des médias.

[100.] En *Norvège*, l'Association des éditeurs norvégiens a publié en 2017, des lignes directrices sur la gestion des contenus générés par les utilisateurs dans les espaces dédiés aux commentaires et les forums de discussion en ligne. Le guide présente brièvement le cadre juridique applicable ainsi que les normes éthiques et la pratique de la Commission des plaintes contre la presse (PFU) dans ce domaine et propose aux éditeurs des recommandations et des conseils sur des questions telles que l'enregistrement, la modération du contenu et l'utilisation de systèmes de filtrage et de signalement. L'article 4.17 du Code de déontologie de la presse dispose que « si le personnel éditorial choisit de ne pas modérer à priori les discussions en ligne, il doit en informer clairement les utilisateurs. La rédaction a une responsabilité particulière de procéder au retrait immédiat des écrits qui ne respectent pas le code d'éthique ».

[101.] En *Suisse*, certains réseaux sociaux donnent un statut spécial aux « signaleurs de confiance » (*trusted flaggers*) (comme l'Office fédéral de la police) et retirent très rapidement les contenus signalés par ces derniers qui violent manifestement les conditions d'utilisation de la plateforme. L'Office fédéral de la police a également établi une liste noire de sites web illégaux consacrés à la pornographie enfantine ; leur contenu est bloqué sur une base volontaire, sans aucune obligation légale, par les fournisseurs d'accès Internet suisses.

[102.] Au *Danemark*, certains utilisateurs des plateformes d'intermédiaires d'Internet comme les réseaux d'information danois DR et TV2 ont mis en place leurs propres politiques et mesures de réglementation du contenu en ligne, sur leurs pages Facebook entre autres. Leurs directives concernant les discussions tenues sur leurs pages Facebook sont rédigées comme suit : « les commentaires haineux, les commentaires condescendants ou les attaques personnelles ne sont pas les bienvenus » (DR) et « nous n'autorisons pas les propos injurieux, les attaques personnelles, le harcèlement et les appels à la violence » (TV2).

⁸⁰ Voir également partie II ci-dessous. Domaine d'intérêt spécifique : le discours de haine – Autorégulation par les institutions publiques et privées, p. 68–70.

⁸¹ Voir aussi le § 170 du présent guide.

i. Domaine d'intérêt spécifique : la liberté d'expression dans le discours politique

[103.] La liberté d'expression revêt une importance cruciale pour le débat politique dans une société pluraliste. L'activité politique démocratique et pluraliste est garantie par la Convention européenne des droits de l'homme dans son article 10 sur la liberté d'expression et son article 11 sur la liberté de réunion et d'association, toutes deux essentielles pour le travail des partis politiques. En période électorale, la liberté d'expression est l'une des conditions nécessaires pour assurer la libre expression du peuple dans le choix de son corps législatif (article 3 du protocole additionnel)⁸². Cependant, les articles 10 et 11 ne sont pas des droits absolus mais des droits dont l'exercice peut être limité par des intérêts publics concurrents et notamment la défense de l'ordre et la prévention du crime, ainsi que la protection des droits d'autrui. Par ailleurs, la prévention du racisme, de la xénophobie et de l'intolérance est un facteur d'intérêt public que les libertés d'expression et d'association ne peuvent compromettre à l'excès⁸³. Cela apparaît clairement dans les articles 14 et 17 du Protocole n° 12 à la Convention.

- **Libre jeu du débat politique**

[104.] Le libre jeu du débat politique se trouve au cœur même de la notion de société démocratique⁸⁴. Cela laisse peu de marge aux restrictions au discours politique ou aux débats sur des questions d'intérêt général⁸⁵. La Cour européenne des droits de l'homme a conclu que si tout individu qui s'engage dans un débat public d'intérêt général est tenu de ne pas dépasser certaines limites, notamment quant au respect des droits d'autrui, il lui est permis de recourir à une certaine dose d'exagération, voire de provocation, c'est-à-dire d'être quelque peu immodéré dans ses propos⁸⁶.

[105.] En *Norvège*, le discours politique bénéficie d'une protection particulièrement élevée dans l'article de la Constitution qui établit le droit à la liberté d'expression. Conformément à l'article 100, troisième paragraphe de la Constitution, les restrictions aux expressions politiques doivent être clairement définies et ne peuvent être imposées que lorsque des considérations particulièrement importantes le justifient au regard des fondements de la liberté d'expression.

[106.] La Cour constitutionnelle de *Pologne* a considéré dans son arrêt du 21 septembre 2015⁸⁷ que les droits énoncés à l'article 54, paragraphe 1 de la Constitution comprennent un droit au débat politique en tant qu'élément matériel du système juridique démocratique. Le libre jeu du débat public dans un État démocratique est l'une des garanties les plus importantes de la liberté et des libertés civiles, et la mise en place de garanties protégeant l'exercice de la liberté d'expression dans un débat est « nécessaire tant en raison des aspects politiques que personnels de l'individu ». Cependant, le libre échange d'opinions exclut les propos clairement injurieux. La Cour constitutionnelle a également souligné que le débat public se caractérise par une tension émotionnelle élevée

⁸² Rapport de l'APCE adopté le 11 septembre 2003 sur « le discours raciste, xénophobe et intolérant en politique ». Voir aussi la fiche thématique du Conseil de l'Europe « Freedom of expression and elections », disponible à l'adresse <https://rm.coe.int/factsheet-on-media-and-elections-july2018-pdf/16808c5ee0>

⁸³ Rapport de l'APCE adopté le 11 septembre 2003 sur « le discours raciste, xénophobe et intolérant en politique », II. Exposé des motifs.

⁸⁴ *Bowman c. Royaume-Uni* (requête n° 24839/94), arrêt de la Grande Chambre du 19 février 1998, § 42 ;

Lingens c. Autriche (requête n° 9815/82), arrêt du 8 juillet 1986, § 41.

⁸⁵ *Dichand et autres c. Autriche* (requête n° 29271/95), arrêt du 26 février 2002, § 38 ; *Savva Terentyev c. Russie* (requête n° 10692/09), arrêt du 28 août 2018, § 62.

⁸⁶ *Willem c. France* (requête n° 10883), arrêt du 16 juillet 2009, § 33.

⁸⁷ Arrêt du 21 septembre 2015 de la Cour constitutionnelle de Pologne, affaire n° K 28/13.

et fait souvent intervenir les opinions et croyances subjectives de ceux qui s'expriment. Cela va de pair avec le recours à des concepts et des termes extrêmes, délibérément exagérés. Il n'y aurait de débat démocratique libre si le niveau des émotions et la truculence (*soczystość*) du langage employé étaient une norme imposée et définie officiellement, de manière bureaucratique, par les pouvoirs publics.

[107.] La Cour européenne des droits de l'homme a également souligné la nécessité d'assurer un exercice transparent et responsable des fonctions des fonctionnaires⁸⁸. Pour déterminer s'il existe une obligation positive d'agir dans une situation donnée, il faut prendre en compte le juste équilibre à ménager entre l'intérêt général et les intérêts de l'individu⁸⁹. Dans un système démocratique, les actions ou omissions du gouvernement doivent se trouver placées sous le contrôle attentif non seulement des pouvoirs législatif et judiciaire, mais aussi de l'opinion publique⁹⁰. Les limites de la critique admissible sont plus larges à l'égard du gouvernement que d'un simple particulier, ou même d'un homme politique⁹¹. De plus, la position dominante que le gouvernement occupe lui commande de témoigner de la retenue dans l'usage de la voie pénale, surtout s'il y a d'autres moyens de répondre aux attaques et critiques injustifiées de ses adversaires⁹².

[108.] Dans les sociétés démocratiques, les partis politiques contribuent au pluralisme et au bon fonctionnement de la démocratie⁹³. La formation d'entités collectives par des personnes physiques à toutes fins licites est protégée par la liberté de réunion et d'association à l'article 11 de la Convention. La liberté d'expression étant particulièrement importante pour les partis politiques et leurs membres actifs, l'article 11 doit également être interprété à la lumière de l'article 10⁹⁴. Comme l'a indiqué la Cour, le lien entre ces deux libertés s'explique par le fait que les activités des partis politiques participent d'un exercice collectif de la liberté d'expression⁹⁵.

[109.] À titre d'exemple, les articles 10 et 11 de la Convention se retrouvent dans plusieurs dispositions de la Constitution de *Croatie* qui prévoit des conditions claires pour l'exercice de ces droits. En vertu de la loi de 1999 sur les rassemblements publics, les rassemblements pacifiques et manifestations publiques peuvent être interdits lorsqu'ils ont pour but d'appeler ou d'inciter à la haine nationale, raciale ou religieuse ou à toute forme d'intolérance.

- **Responsabilité des dirigeants politiques et des partis politiques**

[110.] Le discours politique comporte des responsabilités et des devoirs spéciaux. Il peut donc être soumis à des restrictions dans certaines conditions. Les responsables politiques, en leur qualité de leaders d'opinion, ont des responsabilités particulières inhérentes à la

⁸⁸ *OOO Ivpress et autres c. Russie* (requêtes n° 33501/04, 38608/04, 35258/05 et 35618/05), arrêt du 22 janvier 2013, § 55. Voir également Conseil de l'Europe, Comité des Ministres, *Déclaration sur la liberté du discours politique dans les médias*, adoptée par le Comité des Ministres le 12 février 2004 lors de la 872^e réunion des Délégués des Ministres, IV.

⁸⁹ *Ozgur Gundem c. Turquie*, requête n° 23144/93, 16 mars 2000, § 43.

⁹⁰ *Süreker c. Turquie (n° 1)* (requête n° 26682/95), arrêt de la Grande Chambre du 8 juillet 1999, § 61.

⁹¹ *Ibid.*, § 61.

⁹² *Ibid.*

⁹³ *Parti communiste unifié de Turquie c. Turquie* (requête n° 19392/92), arrêt de la Grande Chambre du 30 janvier 1998, § 43.

⁹⁴ *Ibid.*

⁹⁵ *Ibid.*

liberté d'expression dans les sociétés culturellement diverses⁹⁶. Ils devraient s'exprimer et agir avec détermination pour favoriser l'émergence d'un climat de compréhension mutuelle, de respect et de diversité, fondé sur les droits de l'homme universellement reconnus⁹⁷. Dans ce contexte, la Recommandation n° R97(20) du Comité des Ministres aux États membres sur le discours de haine appelle les autorités nationales et les fonctionnaires à « s'abstenir d'effectuer des déclarations, en particulier à travers les médias, pouvant raisonnablement être prises pour un discours de haine ou 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 »⁹⁸.

[111.] En Europe, on observe depuis quelques années une progression du discours raciste en politique, non seulement chez les partis que l'on pourrait qualifier d'extrême-droite, mais aussi de la part de représentants des courants politiques dominants⁹⁹. Dans un nombre croissant de pays européens, les partis nationalistes et xénophobes exploitent les craintes des citoyens vis-à-vis de la question migratoire et expriment des avis populistes qui cherchent à exclure d'autres voix¹⁰⁰. Ces partis contribuent conjointement à nourrir l'intolérance et à dégrader les relations entre les communautés, avec le risque d'éloigner encore plus les sociétés d'une culture politique consensuelle et inclusive, dans laquelle toutes les parties respectent les normes démocratiques¹⁰¹. Les membres des groupes minoritaires ont le sentiment que le climat social actuel cautionne le racisme, la xénophobie et l'intolérance¹⁰². D'où la nécessité pour les États de se pencher sur les effets de l'incitation à la violence ou à la haine sur les groupes de population visés¹⁰³.

[112.] La montée du populisme est favorisée par les évolutions technologiques comme la création de plateformes en ligne et les mégadonnées (big data) qui facilitent la propagation des désordres de l'information et du discours de haine (voir aussi le point *ii.* ci-dessous *Domaine d'intérêt spécifique* : les désordres de l'information (« fake news »). Un autre

⁹⁶ Lignes directrices du Comité des Ministres aux États membres sur la protection et la promotion des droits de l'homme dans les sociétés culturellement diverses, cité ci-dessus, principe 21. Voir également *Lignes directrices sur la réglementation des partis politiques* par l'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise concernant

« Engagement à respecter le principe de non-violence », p. 15 « Dans les systèmes démocratiques, les partis doivent rejeter l'usage de la violence et ne pas prôner ou employer la violence, entretenir leur propre milice ou recourir au discours de haine en tant qu'outil politique. Les partis ne devraient pas essayer de perturber les réunions des partis concurrents ou de gêner l'exercice par les personnes opposées à leurs idées de leur droit à la liberté d'expression. » [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2010\)024-f](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2010)024-f)

⁹⁷ *Ibid.*, principe 70. Voir aussi la *Déclaration du Comité des Ministres sur les droits de l'homme dans les sociétés culturellement diverses*, adoptée par le Comité des Ministres le 1^{er} juillet 2009 lors de la 1062^e réunion des Délégués des Ministres et les *Lignes directrices de Ljubljana sur l'intégration dans des sociétés marquées par la diversité*, principe 27. Voir aussi OSCE, 14^e Conseil ministériel, Bruxelles, 4-5 décembre 2006, *Décision n° 13/06 « Lutte contre l'intolérance et la discrimination et promotion du respect et de la compréhension mutuels »*, § 8.

⁹⁸ *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^e réunion des Délégués des Ministres, Annexe.

⁹⁹ Rapport de l'APCE « le discours raciste, xénophobe et intolérant en politique », adopté le 11 septembre 2003, Résumé.

¹⁰⁰ Quatrième rapport annuel du Secrétaire Général du Conseil de l'Europe sur la situation de la démocratie, des droits de l'homme et de l'état de droit en Europe, *Populisme – Le système de contre-pouvoirs est-il suffisamment puissant en Europe ?* présenté lors de la 127^e session du Comité des Ministres, Nicosie, 19 mai 2017, Préface ; ECRI, Recommandation de politique générale n° 15 sur la lutte contre le discours de haine (RPG n° 15) adoptée le 8 décembre 2015, Exposé des motifs § 158. Voir aussi la *Déclaration de l'ECRI sur l'utilisation d'éléments racistes, antisémites et xénophobes dans le discours politique*, adoptée le 17 mars 2005.

¹⁰¹ Quatrième rapport annuel du Secrétaire Général du Conseil de l'Europe sur la situation de la démocratie, des droits de l'homme et de l'état de droit en Europe, *Populisme – Le système de contre-pouvoirs est-il suffisamment puissant en Europe ?* Préface. Voir aussi Agence des droits fondamentaux de l'UE (FRA), *Incitement in media content and political discourse in EU Member States*, Contribution au deuxième colloque annuel sur les droits fondamentaux, novembre 2016.

¹⁰² FRA, *Incitement in media content and political discourse in EU Member States*, contribution au deuxième colloque annuel sur les droits fondamentaux, cité ci-dessus, Conclusions.

¹⁰³ *Ibid.*

facteur qui intervient dans la montée du populisme est la disparition des modérateurs comme les médias traditionnels qui répondent à des normes communes de décence, de respect des opposants et de débat factuel et qui, à l'inverse des opérateurs technologiques, peuvent avoir à répondre de ce qui nuit au discours politique pluraliste et fondé sur des faits.

[113.] Lors des élections municipales de 2017 en *Finlande*, le médiateur contre la discrimination, le Conseil consultatif pour les relations ethniques et la Ligue finlandaise des droits de l'homme ont souligné l'importance de campagnes électorales respectueuses de tous et exemptes de discours de haine. Le médiateur contre la discrimination, qui suit activement les campagnes pour les élections municipales - notamment sur les médias sociaux - et lutte contre le discours de haine, a envoyé un courrier à tous les partis politiques en lice pour leur rappeler le rôle important des décideurs politiques et leur influence sur le climat social. Dans le cadre du travail d'observation, l'analyse automatique de texte a été expérimentée pour repérer le discours de haine. Elle a permis de retrouver des messages à caractère haineux publiés par des candidats sur Facebook et Twitter. Les éléments recueillis ont été analysés par le médiateur contre la discrimination pour voir s'ils relevaient effectivement du discours de haine. Il était également possible de contacter le médiateur contre la discrimination grâce à un formulaire en ligne.

[114.] En *Estonie*, le réseau d'organisations à but non lucratif « Valimiste valvurid » (gardiens des élections), qui rassemble des représentants de plusieurs ONG et différents experts du domaine des médias, des politiques et autres, contrôle la conformité des campagnes (actions, messages, etc.) avec le « Hea valimistava ». Ce document de bonnes pratiques en matière électorale contient un certain nombre de principes à respecter par les représentants politiques, et notamment celui de ne pas diffuser de propos haineux, et aborde d'autres sujets liés à des questions morales et éthiques. Les experts sont généralement plutôt actifs et signalent publiquement tout manquement.

- **Mesures visant à combattre les déclarations politiques qui incitent à la violence ou à la haine**

[115.] Les manifestations de racisme, de xénophobie et d'intolérance dans le discours politique prennent des formes très diverses et sont de gravité variable. En conséquence, une série de mesures progressives sont à mettre en place pour aborder le problème dans toute sa complexité¹⁰⁴.

[116.] En *République tchèque*, la Cour constitutionnelle a conclu dans sa décision¹⁰⁵ relative à des déclarations anti-Roms postées sur Facebook qu'un député du Parlement national ne pouvait invoquer son immunité parlementaire concernant des messages publiés sur les médias sociaux bien que ceux-ci aient été rédigés dans les locaux du Parlement, car ils n'entrent pas dans le cadre du débat parlementaire et s'adressent au grand public.

a. Autorégulation

¹⁰⁴ *Résolution 1345 (2003) de l'APCE sur le discours raciste, xénophobe et intolérant en politique*, adoptée le 29 septembre 2003, § 10.

¹⁰⁵ Réf. n°I. ÚS 3018/14 du 16 juin 2015. La traduction en anglais de la décision de la Cour constitutionnelle peut être consultée à l'adresse https://www.usoud.cz/fileadmin/user_upload/ustavni_soud_www/Decisions/pdf/1-3018-14.pdf.

[117.] L'autorégulation par les partis politiques et les organes élus ainsi que par les institutions publiques comme le Parlement¹⁰⁶ est dans bien des cas le moyen le plus efficace de prévenir et de combattre les manifestations de racisme, de xénophobie et d'intolérance dans le discours politique¹⁰⁷. Les codes de conduite sont d'autant plus importants dans ce contexte qu'il est possible que la personne qui a recours au discours de haine bénéficie, de par son statut, d'une immunité (comme c'est le cas des députés), ce qui peut empêcher toute autre forme d'action contre les propos en question¹⁰⁸. Les institutions précitées sont souvent les mieux placées pour repérer certaines formes d'usage du discours de haine et prévenir la persistance de ce phénomène. Elles sont de nature variable, ce qui a une influence sur la manière exacte dont la régulation est mise en place et s'effectue¹⁰⁹.

[118.] Cependant, certains éléments auront leur utilité dans tous les mécanismes d'autorégulation, par exemple les codes de conduite (ou d'éthique) et autres ensembles de normes du même type comme les règlements, qui prévoient des sanctions en cas de non-respect de leurs dispositions¹¹⁰. Il existe également un certain nombre de codes ou de chartes régionaux ou internationaux applicables aux organes, institutions et organisations actifs dans les États membres, comme la *Charte des partis politiques européens pour une société non raciste*¹¹¹. Au niveau du Conseil de l'Europe, l'Assemblée parlementaire a lancé l'« Alliance parlementaire contre la haine » qui comporte une Charte des engagements des membres¹¹².

[119.] Le ministère *tchèque* de la Justice a adhéré au réseau *Hate Free Zone*.

[120.] Tous les partis politiques du Parlement de *Finlande* ont résigné la Charte des partis politiques européens pour une société non raciste le 5 août 2015. La Charte avait été signée à l'origine par une majorité de partis politiques en 2003, puis une nouvelle fois en 2011. Les partis se sont engagés à respecter tous les articles de la Charte et notamment à ne pas afficher, publier ou diffuser des vues et positions de nature à susciter ou à encourager les préjugés, l'hostilité ou la division. Ils ont également pris l'engagement de veiller à ce que les personnes qui prennent part à leurs campagnes ou à d'autres activités agissent conformément à la Charte. Enfin, ils se sont engagés à fournir des directives à leurs candidats concernant les principes d'une campagne respectueuse.

¹⁰⁶ Cinquième rapport annuel du Secrétaire Général du Conseil de l'Europe sur la situation de la démocratie, des droits de l'homme et de l'état de droit en Europe, *Le rôle des institutions et les menaces dont elles sont l'objet*, présenté lors de la 128^e session du Comité des Ministres, Elsinore, 18 mai 2018, chapitre 4, p. 71.

¹⁰⁷ RPG n° 15 de l'ECRI, Préambule.

¹⁰⁸ RPG n° 15 de l'ECRI, Recommandation 6.a, et Exposé des motifs § 118–119.

¹⁰⁹ RPG n° 15 de l'ECRI, Exposé des motifs § 116.

¹¹⁰ Dans ses observations finales sur les rapports périodiques présentés par les États parties au Pacte international relatif aux droits civils et politiques, le Comité des droits de l'homme a également exprimé la nécessité d'imposer à tous les acteurs et forces politiques des règles de conduite et de comportement qui soient compatibles avec les droits de l'homme, la démocratie et l'État de droit.

¹¹¹ La *Charte des partis politiques européens pour une société non raciste* a été élaborée sous l'égide de la Commission consultative de l'Union européenne sur le racisme et la xénophobie et ouverte à la signature le 28 février 1998 à Utrecht. S'inspirant de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale et mentionnant la Convention européenne des droits de l'homme et la Charte sociale européenne, elle rejette toute forme de violence raciste, d'incitation à la haine raciale et de harcèlement ainsi que toute forme de discrimination raciale. Voir également le *Code de conduite européen relatif à l'intégrité politique des élus régionaux et locaux*, adopté par le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe le 17 juin 1999, disponible à l'adresse <https://rm.coe.int/1680718fbf>

¹¹² L'Alliance parlementaire contre la haine lancée le 29 janvier 2015 est ouverte aux membres de l'Assemblée parlementaire et aux membres des délégations ayant le statut d'observateur et de partenaire pour la démocratie auprès de l'Assemblée. Leur engagement est formalisé par la signature de la Charte des engagements des membres disponible à l'adresse <http://website-pace.net/documents/19879/1110723/20150129-CharteEngagementsNHPA-BIL.pdf/95347ed9-8d91-4271-bbeb-3226ac95fd25>

[121.] L'utilisation de codes pour combattre le discours de haine a plus de chances d'être efficace si ces derniers se réfèrent expressément à la définition du discours de haine adoptée dans la Recommandation de politique générale n° 15 de l'ECRI. On s'assurera ainsi qu'ils couvrent toutes les formes de discours de haine – parmi lesquelles les stéréotypes et la désinformation – et non pas uniquement celles qui relèvent du droit pénal¹¹³. Pour plus de précisions sur la lutte contre le discours de haine, voir la partie II du présent Guide.

[122.] Ces codes doivent non seulement être diffusés auprès de ceux à qui ils s'appliquent et portés à leur connaissance, mais également être mis à la disposition du public pour que quiconque ayant un intérêt à faire respecter leurs dispositions puisse agir en conséquence¹¹⁴.

[123.] En *Grèce*, par exemple, le Code de déontologie des membres du Parlement grec (articles 2 et 8 § 1) contient des mesures de prévention du discours de haine fondé sur l'origine raciale ou ethnique, les convictions politiques ou religieuses, le sexe, l'âge, le handicap ou l'orientation sexuelle (Journal officiel, A67/18.4.2016). Par ailleurs, le décret présidentiel 77/2003 a ratifié le Code de conduite relatif aux journaux télévisés et autres émissions journalistiques et politiques rédigé par le Conseil national de la radio et de la télévision, autorité indépendante, conformément à la loi (article 15, § 2 de la Constitution).

[124.] En *Hongrie*, la loi XXXVI de 2012 sur « le maintien du bon ordre des débats et le pouvoir disciplinaire » à l'Assemblée nationale traite des limites de la liberté d'expression. En application de cette loi, le président de séance adresse un blâme à tout orateur qui, dans son discours, emploie des termes ouvertement insultants ou portant atteinte à la réputation d'une personne ou d'un groupe. Si l'orateur persiste à employer les termes en question après cet avertissement, le président de séance lui retire son droit de parole. Des mesures supplémentaires peuvent être prises pour exclure le membre concerné de la fin de la journée de session, et ses indemnités peuvent être réduites.

[125.] Le Parlement de *Lettonie* est doté d'une commission permanente « des mandats, de l'éthique et des communications » chargée de contrôler le respect du Code de déontologie des membres du Parlement¹¹⁵ qui fait partie intégrante du Règlement du Parlement. Les décisions de la Commission sont publiques¹¹⁶. Le Code dispose que « les membres du Parlement s'abstiennent de tout acte, geste ou expression pouvant être insultant et ne tiennent pas des propos injurieux ou inappropriés de nature à déshonorer le [Parlement]. Les membres du Parlement fondent leurs décisions sur des faits et leur juste interprétation, ainsi que sur des arguments logiques ». Le Code ajoute qu'il est interdit aux membres du Parlement de faire des déclarations ou de soutenir des actions pouvant être considérées comme une incitation à commettre une activité illégale. Ils doivent respecter les principes des droits de l'homme et ne fondent pas leur argumentation sur la race, le sexe, la couleur de peau, la nationalité, la langue, les convictions religieuses, l'origine sociale ou l'état de santé.

[126.] Si l'adoption de codes illustre en soi un attachement aux valeurs qu'ils consacrent, le meilleur moyen d'assurer leur mise en œuvre effective consiste souvent en une combinaison de mécanismes de suivi et de recours¹¹⁷. L'efficacité de la mise en œuvre des codes dépend très largement de la mise à disposition d'une formation appropriée aux personnes qui

¹¹³ RPG n° 15 de l'ECRI, Exposé des motifs, § 119–120.

¹¹⁴ *Ibid.*

¹¹⁵ Pour plus de précisions, voir le site web : <http://www.saeima.lv/en/legislation/rules-of-procedure/8>

¹¹⁶ Pour plus de précisions, voir le site web : <http://mandati.saeima.lv/lemuma-projekti/par-saeimas-deputtu-tikas-kodeksa-prkpumiem>

¹¹⁷ RPG n° 15 de l'ECRI, Recommandation 6.c, et Exposé des motifs § 122–123.

assument des responsabilités à cet égard mais aussi de fonds suffisants pour assurer le fonctionnement des divers mécanismes de suivi et de recours¹¹⁸.

[127.] Si les mécanismes de recours internes ne suffisent pas pour répondre efficacement à l'usage du discours de haine, notamment en offrant dûment réparation aux personnes visées, il doit être possible d'utiliser d'autres formes de réparation prévues par la loi, comme les sanctions pénales¹¹⁹.

[128.] Pour combattre le racisme en *Croatie*, la législation nationale interdit le discours de haine au motif que les droits d'autrui doivent être protégés dans une société démocratique. Sur cette base, la « loi sur la responsabilité des personnes morales en matière pénale » de 2003 instaure une responsabilité pénale, et donc des amendes, pour les partis politiques qui ont recours au discours de haine.

b. Retrait du soutien financier et d'autres formes de soutien public

[129.] Dans le contexte de la diversité culturelle des sociétés européennes, il conviendrait de mettre en place des mesures pour exclure de tout financement public les partis politiques et autres organisations qui prônent la haine, l'intolérance et la xénophobie¹²⁰. Il est particulièrement important de veiller à ce que ces dispositions soient appliquées de manière effective¹²¹. L'ECRI recommande de supprimer tout soutien financier et autre des organismes publics aux partis politiques et aux organisations qui ont recours au discours de haine ou ne sanctionnent pas ceux de leurs membres qui le pratiquent¹²².

[130.] La suppression de tout soutien par les organismes publics devrait concerner non seulement les subventions, les prêts et d'autres formes de financement des activités des partis politiques et des autres organisations concernés, mais aussi l'assistance pratique comme la mise à disposition d'installations ou de locaux publics. Ces mesures doivent être prises à l'égard des partis politiques et des organisations dotés tant d'un statut juridique formel que d'un statut plus informel ou de facto¹²³.

[131.] Cependant, lesdites mesures doivent toujours être appliquées conformément aux exigences du droit à la liberté d'association en vertu de l'article 11 de la Convention. La suppression de différentes formes de soutien aux partis politiques et aux organisations qui utilisent le discours de haine ou ne sanctionnent pas ceux de leurs membres qui le pratiquent constitue en principe une restriction compatible avec le droit à la liberté d'association. Toutefois, il est peu probable qu'elle soit considérée comme une mesure proportionnée, à moins que l'institution se consacre clairement au discours de haine, comme c'est indubitablement le cas dès lors que celui-ci se retrouve dans les documents politiques ou les déclarations de personnalités phares du parti politique ou de l'organisation concerné(e), mais aussi dès lors qu'il est utilisé de manière répétée par des membres de ce parti politique ou de cette organisation, sans que personne ne s'y oppose. Cet

¹¹⁸ RPG n° 15 de l'ECRI, Exposé des motifs, § 126–127.

¹¹⁹ *Ibid.*, § 129.

¹²⁰ *Lignes directrices du Comité des Ministres aux États membres sur la protection et la promotion des droits de l'homme dans les sociétés culturellement diverses*, cité ci-dessus., principe 38.

¹²¹ L'article 4 (a) du Pacte international relatif aux droits civils et politiques oblige les États parties, en tenant dûment compte des principes inscrits dans la Déclaration universelle des droits de l'homme et des droits expressément énoncés à l'article 5 du Pacte, à ériger en infraction pénale le discours de haine, les infractions motivées par la haine et le financement d'activités racistes.

¹²² RPG n° 15 de l'ECRI, Recommandation 9. Voir aussi la *Recommandation de politique générale n° 7 sur la législation nationale pour lutter contre le racisme et la discrimination raciale*, partie III, § 16–17.

¹²³ RPG n° 15 de l'ECRI, Exposé des motifs § 157.

« engagement institutionnel » est cependant moins évident dans le cas de propos isolés tenus par un membre¹²⁴.

[132.] La suppression de toute forme de soutien à un parti politique ou autre organisation doit toujours pouvoir être contestée devant un tribunal indépendant et impartial¹²⁵.

[133.] En *Allemagne*, l'article 20 (3) de la Loi fondamentale allemande a été modifié en 2017 pour retirer tout financement public aux partis politiques qui n'ont pas été interdits par la Cour constitutionnelle fédérale mais sont tout de même hostiles à la démocratie. Cette disposition s'applique indépendamment du fait qu'il soit possible ou non pour le parti en question d'atteindre son objectif d'abolir l'ordre démocratique fondamental libre existant¹²⁶. L'exclusion du financement public est limitée à une période de six ans mais peut être étendue¹²⁷.

[134.] Aux *Pays-Bas*, lorsqu'un parti politique est reconnu coupable de discrimination, il perd son droit aux subventions conformément à la loi sur le financement des partis politiques (*Wet financiering politieke partijen*). Cela ne concerne que les situations dans lesquelles il est condamné en tant que personne morale, et non sur la base des agissements de ses membres. En 2005, les aides au parti politique réformé (*Staatkundig Gereformeerde Partij – SGP*) ont été suspendues suite à son refus d'accepter des femmes en tant que membres à part entière. Cette décision a été annulée en 2007 lorsque le parti a décidé d'admettre des femmes en son sein.

c. Interdiction et dissolution de partis politiques et d'organisations dans des cas exceptionnels

[135.] La dissolution d'un parti politique qui cherche à ouvrir un débat politique, qu'il mette en cause ou non l'idéologie et la structure de l'État, est une mesure radicale dans une démocratie pluraliste¹²⁸. D'après la Cour européenne des droits de l'homme, les exceptions visées à l'article 11 de la Convention appellent à l'égard des partis politiques une interprétation stricte ; seules des raisons convaincantes et impératives peuvent justifier des restrictions à leur liberté d'association¹²⁹.

[136.] Cependant, dans les sociétés de plus en plus culturellement diverses en Europe, des mesures appropriées devront être prises contre les partis politiques et les organisations qui prônent la haine, l'intolérance et la xénophobie¹³⁰. En cas de propos racistes, xénophobes ou intolérants d'une exceptionnelle gravité, ces mesures devraient en dernier recours

¹²⁴ *Ibid.*, § 168.

¹²⁵ *Recommandation CM/Rec(2007)14 du Comité des Ministres aux États membres sur le statut juridique des organisations non gouvernementales en Europe*, § 10.

¹²⁶ Le nouvel article 20 (3) de la loi fondamentale peut être consulté à l'adresse https://www.gesetze-im-internet.de/gg/art_21.html. La version modifiée fait suite à l'arrêt de la Cour constitutionnelle fédérale du 17 janvier 2017 concernant le parti d'extrême-droite NPD (parti national-démocrate), voir N. 91. La Cour a rejeté la demande d'interdiction du NPD car elle ne le considérait pas comme une menace réelle pour l'ordre démocratique fondamental mais elle a indiqué que des mesures moins restrictives qu'une interdiction pouvaient être prises à l'encontre de partis hostiles à la démocratie. Le législateur constitutionnel allemand a modifié la Constitution en conséquence, peu après que l'arrêt a été rendu.

¹²⁷ Voir également le § 31 du guide ci-dessus.

¹²⁸ *Parti communiste unifié de Turquie c. Turquie*, cité ci-dessus., § 46.

¹²⁹ *Ibid.*, § 31. Voir également le document de l'OSCE sur Copenhague. Réunion de la Conférence sur la dimension humaine de la CSCE, § 24.

¹³⁰ *Lignes directrices du Comité des Ministres aux États membres sur la protection et la promotion des droits de l'homme dans les sociétés culturellement diverses*, cité ci-dessus, principe 38.

conduire à la dissolution des partis politiques et des organisations qui incitent à la haine raciale¹³¹.

[137.] Au niveau mondial, la CIERD oblige les États parties, en tenant dûment compte des principes inscrits dans la Déclaration universelle des droits de l'homme et des droits énoncés expressément à l'article 5 la Convention, à déclarer illégales en vertu de l'article 4(b) et à interdire les organisations qui incitent à la discrimination raciale et qui l'encouragent. Le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale (CERD) rappelle l'obligation positive des États de déclarer illégales et d'interdire les organisations qui incitent à la discrimination raciale ou qui l'encouragent¹³². Dans ses observations finales sur les rapports périodiques présentés par les États parties au Pacte, le Comité des droits de l'homme appelle à l'adoption d'une législation spécifique incriminant les organisations racistes¹³³.

[138.] De même, l'ECRI souligne qu'il devrait être prévu d'interdire ou de dissoudre les partis politiques et autres organisations lorsqu'ils utilisent le discours de haine dans des cas plus graves, c'est-à-dire lorsqu'il vise à inciter à des actes de violence, d'intimidation, d'hostilité ou de discrimination ou lorsque l'on peut raisonnablement penser qu'il incitera à de tels actes¹³⁴.

[139.] Il est important que toute mesure d'interdiction ou de dissolution de partis politiques ou d'organisations soit appliquée conformément aux exigences du droit à la liberté d'association en vertu de l'article 11 de la Convention européenne des droits de l'homme. Pour juger de l'existence d'une nécessité au sens de l'article 11(2), les États contractants ne disposent que d'une marge d'appréciation réduite¹³⁵. Cette approche devrait se traduire par une obligation d'adopter également une approche stricte lorsqu'ils font usage de telles sanctions, en justifiant la nécessité de leur application¹³⁶ et en ne les appliquant qu'en dernier recours¹³⁷ et conformément aux procédures qui offrent toutes les garanties nécessaires à un procès équitable¹³⁸. L'interdiction ou la dissolution de partis politiques ne peuvent se justifier que dans le cas où ces derniers prônent la violence, notamment par des manifestations concrètes comme le racisme, la xénophobie et l'intolérance, ou sont clairement impliqués dans des activités terroristes ou autres activités subversives¹³⁹. En outre, l'article 17 de la Convention européenne des droits de l'homme permet à un État d'imposer des restrictions au programme qu'un parti politique pourrait défendre¹⁴⁰. Il est ainsi libellé : « aucune disposition de la présente Convention ne peut être interprétée comme impliquant pour un État, un groupement ou un individu un droit quelconque de se livrer à une

¹³¹ *Association nouvelle des Boulogne Boys c. France* (requête n° 6468/09), décision sur la recevabilité du 22 février 2011.

¹³² Comité pour l'élimination de la discrimination raciale, Recommandation n° 35, Lutte contre les discours de haine raciale, adoptée par le Comité à sa 83^e session (12-30 août 2013), CERD/C/GC/35.

¹³³ Par exemple Observations finales du Comité des droits de l'homme sur le rapport périodique de la Bosnie-Herzégovine, 2017, CCPR/C/BIH/CO/3, § 22 ; Observations finales du Comité des droits de l'homme sur le rapport périodique de la Slovaquie, 2016, CCPR/C/SVN/CO/3, § 8 ; Observations finales du Comité des droits de l'homme sur le rapport périodique de la Pologne, 2016, CCPR/C/POL/CO/7, § 16 ; Observations finales du Comité des droits de l'homme sur le rapport périodique du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord 2015, CCPR/C/GBR/CO/7, § 10.

¹³⁴ RPG n° 15 de l'ECRI, Recommandation 6. Voir aussi la Recommandation de politique générale n° 7 sur la législation nationale pour lutter contre le racisme et la discrimination raciale, partie III, § 16-17.

¹³⁵ *Parti communiste unifié de Turquie c. Turquie*, op. cit., § 46.

¹³⁶ *Tebieti Mühafize Cemiyeti and Israfilov c. Azerbaïdjan* (requête n° 37083/03), arrêt du 8 octobre 2009.

¹³⁷ Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) et BIDDH/OSCE, *Lignes directrices conjointes sur la liberté d'association* (2014), § 248. Résolution 1308(2002) de l'APCE sur les restrictions concernant les partis politiques dans les États membres du Conseil de l'Europe, adoptée le 18 novembre 2002, § 11.

¹³⁸ Résolution 1308(2002) de l'APCE citée ci-dessus, § 11.

¹³⁹ Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) *Lignes directrices sur l'interdiction et la dissolution des partis politiques et les mesures analogues*, adoptées par la Commission de Venise lors de sa 41^e session plénière (Venise, 10-11 décembre 1999), § 3, Exposé des motifs § 15.

¹⁴⁰ *Ibid.*, § 5.

activité ou d'accomplir un acte visant à la destruction des droits et libertés qui y sont énoncés ». Il existe des dispositions similaires dans d'autres traités internationaux de droits de l'homme, par exemple l'article 5, paragraphe 1 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

[140.] L'*Estonie*, la *Croatie*, l'*Allemagne*, la *Hongrie*, la *Lettonie*, les *Pays-Bas*, la *Pologne*, la *Serbie* et l'*Espagne* ont mis en place des dispositions juridiques au niveau constitutionnel ou dans leur droit civil ou pénal pour interdire ou dissoudre les partis politiques ou les organisations qui promeuvent la haine raciale ou nationale, qui incitent à la violence ou qui constituent une menace pour la démocratie.

[141.] Par ailleurs, en *Lettonie*, en vertu de la loi de 2004 sur les associations et fondations, l'inscription au registre des associations et des fondations peut être refusée à une entité lorsque celle-ci poursuit un but qui enfreint un texte de loi contraignant pour l'État.

[142.] En *France*, toute association dont le but est licite mais qui provoque à la discrimination, à la haine ou à des violences racistes ou qui propage des idées racistes peut faire l'objet d'une dissolution administrative conformément à l'article L. 212-1 6° du Code de sécurité intérieure. Cependant, pour ménager un équilibre entre la liberté d'association et la liberté d'expression d'une part et les droits d'autrui d'autre part, la procédure de dissolution n'est utilisée qu'à titre exceptionnel, lorsqu'il est prouvé que ces associations ont recours au discours de haine et que leurs activités constituent une menace pour l'ordre public et la sécurité publique. Plusieurs associations ont fait l'objet d'une dissolution sur ce fondement, sous le contrôle du Conseil d'Etat qui a, chaque fois, validé cette mesure comme nécessaire, adaptée et proportionnée (arrêts du Conseil d'Etat du 15 décembre 2017 n°401378 ou du 30 décembre 2014 n°372320). Cependant, afin de trouver un équilibre entre liberté d'association et liberté d'expression, d'une part, et ordre public et droits d'autrui, d'autre part, ces mesures de dissolution qui constituent des mesures de police administrative, ne sont utilisées qu'exceptionnellement lorsqu'il est démontré que ces associations utilisent un discours de haine et que leurs activités menacent l'ordre public et la sécurité publique. Ces mesures sont placées sous le contrôle du juge, à la fois en urgence, selon la procédure de référé liberté, et au fond. Le contrôle du juge est un contrôle entier, incluant le caractère nécessaire et proportionné de la mesure, notamment au regard des troubles auxquels elle vise à mettre fin et des autres mesures possibles.

[143.] Les mesures juridiques visant l'interdiction ou la dissolution d'un parti politique ou d'une autre organisation ne peuvent être ordonnées que par un tribunal à l'issue d'une procédure offrant toutes les garanties de régularité, de transparence et d'équité. Avant de demander à la juridiction compétente d'interdire ou de dissoudre un parti, les gouvernements ou autres organes de l'État doivent établir, au regard de la situation dans le pays concerné, si le parti en question représente réellement un danger pour l'ordre politique libre et démocratique ou pour les droits des individus, et si d'autres mesures moins radicales ne pourraient pas également prévenir ce danger¹⁴¹.

[144.] En *Allemagne*, la Cour constitutionnelle fédérale n'a interdit un parti politique qu'à deux reprises au cours de son histoire : le parti socialiste du Reich (SRP) en 1952 et le parti communiste allemand (KPD) en 1956. Cependant, dans un arrêt du 17 janvier 2017, la Cour constitutionnelle fédérale a rejeté la demande visant à prononcer l'inconstitutionnalité du parti d'extrême droite NPD (parti national-démocrate). Elle a conclu que ce dernier poursuivait des

¹⁴¹ *Ibid.*, § 7.

buts contraires à la Constitution mais qu'il lui semblait totalement impossible qu'il parvienne à les atteindre, notamment en raison de ses insuffisances structurelles et de son manque de pertinence politique¹⁴².

[145.] En *Serbie*, la Cour constitutionnelle a rendu une décision le 12 juin 2012, interdisant l'association « Otočastveni pokret Obraz » après avoir conclu que les activités de cette dernière visaient à porter atteinte aux droits de l'homme et aux droits des minorités et qu'elles incitaient à la haine raciale, nationale et religieuse. Dans les attendus du jugement, la Cour constitutionnelle a présenté une analyse très détaillée de l'objet de l'association en question et de la société serbe¹⁴³.

[146.] En *République tchèque*, le parti politique « Dělnická strana » a été dissous sur décision de la Cour administrative suprême¹⁴⁴, qui a conclu que son programme politique était xénophobe et homophobe et qu'il comportait des éléments racistes¹⁴⁵. Dans sa décision, la Cour suprême a pesé tous les intérêts en jeu et en particulier la liberté de réunion et la liberté d'expression du parti et de ses représentants. Le 27 mai 2010, la Cour constitutionnelle a rejeté le recours constitutionnel, confirmant les conclusions de la Cour administrative suprême.

- **Tolérance accrue des personnalités politiques à l'égard des critiques**

[148.] Les hommes politiques ont une grande responsabilité en matière de leadership et de représentation de leurs électeurs et de leur pays. Ils s'exposent sciemment à un contrôle attentif de leurs faits et gestes tant par les autorités législatives et judiciaires que par la presse et l'opinion publique. De ce fait, les limites de la critique admissible sont plus larges à l'égard d'un homme politique, visé en cette qualité, que d'un simple particulier¹⁴⁶. L'homme politique doit, par conséquent, montrer une plus grande tolérance à l'égard des critiques, surtout lorsqu'il se livre lui-même à des déclarations publiques pouvant prêter à critique, sans quoi le débat public risquerait d'être totalement bridé¹⁴⁷.

[149.] En outre, toutes les personnalités politiques, y compris celles qui exercent des fonctions politiques au plus haut niveau comme les chefs d'État et de gouvernement, peuvent légitimement faire l'objet de critiques et d'une opposition politique¹⁴⁸.

¹⁴² On trouvera une traduction non officielle en anglais de ce jugement à l'adresse https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/EN/2017/01/bs20170117_2bvb000113en.html.

¹⁴³ Décision de la Cour constitutionnelle n° VIU – 249/2009 du 12 juin 2012.

¹⁴⁴ Jugement n° Pst 1/2009 – 349 du 17 février 2010.

¹⁴⁵ Le programme du parti politique visait à limiter les droits de l'homme en appelant à inscrire l'origine ethnique de l'ensemble de la population sur les cartes d'identité, à garantir aux Tchèques « de souche » un accès préférentiel aux soins de santé et à la sécurité sociale et à déclarer l'homosexualité illégale.

¹⁴⁶ *Lingens c. Autriche*, op. cit. ; *Castells c. Espagne* (requête n° 11798/85), arrêt du 23 avril 1992 ; *Oberschlick c. Autriche* (n° 2) (requête n° 20834/92), arrêt du 1^{er} juillet 1997 ; *Vona c. Hongrie* (requête n° 35943/10), arrêt du 9 juillet 2013.

¹⁴⁷ *Ibid.*

¹⁴⁸ *Association nouvelle des Boulogne Boys c. France*, op. cit. ; *Refah Partisi (parti de la prospérité) et autres c. Turquie* (requête n° 41340/98), arrêt de la Grande Chambre du 13 février 2003, § 101 et 111-115 ; *Kalifatstaat c. Allemagne*, requête n° 13828/04), décision sur la recevabilité du 11 décembre 2006 ; *Sidiropoulos et autres c. Grèce*, n° 26695/95, 10 juillet 1998, *The United Macedonian Organisation Ilinden et autres c. Bulgarie* (requête n° 59491/00), arrêt du 19 janvier 2006, *Tourkiki Enosi Xanthis et autres c. Grèce* (requête n° 26698/05), arrêt du 27 mars 2008 ; *Association de citoyens Radko & Paunkovski c. « l'ex-République yougoslave de Macédoine »* (requête n° 74651/01), arrêt du 15 janvier 2009 ; *Parti socialiste et autres c. Turquie* (requête n° 21237/93), arrêt de la Grande Chambre du 25 mai 1998, conclusion.

[150.] Cependant, il convient d'établir une distinction entre les déclarations factuelles, dont la véracité peut être prouvée ou établie, et les jugements de valeur, éléments fondamentaux de la liberté d'opinion garantie par l'article 10 de la Convention¹⁴⁹.

[151.] La Cour constitutionnelle de *Hongrie* a examiné la relation entre d'une part, la liberté d'expression et la liberté de la presse et d'autre part, la protection des droits de la personnalité des personnalités publiques en droit pénal¹⁵⁰. Après une décision de 1994, la Cour constitutionnelle a établi la norme juridique relative à la critique des personnalités politiques et à la liberté d'expression, affirmant que les limites de la critique admissible étaient plus larges à l'égard des personnalités politiques que des autres individus¹⁵¹. Cela s'applique tant à la falsification de faits qu'aux jugements de valeur. Toutefois, dans la pratique de la Cour, la dignité humaine d'autrui a été interprétée comme un motif clair de restriction de la liberté d'expression, telle que définie dans l'article 2:44 de la loi V de 2013 sur le Code civil.

[152.] En *Autriche*, lorsqu'elles examinent les demandes de dommages et intérêts dans le cas de plaintes pour injures à l'égard de personnalités politiques en vertu de l'article 6 de la loi sur les médias, les juridictions civiles tiennent compte, entre autres, de la question de savoir si et dans quelle mesure les propos litigieux ont contribué à un débat d'intérêt général, ainsi que de la position et de la conduite de la personnalité politique concernée¹⁵².

[153.] En *Serbie*, conformément à l'article 8 de la loi de 2014 sur « l'information publique et les médias », une personne élue ou nommée doit accepter l'expression d'opinions critiques concernant les résultats de son action, c'est-à-dire des politiques qu'elle met en œuvre, mais aussi la manière dont elle exerce ses fonctions, qu'elle ait ou non le sentiment d'être personnellement affectée par l'expression de ces opinions. Par conséquent, dans la pratique, les personnalités publiques devraient faire preuve d'une plus grande tolérance à l'égard de la critique publique. Cela dit, il ressort d'un jugement de 2017 de la Cour suprême de cassation qu'il n'est pas attendu des personnalités publiques qu'elles subissent des injures, notamment lorsque les propos visent à porter atteinte à leur personnalité et qu'elles en ont souffert¹⁵³.

[154.] En 2016, à l'occasion des élections présidentielles en *République de Moldova*, la Commission électorale centrale a adopté un règlement interdisant expressément les atteintes à la sécurité des personnes et des biens, l'incitation à la haine ou à la discrimination, l'incitation à la guerre, à la haine interethnique ou au séparatisme territorial, les atteintes à la dignité ou à la réputation des personnes, les infractions publiques et les expressions verbales, écrites ou non verbales qui ne respectent pas les normes de comportement généralement acceptables dans le débat politique.

[155.] Cependant, l'établissement des conditions propices au libre échange d'opinions n'inclut pas, en principe, les propos clairement injurieux. Par ailleurs, la vie privée et familiale des personnalités publiques et des fonctionnaires est protégée en vertu de l'article 8 de la Convention, sauf si les informations qui s'y rapportent constituent un sujet d'intérêt public directement lié à la manière dont ils exercent leurs fonctions. Cependant, lorsque des personnalités politiques et des fonctionnaires attirent eux-mêmes l'attention sur des

¹⁴⁹ *Ibid.*

¹⁵⁰ Décision 36/1994. (VI. 24.) AB.

¹⁵¹ Décision 7/2014. (III. 7.) AB disponible à l'adresse

http://hunconcourt.hu/uploads/sites/3/2017/10/en_0007_2014.pdf

¹⁵² Voir par exemple, *Haupt c. Autriche* (requête n° 55537/10), décision sur la recevabilité du 2 mai 2017.

¹⁵³ Jugement de la Cour suprême de cassation Rev 605/2017 du 6 avril 2017.

éléments de leur vie privée, ils doivent accepter que ces derniers fassent l'objet d'un examen attentif et de critiques¹⁵⁴.

[156.] En tout état de cause, les personnalités politiques ne sont pas supposées cautionner la discrimination fondée sur les motifs interdits par l'article 14 de la Convention, ni tolérer des discours racistes ou haineux. Cela est d'autant plus vrai si le harcèlement vise ou a pour effet de limiter ou d'enfreindre leur liberté d'expression¹⁵⁵.

[157.] En octobre 2014, le ministre *estonien* des Finances a tenu des propos injurieux à l'égard du ministre de l'Éducation en raison de son origine ethnique. Ces propos ont été condamnés et critiqués à plusieurs niveaux au sein des institutions nationales et notamment par le président de l'Estonie. Ils ont conduit à la démission du ministre des Finances.

[158.] Aux *Pays-Bas* en 2018, dans une affaire pénale relative à une femme politique de couleur, le tribunal a déclaré 21 personnes coupables d'agression en réunion et d'incitation à la discrimination.

[159.] Au *Danemark*, plusieurs cas de menaces contre des personnalités politiques ont été observés ces dernières années. Une personne de 73 ans a par exemple écopé d'une peine de 40 jours d'emprisonnement pour avoir menacé deux personnalités politiques sur Facebook¹⁵⁶.

ii. Domaine d'intérêt spécifique : les désordres de l'information (« fake news »)

[160.] La progression récente des désordres de l'information crée de nouveaux défis pour la liberté de l'expression partout dans le monde. Ce phénomène concerne des informations de nature à induire en erreur, qui interfèrent avec le droit de savoir du public et le droit de rechercher, de recevoir et de communiquer des informations et des idées de tous types¹⁵⁷.

[161.] Il n'y a pas encore de définition communément admise du phénomène¹⁵⁸ ni même de consensus sur l'utilisation du terme « fausses nouvelles » (« fake news »)¹⁵⁹. Certains types

¹⁵⁴ *Déclaration sur la liberté du discours politique dans les médias*, op. cit., IV et VII.

¹⁵⁵ Par exemple, voir l'étude *Sexisme, harcèlement et violence à l'égard des femmes dans les parlements d'Europe*, de l'Union Inter-parlementaire 'UIP) et de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE), octobre 2018. L'étude comporte également une section contenant des solutions et de bonnes pratiques. Disponible à : <https://www.ipu.org/fr/ressources/publications/rapports/2018-10/sexisme-harcèlement-et-violence-légard-des-femmes-dans-les-parlements-deurope>

¹⁵⁶ Voir « *Ugeskrift for Retsvæsen* » 2017, p. 2246.

¹⁵⁷ Rapporteur spécial des Nations Unies sur la liberté d'expression et d'opinion, Représentant pour la liberté des médias de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE), Rapporteur spécial pour la liberté d'expression de l'Organisation des États américains (OAS) et Rapporteur spécial sur la liberté d'expression et l'accès à l'information de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, *Joint Declaration on the freedom of expression and "Fake news", Disinformation and Propaganda*, 3 mars 2017, quatrième paragraphe du préambule.

¹⁵⁸ Le sens de ce terme a été clarifié dans les deux rapports suivants :

- Wardle, C. & Derakhshan, H. (2017) *Information Disorder: Toward an Interdisciplinary Framework for Research and Policy Making*, rapport pour le Conseil de l'Europe : « les désordres de l'information englobent les trois types de contenus différents suivants : la fausse information (diffusion d'une information fausse sans intention de nuire), la désinformation (contenus faux, trompeurs ou manipulés dans l'intention de nuire) et l'information malveillante (pas nécessairement fausse, mais fautes, harcèlement, discours de haine) » ; disponible à l'adresse <https://shorensteincenter.org/information-disorder-framework-for-research-and-policy-making/>

- Communication conjointe au Parlement européen, au Conseil européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, *Plan d'action contre la désinformation*, 2018 JOIN(2018) 36 final, adopté le 5 décembre 2018, Introduction : « On entend par désinformation les informations dont on peut vérifier qu'elles sont fausses ou trompeuses, qui sont créées, présentées et diffusées dans un but lucratif ou dans l'intention délibérée de tromper le public et qui sont susceptibles de causer un préjudice public. Par préjudice public, on entend les menaces pesant sur les processus démocratiques ainsi que sur les biens publics, tels que

de désordre de l'information peuvent nuire à la réputation et à la vie privée d'individus, ou inciter à la violence, à la discrimination ou à l'hostilité à l'égard de tel ou tel groupe de la société¹⁶⁰. Leur influence sur les processus politiques et les valeurs démocratiques est sujette à débat. Les campagnes ciblées de désinformation, conçues spécifiquement pour susciter la méfiance et semer la confusion, peuvent aggraver les clivages socio-culturels qui existent au sein de la société, en exploitant les tensions nationalistes, ethniques, raciales et religieuses¹⁶¹.

[162.] Bien que les fausses informations, les rumeurs et la propagande aient toujours existé et aient toujours été particulièrement répandues dans les périodes politiques denses, par exemple avant les élections, ces informations peuvent aujourd'hui être produites et diffusées rapidement sur Internet, notamment par l'intermédiaire des plateformes de médias sociaux, souvent sans vérification préalable de leur exactitude ou de leur fiabilité et sans contrôle éditorial¹⁶². La désinformation est l'une des formes d'attaque les plus importantes : elle est diffusée au moyen de sites internet qui publient délibérément des canulars, de la propagande et des informations trompeuses ou inexactes se présentant comme des nouvelles authentiques - souvent en utilisant abusivement les médias sociaux pour accroître le trafic web et amplifier leur impact. Il est encore trop tôt pour connaître quelle est l'efficacité de ces techniques censées influencer le comportement des électeurs ; cependant il existe de bonnes raisons de penser que leur impact va devenir de plus en plus important¹⁶³.

[163.] L'effet préjudiciable des fake news a été au centre d'un procès au Danemark, dans lequel un homme politique a été indemnisé d'un montant de 10 000 EUR après qu'une page web a publié un article affirmant qu'il avait été retrouvé mort.

- **Réglementation au niveau national**

[164.] Dans de nombreux États membres, des discussions sont en cours sur la nécessité de réglementer les désordres de l'information pour préserver un discours pluraliste fondé sur des informations objectives et le journalisme professionnel, essentiel à une prise de décision démocratique.

la protection de la santé des citoyens de l'Union, l'environnement ou la sécurité. La désinformation ne comprend pas les erreurs commises de bonne foi, la satire, la parodie, ni les informations et commentaires partisans clairement identifiés. Les actions figurant dans le présent plan d'action ne visent que la désinformation dont le contenu est licite au regard du droit national ou de l'Union ».

¹⁵⁹ Rapport pour le Conseil de l'Europe, *Information Disorder : Toward an Interdisciplinary Framework for Research and Policy Making*, op. cit. Les auteurs du rapport se sont délibérément abstenus d'utiliser l'expression « fake news (fausses nouvelles/informations) », car elle échoue à rendre compte efficacement de la complexité du phénomène de pollution de l'information qui revêt en outre un caractère de plus en plus politique, p. 5. La Commission européenne tend également à ne plus employer le terme « fake news », voir Rapport final du groupe d'experts de haut niveau de la Commission européenne sur les « fake news », *A Multi-Dimensional Approach to Disinformation*, publié le 13 mars 2018. Voir aussi *How did the news go 'fake'? When the media went social*, Claire Wardle et Hossein Derakhshan, The Guardian, 10 novembre 2017

<https://www.theguardian.com/commentisfree/2017/nov/10/fake-news-social-media-current-affairs-approval>
¹⁶⁰ Joint Declaration on the freedom of expression and "Fake news", *Disinformation and Propaganda*, op. cit., préambule.

¹⁶¹ Recommandation CM/Rec(2018)2 du Comité des Ministres aux États membres sur les rôles et les responsabilités des intermédiaires d'Internet, Préambule. Voir aussi le rapport pour le Conseil de l'Europe, *Information Disorder : Toward an Interdisciplinary Framework for Research and Policy Making*, op. cit., p. 4.

¹⁶² Rapport du Secrétaire Général Thorbjørn Jagland : *Populisme – le système de contre-pouvoirs est-il suffisamment puissant en Europe ?* présenté lors de la 127^e session du Comité des Ministres, Nicosie, 19 mai 2017, p. 37.

¹⁶³ Cinquième rapport annuel du Secrétaire Général du Conseil de l'Europe sur la situation de la démocratie, des droits de l'homme et de l'état de droit en Europe, *Le rôle des institutions et les menaces dont elles sont l'objet*, présenté lors de la 128^e session du Comité des Ministres, Elsinore, 18 mai 2018, chapitre 4, p. 70.

[165.] Toute initiative visant à combattre les désordres de l'information doit partir d'une approche fondée sur les droits de l'homme garantissant d'une part la liberté d'expression et la liberté de recevoir et de communiquer des informations et d'autre part, la protection de l'ordre public et des droits d'autrui, et notamment du droit à la réputation¹⁶⁴.

[166.] Selon l'article 3 du Protocole à la Convention européenne des droits de l'homme, les États membres s'engagent à garantir des élections libres et démocratiques. La liberté et l'impartialité des élections, en tant qu'élément central du processus démocratique, sont compromises par d'importantes attaques de plus en plus agressives à l'encontre de tous les acteurs de la société, depuis les gouvernements jusqu'aux particuliers¹⁶⁵. Une attention particulière devrait être accordée à la protection de l'intégrité du processus démocratique en identifiant et en mettant en œuvre des réponses efficaces aux multiples menaces qui interfèrent avec les processus électoraux et manipulent le comportement des électeurs, notamment par l'utilisation de technologies et des réseaux sociaux¹⁶⁶.

[167.] En *Autriche*, la diffusion d'informations fausses ou visant à manipuler n'est considérée comme illégale que dans des cas exceptionnels, par exemple lorsque la diffusion de fake news concerne les élections générales. Conformément à l'article 264 de la loi pénale, la diffusion publique de fausses informations de nature à empêcher le vote ou à influencer le comportement de vote de personnes en âge de voter est considérée comme une infraction pénale, si la diffusion a lieu à un moment où il n'est plus possible de publier à temps un droit de réponse¹⁶⁷.

[168.] En *Pologne*, la diffusion d'informations fausses ou visant à manipuler est également réglementée en période d'élections et de référendums. Conformément à la loi sur le Code électoral, la diffusion de matériel électoral (et notamment d'affiches, de tracts et de mots de passe), de communiqués ou d'autres moyens de faire campagne électorale contenant des informations fausses, donne au candidat ou au représentant électoral du comité concerné le droit de saisir un tribunal pour une procédure particulièrement rapide :

- la requête est examinée sous 24 heures dans les procédures non litigieuses.
- la décision du tribunal peut être contestée devant la Cour d'appel dans un délai de 24 heures, laquelle se prononce également dans les 24 heures.
- la décision de la Cour d'appel ne peut faire l'objet d'un recours en cassation ; elle est immédiatement applicable.

¹⁶⁴ Rapport final du groupe d'experts de haut niveau de la Commission européenne sur les fake news, *A Multi-Dimensional Approach to Disinformation*, op. cit.

¹⁶⁵ Cinquième rapport annuel du Secrétaire Général du Conseil de l'Europe sur la situation de la démocratie, des droits de l'homme et de l'état de droit en Europe, *Le rôle des institutions et les menaces dont elles sont l'objet*, cité ci-dessus, p. 70.

¹⁶⁶ Ibid. p. 7. Le projet de rapport conjoint de la Commission de Venise et de la Direction de la société de l'information et de la lutte contre la criminalité de la Direction générale Droits de l'homme et Etat de droit sur les technologies numériques et les élections traite la question du désordre de l'information comme un défi à la démocratie délibérative, mais estime également que la législation visant à la combattre peut constituer une menace pour le droit fondamental à la liberté d'expression et d'information. Il conclut que, si les États ont une obligation positive de prévenir toute ingérence induite dans les droits civils et politiques par des tierces parties, une intervention induite de l'État peut entraîner une atteinte aux droits mêmes qu'il est censé protéger. Des moyens alternatifs doivent être utilisés pour lutter contre les dysfonctionnements de l'information, tels que la vérification des faits, des programmes d'éducation aux médias visant à sensibiliser le public au problème, à la reconnaissance des faux contenus et aux investissements dans un journalisme de qualité. Toute mesure visant à remédier au trouble de l'information doit être conçue avec le plus grand soin, afin de ne pas porter atteinte au principe de «neutralité du Net»

¹⁶⁷ Conformément à l'article 264 de la loi pénale, la diffusion publique de fausses informations de nature à empêcher le vote ou à influencer le comportement de vote de personnes en âge de voter est considérée comme une infraction pénale, si la diffusion a lieu à un moment où il n'est plus possible de publier à temps un droit de réponse.

- la publication d'un correctif, d'une réponse ou d'excuses a lieu dans les 48 heures aux frais de l'obligé.

[169.] En *France*, la diffusion de fausses nouvelles est interdite par la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse (article 27, paragraphe 1) et punie d'une amende de 45 000 € lorsque, faite de mauvaise foi, elle a troublé la paix publique, ou aura été susceptible de la troubler. Toute condamnation sur la base de cette loi est conditionnée à la preuve du trouble avéré ou potentiel et ne s'applique que dans les cas les plus graves et les plus manifestes. Par ailleurs, deux projets de loi « contre la manipulation de l'information » (« loi n° 2018-1202 » et « loi organique n° 2018-1201 relatives à la lutte contre la manipulation de l'information ») ont été adoptés le 22 décembre 2018 pour lutter contre les désordres de l'information en période électorale tout en protégeant le droit à la liberté d'expression. Ils incluent deux nouveaux outils pour lutter contre la diffusion de « fake news » en période électorale, tels que l'introduction de mesures judiciaires provisoires spécifiques visant à empêcher la publication de la « fausse information », à imposer la transparence aux plateformes Internet, à renforcer le devoir de coopération des intermédiaires ou à accorder au Conseil supérieur de l'audiovisuel le pouvoir de suspendre, d'empêcher ou de mettre fin à un service télévisé contrôlé par un État étranger s'il est prouvé que ce dernier porte atteinte à l'intérêt fondamental des États ou tend à déstabiliser les institutions.

[170.] En *Allemagne*, la nouvelle loi visant à renforcer l'application de la loi sur les réseaux sociaux (NetzDG)¹⁶⁸ est entrée en vigueur en octobre 2017. Elle a pour but de lutter plus efficacement contre les infractions motivées par la haine, les fausses nouvelles passibles de sanctions pénales et d'autres contenus illicites sur les réseaux sociaux. La loi impose aux opérateurs des grandes plateformes de médias sociaux de mettre en place un système efficace de gestion des plaintes permettant aux utilisateurs de signaler facilement tout contenu illicite. Si de tels contenus sont signalés à l'opérateur, ce dernier doit les supprimer ou les bloquer dans un délai de 24 heures pour les contenus manifestement illicites et plus généralement dans un délai de sept jours pour les autres contenus illicites (non protégés par la liberté d'expression, par exemple : incitation à la haine, injures ou diffamation). Les opérateurs doivent également publier des rapports relatifs au traitement des plaintes. Le non-respect de ces obligations est passible d'amendes allant jusqu'à 50 millions d'euros. Ces sanctions ne s'appliquent qu'en cas de manquement systématique aux obligations précitées et non en cas de non suppression d'un message donné. Elles peuvent également faire l'objet d'un contrôle judiciaire (comprenant un test de proportionnalité). La loi a pour unique but de garantir que les opérateurs des plateformes de médias sociaux respectent les obligations légales qui sont les leurs.

[171.] En *Serbie*, conformément à l'article 9 de la Loi sur l'information publique et les médias, avant de publier des informations sur un fait, un événement ou une personne, le rédacteur en chef et le journaliste concernés devront en vérifier l'origine, l'authenticité et le caractère exhaustif, avec toute la diligence requise compte tenu des circonstances. De même, ils devront communiquer fidèlement et dans leur intégralité l'information, les idées ou les opinions vérifiées ; si l'information provient d'un autre média, ils devront créditer la source.

[172.] En *Espagne*, la loi sur la sécurité nationale 36/2015 du 28 septembre, bien que ne portant pas spécifiquement sur la menace des désordres de l'information (« fausses nouvelles »), fait néanmoins référence dans son article 4 à la stratégie nationale de sécurité

¹⁶⁸ On trouvera une traduction non officielle en anglais du projet de loi NetzDG à l'adresse : https://www.bmjbv.de/SharedDocs/Gesetzgebungsverfahren/Dokumente/NetzDG_engl.pdf

approuvée par le gouvernement le 1^{er} décembre 2017, qui inclut parmi les menaces les fausses informations en ligne visant à influencer les processus électoraux¹⁶⁹. Cette dernière prévoit la mise en œuvre de nouvelles stratégies de second niveau dans certains domaines comme la cybersécurité. Par ailleurs, pour lutter contre les désordres de l'information (« fausses nouvelles »), le gouvernement espagnol a présenté au Congrès des députés une proposition non contraignante visant à « protéger l'identité numérique des utilisateurs et à empêcher que l'anonymat entraîne une impunité sur Internet », en adoptant des mesures adéquates et en élaborant une stratégie pour combattre l'utilisation illégale des données des utilisateurs sur Internet, ainsi qu'en mettant fin à l'anonymat sur Internet pour éviter que des internautes s'en servent pour commettre des délits. Les fournisseurs d'installations et de services Internet, l'administration de la justice et les forces de sécurité de l'État seront associés à cette stratégie.

[173.] La surveillance des campagnes électorales fait partie intégrante des missions d'observation électorale du BIDDH/OSCE, qui ont été déployées dans 56 des 57 États participants de l'OSCE. Au cours des dernières années, le BIDDH/OSCE a davantage attiré l'attention sur le respect des normes de la liberté d'expression lors de campagnes en ligne et s'est davantage concentré sur les groupes minoritaires, tels que les femmes et les minorités nationales. Le BIDDH/OSCE élabore actuellement un manuel spécifique dédié à l'observation des campagnes électorales, dans le cadre de sa méthodologie complète d'observation des élections.

- **Approche multidimensionnelle**

[174.] Étant donné la complexité des désordres de l'information, une approche multidimensionnelle est nécessaire pour régler le problème, en incluant tous les acteurs concernés pour définir les rôles et les responsabilités de chacun. Sont concernés les intermédiaires d'Internet, les médias, la société civile, les établissements d'enseignement et le milieu universitaire, ainsi que les États et les organisations internationales¹⁷⁰. Tous devraient être encouragés à mettre au point des initiatives participatives et transparentes pour mieux comprendre l'impact de ce phénomène sur la démocratie, la liberté d'expression, le journalisme et l'espace civique et y apporter des réponses adéquates¹⁷¹. Des consultations régulières avec tous les intéressés permettront d'établir un juste équilibre entre l'intérêt général, les intérêts des usagers d'Internet et des autres parties concernées et ceux des intermédiaires¹⁷².

[175.] Afin d'apporter des conseils sur les initiatives à mener pour contrer la diffusion de « fake news » et la désinformation en ligne, la Commission européenne a engagé un dialogue avec toutes les parties prenantes dans le cadre d'un groupe d'experts de haut niveau. À l'issue de ses travaux, celui-ci a produit un rapport qui passe en revue les bonnes

¹⁶⁹ http://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/presidenciadelgobierno/Documents/2017-1824_Estrategia_de_Seguridad_Nacional_ESN_doble_pag.pdf

¹⁷⁰ *Recommandation CM/Rec(2018)2 du Comité des Ministres aux États membres sur les rôles et les responsabilités des intermédiaires d'Internet*, annexe 1.1.4 ; *Joint Declaration on the freedom of expression and "Fake news", Disinformation and Propaganda*, cité ci-dessus ; Rapport au Conseil de l'Europe, *Information Disorder : Toward an Interdisciplinary Framework for Research and Policy Making*, op. cit, partie 5 ; Rapport final du Groupe d'experts de haut niveau de la Commission européenne sur les fake news, *A Multi-Dimensional Approach to Disinformation*, cité ci-dessus.

¹⁷¹ Groupe d'experts de haut niveau de la Commission européenne sur les fake news, *A Multi-Dimensional Approach to Disinformation*, cité ci-dessus., § 6.a, disponible à l'adresse <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/final-report-high-level-expert-group-fake-news-and-online-disinformation>

¹⁷² Voir Conseil de l'Europe, *Recommandation CM/Rec(2018)2 du Comité des Ministres aux États membres sur les rôles et les responsabilités des intermédiaires d'Internet*, annexe 1.1.4 https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=0900001680790e13

pratiques à la lumière des principes fondamentaux et les solutions adaptées découlant de ces principes¹⁷³. Un plan d'action contre la désinformation a été adopté en décembre 2018¹⁷⁴.

- **Initiatives de vérification des faits et de renforcement de la confiance**

[176.] Les médias traditionnels comme les médias sociaux ont pris des mesures face aux préoccupations liées à la diffusion de fausses informations. Plusieurs organisations de médias ont adopté des codes de principes pour renforcer leurs capacités de vérification des faits¹⁷⁵ et fourni des conseils sur la manière de démonter les fausses nouvelles (*debunking*)¹⁷⁶. Diverses mesures s'appuyant sur l'intelligence artificielle (IA) et l'apprentissage-machine sont mises en œuvre pour traiter tous les aspects de la désinformation et des systèmes de filtrage permettent de mettre en avant des informations vérifiées¹⁷⁷. Certains médias sociaux ont intensifié leurs efforts pour concevoir et déployer des outils qui permettent aux utilisateurs de signaler d'éventuelles fausses informations, dont l'exactitude est ensuite contrôlée par des organismes tiers de vérification des faits¹⁷⁸.

[177.] Les médias sociaux ont également commencé à utiliser des « indicateurs de confiance » pour donner davantage d'éléments sur la fiabilité des sources et des contenus, la propriété des médias et/ou l'identité vérifiée, afin que les utilisateurs aient plus d'outils pour déterminer si les informations proviennent d'une source crédible¹⁷⁹.

[178.] En *République tchèque*, un certain nombre d'initiatives non gouvernementales sont axées sur la vérification de faits, comme www.demagog.cz, www.factczech.cz, www.manipulatori.cz et www.hatefree.cz. Un projet de vérification des faits dans les médias, mis en œuvre par des ONG, a également été développé en *Macédoine du Nord*¹⁸⁰. En *Norvège*, « Faktisk.no AS » est une organisation de journalistes indépendante, à but non lucratif, pour la vérification des faits dans le débat public. Elle fait partie du réseau international de vérification des faits (IFCN) et des signataires confirmés du Code des principes en matière de vérification des faits. Faktisk.no est la propriété des sociétés de médias VG, Dagbladet, NRK et TV 2.

[179.] En *Estonie*, lors des élections locales de septembre/octobre 2017, l'ONG « Estonian Debating Society », en collaboration avec le service d'information en ligne « Delfi » et le quotidien « Eesti Päevaleht », ont conduit une initiative de vérification des faits intitulée « Faktikontroll » dans le cadre de laquelle les membres de l'ONG ont

¹⁷³ Groupe d'experts de haut niveau de la Commission européenne sur les fake news, *A Multi-Dimensional Approach to Disinformation*, op. cit.

¹⁷⁴ Communication conjointe au Parlement européen, au Conseil européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, *Plan d'action contre la désinformation*, cité ci-dessus.

¹⁷⁵ En 2016, le réseau international de vérification des faits (IFCN) a lancé à l'intention des journalistes un « Code de principes en matière de vérification des faits », qui est signé par la plupart des grands vérificateurs de faits dans le monde et comporte une lourde procédure d'accréditation. <https://www.poynter.org/channels/fact-checking>. Voir également les initiatives européennes de vérification des faits et de « debunking » dans 20 pays européens, rapport du Conseil de l'Europe, DGI(2017)09, *Information disorder : Toward an interdisciplinary framework for research and policy making*, Annexe : *European Fact-checking and Debunking Initiatives*.

¹⁷⁶ Institut Poynter, *Tips on debunking fake news stories*, <https://www.poynter.org/news/6-tips-debunk-fake-news-stories-yourself>

¹⁷⁷ Rapport final du Groupe d'experts de haut niveau de la Commission européenne sur les fake news, « *A Multi-Dimensional Approach to Disinformation* » cité ci-dessus., p. 16.

¹⁷⁸ *Ibid.*, p. 14 ; voir également l'étude de 2016 de l'Institut Reuters sur la vérification de faits en Europe, « *The Rise of Fact-Checking Sites in Europe* », disponible à l'adresse <https://reutersinstitute.politics.ox.ac.uk/our-research/rise-fact-checking-sites-europe>

¹⁷⁹ En novembre 2017, Facebook, Twitter et Google ont annoncé être parvenus à un compromis sur l'utilisation d'« indicateurs de confiance » pour accroître la transparence et la crédibilité de l'information, <http://money.cnn.com/2017/11/16/technology/tech-trust-indicators/index.html>

¹⁸⁰ Pour plus de précisions, voir www.proverkanafakti.mk

vérifié les déclarations des hommes politiques durant la période électorale. Le but du projet était de lutter contre les fausses affirmations et les faits erronés. Les articles exposant les résultats de cette initiative ont rencontré un fort succès chez les lecteurs.

[180.] Aux *Pays-Bas*, dans le cadre d'un accord de coopération entre Facebook, le site web d'information NU.nl et l'Université de Leyde, les rédacteurs de NU.nl et de l'Université de Leyde ont accès à un tableau de bord spécial de Facebook dans lequel des articles peuvent être marqués comme étant des « fausses nouvelles » par les utilisateurs. Les articles sont signalés lorsqu'ils se révèlent être factuellement incorrects.

[181.] Les représentants des plateformes en ligne, des principaux réseaux sociaux, des annonceurs et de l'industrie de la publicité ont convenu d'un Code de pratiques d'autorégulation contre la désinformation¹⁸¹ dans le cadre du Groupe de haut niveau de la *Commission européenne* sur les fake news et la désinformation en ligne. La Commission européenne suivra de près la mise en œuvre de ce Code grâce à des contrôles effectués par des tiers – vérificateurs de faits, universitaires, médias et organisations de la société civile¹⁸².

[182.] Les organisations de la presse écrite et les radiodiffuseurs s'attachent à mettre en œuvre des pratiques pour accroître la confiance. Certains médias d'information, des organisations internationales comme la Fédération internationale des journalistes¹⁸³ et des instances nationales ont publié des lignes directrices sur le journalisme. Celles-ci incluent des codes de déontologie et des normes visant à garantir la qualité des méthodes utilisées pour produire des informations¹⁸⁴. La majeure partie des organes de la presse écrite et des radiodiffuseurs disposent de codes de conduite. Par ailleurs, dans la plupart des pays, les radiodiffuseurs doivent faire preuve de transparence quant à la propriété des médias et assurer l'impartialité des informations¹⁸⁵.

[183.] En *Finlande*, 21 rédacteurs en chef des plus grands médias ont publié en mars 2016 une déclaration conjointe pour défendre le « journalisme digne de confiance » par opposition aux nouveaux magazines en ligne adoptant le format des actualités. L'Union finlandaise des journalistes a salué cet engagement et affirmé qu'il devrait concerner également les pigistes et temporaires.

[184.] En *Serbie*, conformément au Code de déontologie des journalistes :

- les médias sont tenus de publier sans délai des informations correctes et complètes, s'ils ont diffusé des informations qui se sont par la suite révélées être de fausses accusations, des rumeurs, des injures ou de la diffamation, même de manière non intentionnelle (chapitre IV, paragraphe 6),
- un journaliste ne doit pas se fier aveuglement aux sources d'information et garder à

¹⁸¹ Code européen de bonnes pratiques contre la désinformation, disponible à l'adresse

<https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/code-practice-disinformation>. Le Code comporte une annexe qui recense les bonnes pratiques disponible à https://ec.europa.eu/newsroom/dae/document.cfm?doc_id=54455

¹⁸² Disponible à l'adresse <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/code-practice-disinformation>

¹⁸³ Fédération internationale des journalistes (FIJ), *Code de principes de la FIJ sur la conduite des journalistes*, adopté en 1954 par le Congrès mondial de la FIJ et modifié en 1986. Les principes représentent le fondement du positionnement inconditionnel de la FIJ en faveur d'un journalisme éthique et de qualité.

<https://www.ifj.org/who/rules-and-policy/principles-on-conduct-of-journalism.html>

Voir aussi UNESCO, *Journalism, « Fake News » and Disinformation : A Handbook for Journalism Education and Training*, publié en 2018, disponible à l'adresse

<https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000265552/PDF/265552eng.pdf.multi>

¹⁸⁴ Rapport final du Groupe d'experts de haut niveau de la Commission européenne sur les fake news, « *A Multi-Dimensional Approach to Disinformation* » cité ci-dessus., 2 (ii).

¹⁸⁵ *Ibid.*

l'esprit que ces sources ont souvent leurs propres intérêts ou qu'elles défendent les intérêts des groupes sociaux auxquels elles appartiennent et ajustent leurs déclarations en fonction de ces derniers (chapitre V, paragraphe 2).

- les lecteurs/télespectateurs/auditeurs doivent être informés des bénéfices directs que la source peut tirer de la publication de ces informations (chapitre V, paragraphe 2).
- taire des faits qui pourraient affecter de manière significative la perception d'un événement par le public équivaut à les déformer de manière délibérée ou à proférer un mensonge (chapitre V, paragraphe 3).
- par ailleurs, si les sources d'information sont des porte-parole de partis politiques, des personnes physiques ou des sociétés, il y a lieu de le préciser car cela peut avoir un impact direct ou indirect sur l'objectivité de la présentation des informations (chapitre V, paragraphe 3).

[185.] Les éditeurs de médias d'information ont recours au journalisme de données basé sur l'analyse de données pour améliorer l'exactitude des informations diffusées. Dans le même esprit, des systèmes automatisés reposant sur des logiciels d'intelligence artificielle (IA) sont de plus en plus utilisés pour fournir des services d'information plus rapidement et plus largement¹⁸⁶. Améliorer la transparence des processus algorithmiques utilisés pour produire de l'information est essentiel pour établir un climat de confiance et garantir une protection adéquate des droits¹⁸⁷. Les Principes éthiques pour une IA digne de confiance (Ethics Guidelines For Trustworthy AI), préparés par le groupe d'experts de haut niveau de la Commission européenne sur l'intelligence artificielle, définissent les principales exigences que devraient remplir les systèmes d'IA pour être dignes de confiance, et notamment : le contrôle humain, la transparence, la responsabilisation, la diversité, la non-discrimination et l'équité¹⁸⁸.

[186.] Pour lutter contre les désordres de l'information, l'*Espagne* encourage le développement du journalisme de données par différents moyens, dont :

- la fondation « Civio » qui œuvre pour le libre accès à l'information et pour des politiques publiques reposant sur des informations factuelles, par le journalisme et l'innovation¹⁸⁹ ;
- le programme « Medialab Prado » qui promeut depuis 2011 le journalisme de données¹⁹⁰. En coopération avec le conseil de la ville de Madrid, il a organisé deux compétitions dans ce domaine¹⁹¹ ;
- l'initiative « Datadista » qui a été sélectionnée par le fonds d'innovation de la Digital News Initiative de Google pour produire un prototype (50 000 EUR)¹⁹² ;

¹⁸⁶ Conseil de l'Europe, *Algorithmes et droits humains : Étude sur les dimensions des droits humains dans les techniques de traitement automatisé des données et éventuelles implications réglementaires*, Étude du Conseil de l'Europe, n° DGI (2017) 12, 2018. Disponible à l'adresse <https://www.coe.int/en/web/freedom-expression/-/algorithms-and-human-rights-a-new-study-has-been-published>, p. 5.

¹⁸⁷ Conférence « Maîtriser les règles du jeu – l'impact du développement de l'intelligence artificielle sur les droits de l'homme, la démocratie et l'état de droit », organisée par le Conseil de l'Europe et la présidence finlandaise du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe (Helsinki, 26-27 février 2019), Conclusion § 9, disponible à l'adresse <https://rm.coe.int/conclusions-from-the-conference/168093368c>

¹⁸⁸ *Ethics Guidelines For Trustworthy AI*, préparées par le groupe d'experts de haut niveau de la Commission européenne sur l'intelligence artificielle et publiées le 8 avril 2019, à l'adresse <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/ethics-guidelines-trustworthy-ai>. Un forum de discussion sera ensuite créé pour favoriser l'échange de bonnes pratiques.

¹⁸⁹ Pour plus d'informations, voir <https://civio.es/nosotros/>

¹⁹⁰ Pour plus d'informations, voir http://medialab-prado.es/article/periodismo_de_datos_-_grupo_de_trabajo, également disponible en anglais.

<http://medialab-prado.es/article/v-taller-de-produccion-de-periodismo-de-datos-la-espana-vacia>

<http://medialab-prado.es/article/jornadas-de-periodismo-de-datos-2017-jpd17-cada-dato-cuenta>

¹⁹¹ Pour plus d'informations, voir <http://medialab-prado.es/article/premio-periodismo-de-datos-ciudad-de-madrid-2017>.

- le projet « Maldita.es » dont le but est de fournir aux lecteurs des outils « pour ne pas se faire piéger »¹⁹³. Par l'intermédiaire de ses différentes branches, il surveille le discours politique et les informations diffusées sur les réseaux sociaux et analyse les messages en appliquant les techniques de vérification empruntées au journalisme de données. L'initiative « Maldita Hemeroteca » a obtenu le Prix de journalisme José Manuel Porquet en 2015 et a été finaliste du Prix de la presse européenne en 2016.

Par ailleurs, l'Association des journalistes de Madrid a approuvé en 2017, un code de conduite pour lutter contre les « fake news » ou fausses informations¹⁹⁴.

[187.] Bien que l'intelligence artificielle (IA) et les techniques automatisées puissent contribuer à détecter plus rapidement les désordres de l'information et à faire en sorte que les informations diffusées soient des contenus vérifiés et plus fiables, elles peuvent également être utilisées par ceux qui souhaitent créer et diffuser des fausses nouvelles¹⁹⁵. Ces évolutions font courir le risque que les individus ne soient plus en mesure de se forger leur propre opinion et de prendre des décisions indépendamment des systèmes automatisés, voire qu'ils fassent l'objet de manipulations liées à l'utilisation des technologies numériques de pointe et en particulier des techniques de micro-ciblage¹⁹⁶. Les États sont par conséquent encouragés à répondre à cette menace croissante par :

- l'adoption de mesures appropriées et proportionnées pour mettre en place des garanties juridiques efficaces contre les ingérences illégitimes et encourager l'acquisition par les utilisateurs des compétences clés dans la culture numérique¹⁹⁷ ;
- l'évaluation des cadres réglementaires relatifs à la communication politique et aux processus électoraux pour préserver la régularité des élections et veiller à ce que les électeurs aient accès à des niveaux d'information comparables concernant l'ensemble de l'échiquier politique et soient protégés contre les pratiques déloyales et la manipulation¹⁹⁸ ;
- la prise en compte de l'immense pouvoir que le progrès technologique confère à ceux – qu'il s'agisse d'entités publiques ou d'acteurs privés – susceptibles d'utiliser ces outils algorithmiques sans surveillance ou contrôle démocratique approprié, ainsi que du devoir de l'industrie d'agir avec équité, transparence et responsabilité sous la conduite des institutions publiques¹⁹⁹.

- **Promotion du pluralisme et de la diversité des médias**

[188.] L'accès à diverses sources d'informations sans discrimination permet à l'individu de se forger une opinion éclairée et contribue donc directement à des débats politiques pluralistes et à la constitution d'électorats informés²⁰⁰. Le problème grandissant des désordres de l'information renvoie à la nécessité de promouvoir le pluralisme des médias et

¹⁹² Pour plus d'informations, voir <https://datadista.com/>

¹⁹³ Pour plus d'informations, voir <https://maldita.es/>

¹⁹⁴ <http://www.apmadrid.es/decalogo-para-combatir-las-fake-news-o-noticias-falsas-en-la-era-de-la-posverdad/>

¹⁹⁵ Brundage, M., Avin, S., Clark, J., Toner, H., Eckersley, P., Garfinkel, B., Dafoe, A., Scharre, P., Zeitzoff, T., Filar, B. et Anderson, H. (2018). *The malicious use of artificial intelligence: Forecasting, prevention, and mitigation* : « En plus d'accroître la diffusion d'informations trompeuses, les articles contenant des fausses nouvelles pourraient être rédigés et publiés de manière automatisée, comme cela se fait déjà aujourd'hui dans le journalisme financier ou sportif », p. 46. Disponible à l'adresse <https://arxiv.org/ftp/arxiv/papers/1802/1802.07228.pdf>.

¹⁹⁶ *Déclaration du Comité des Ministres sur les capacités de manipulation des processus algorithmiques*, adoptée par le Comité des Ministres le 13 février 2019 lors de la 1337^e réunion des Délégués des Ministres.

¹⁹⁷ *Ibid.*, § 9.

¹⁹⁸ *Ibid.*, § 9.

¹⁹⁹ *Ibid.*, § 8.

²⁰⁰ *Lignes directrices du Comité des Ministres aux États membres sur la protection et la promotion des droits de l'homme dans les sociétés culturellement diverses*, cité ci-dessus, principe 66. Voir également le Rapport du Secrétaire Général Thorbjørn Jagland : *Populisme – le système de contre-pouvoirs est-il suffisamment puissant en Europe ?* Cité ci-dessus, p. 37.

de garantir un maximum de diversité dans l'environnement numérique²⁰¹. Les pouvoirs publics devraient assurer un environnement favorable au pluralisme des médias par la protection des droits à la libre expression et à la diversité de l'information, notamment en apportant des formes de soutien appropriées aux médias du secteur privé et aux médias indépendants du service public pour contribuer à la production d'informations de qualité et lutter contre les désordres de l'information²⁰².

[189.] Le Conseil de l'Europe a souligné à de nombreuses reprises l'importance du pluralisme des médias et de la transparence de la propriété des médias pour préserver le débat public dans les sociétés démocratiques. La Recommandation CM/Rec(2018)1 du Comité des Ministres aux États membres sur le pluralisme des médias et la transparence de leur propriété²⁰³ ajuste, complète et renforce le cadre existant pour tenir compte des évolutions technologiques, financières, réglementaires et autres dans l'écosystème actuel des médias en Europe.

[190.] Le gouvernement du *Royaume-Uni* a annoncé qu'il procédera à une analyse de la viabilité de la presse pour encourager et protéger le journalisme de qualité ; il se penchera notamment sur la question de savoir si les recettes publicitaires sont indûment détournées des producteurs de contenus et si le marché numérique de la publicité favorise le développement des « pièges à clics ». Les conclusions de l'examen feront l'objet d'un rapport qui contiendra des recommandations sur les mesures que l'industrie et le gouvernement pourraient prendre pour assurer un avenir financièrement durable au journalisme de qualité. Afin de renforcer l'engagement du Royaume-Uni à promouvoir la liberté et la diversité des médias ainsi que la protection des journalistes, le gouvernement britannique a investi 100 millions de livres sur cinq ans pour lutter contre la désinformation organisée par les États. Dans le cadre de son action diplomatique visant à promouvoir les droits de l'homme et la démocratie, le ministre des Affaires étrangères a également annoncé le lancement d'une campagne sur la liberté des médias qui comportera notamment une conférence internationale au cours de laquelle le Royaume-Uni entreprendra de travailler avec d'autres pays et acteurs pour défendre les droits d'une communauté de médias solide, libre, dynamique et diversifiée (déjà à elle seule un antidote contre la désinformation).

[191.] Entre septembre 2013 et août 2015, l'*Albanie*, la *Bosnie-Herzégovine*, le *Kosovo*²⁰⁴, le *Monténégro*, la *Macédoine du Nord* et la *Serbie* ont mis en œuvre un projet visant à mettre en place des garanties juridiques et institutionnelles pour la liberté d'expression, pour un journalisme de plus grande qualité et un paysage médiatique pluraliste. Ce projet, organisé par le Conseil de l'Europe en Europe du Sud-Est, a été financé par une contribution volontaire de la Norvège.

²⁰¹ Rapport final du Groupe d'experts de haut niveau de la Commission européenne sur les fake news, « *A Multi-Dimensional Approach to Disinformation* » cité ci-dessus p. 14.

²⁰² *Joint Declaration on the freedom of expression and "Fake news", Disinformation and Propaganda*, op. cit., point n° 3. Cela inclut notamment (i) un cadre réglementaire clair protégeant les radiodiffuseurs contre toute ingérence politique ou commerciale ; (ii) des médias de service public indépendants et dotés de ressources adéquates ; (iii) des mesures pour favoriser la diversité des médias, et notamment (si cela est justifié) des subventions ou autres aides pour la production de contenus divers et de qualité ; (iv) des règles pour lutter contre la concentration des médias et favoriser la transparence de la propriété des médias et (v) des programmes pour favoriser l'éducation aux médias et au numérique. Voir également la Recommandation CM/Rec(2012)1 du Comité des Ministres aux États membres sur la gouvernance des médias de service public, cité ci-dessus.

²⁰³ *Recommandation CM/Rec(2018)1 du Comité des Ministres aux États membres sur le pluralisme des médias et la transparence de leur propriété*, adoptée par le Comité des Ministres le 7 mars 2018 lors de la 1309^e réunion des Délégués des Ministres.

²⁰⁴ Toute référence au Kosovo dans le présent texte, qu'il s'agisse de son territoire, de ses institutions ou de sa population, doit être entendue dans le plein respect de la Résolution 1244 du Conseil de sécurité de l'Organisation des Nations Unies, sans préjuger du statut du Kosovo.

- **Sensibilisation et éducation aux médias**

[192.] Mieux sensibiliser la population est essentiel pour rendre la société plus résiliente à la menace que constitue la désinformation. Avant toute chose, il faut acquérir une meilleure compréhension des sources de la désinformation ainsi que des intentions, des outils et des objectifs sur lesquels elle repose, mais aussi de notre propre vulnérabilité²⁰⁵. Créer une résilience suppose aussi d'organiser des formations spécialisées, des conférences et des débats publics, et de proposer d'autres formes d'apprentissage en commun, notamment pour les médias. Cela requiert également de doter des moyens nécessaires tous les secteurs de la société, et en particulier d'améliorer l'éducation aux médias afin que les citoyens sachent comment repérer la désinformation et s'en défendre²⁰⁶. Une riposte globale ne pourra être opposée à la désinformation qu'avec la contribution active de la société civile²⁰⁷.

[193.] À l'occasion des élections législatives de septembre 2017 en *Norvège*, l'autorité norvégienne des médias, en coopération avec Faktisk.no et Facebook, a fait passer des annonces dans de nombreux journaux nationaux et locaux. Celles-ci contenaient dix conseils concrets pour signaler une fausse nouvelle, afin d'aider le public à repérer les fausses informations en ligne. L'autorité norvégienne des médias a également publié un questionnaire sur la différence entre satire, vraies nouvelles et fausses informations, qui a été diffusé sur Facebook.

[194.] En *France*, la Délégation interministérielle à la lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la haine anti-LGBT » (DILCRAH) soutient plusieurs associations comme « Génération numérique », « Conspi Hunter », « France Fraternités » et bientôt « E-enfance » dont le but est de sensibiliser au danger des « fake news ». La DILCRAH soutient également d'autres associations comme l'Observatoire du conspirationnisme et « What's the fake », qui produit des films diffusés sur Internet dont le but est d'analyser et de déconstruire le discours conspirationniste et les fausses informations. Cette association a par exemple diffusé en novembre 2017 un clip vidéo pour attirer l'attention sur les sources de « fake news » publiées sur Twitter et Facebook. Le clip reposait sur une étude menée par des chercheurs de plusieurs universités montrant que les théories conspirationnistes et les « fake news » proviennent la plupart du temps des mêmes sources²⁰⁸. Par ailleurs, des mesures sont prises dans le cadre du plan d'éducation aux médias et à l'information lancé en mars 2018 et renouvelé en 2019, en plus des dispositions de la loi contre la manipulation de l'information, qui prévoit la mise en place de mesures d'éducation aux médias et à l'information par les plates-formes (voir ci-dessus § 169).

[195.] En *République de Moldova*, depuis novembre 2015, l'Association de la presse indépendante, en partenariat avec le Centre du journalisme indépendant et l'Association des journalistes de télévision indépendants a mené une campagne dans les médias contre les informations fausses et biaisées, intitulée « *Stop Fals!* ». Cette campagne avait pour but de réduire l'impact des informations de propagande et de manipulation déformant la réalité, que les institutions des médias de masse et d'autres structures

²⁰⁵ Communication conjointe au Parlement européen, au Conseil européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, *Plan d'action contre la désinformation*, cité ci-dessus, partie 3. pilier 4.

²⁰⁶ *Ibid.*

²⁰⁷ *Joint Declaration on the freedom of expression and "Fake news", Disinformation and Propaganda*, cité ci-dessus, § 3.e. Voir aussi la *Cartographie des pratiques et des activités d'éducation aux médias dans l'UE-28*, Rapport de l'Observatoire de l'audiovisuel publié en mars 2017, disponible à l'adresse <https://www.obs.coe.int/en/web/observatoire/reports>

²⁰⁸ Pour plus d'informations, voir <http://what-the-fake.com/2017/11/15/reddit-4chan-forum-fake-news/>

contrôlées politiquement propagent par différents moyens, ainsi que de renforcer les capacités des citoyens à analyser de manière critique les informations qu'ils reçoivent. En parallèle, l'Association de la presse indépendante a lancé l'application de téléphonie mobile *StopFals* qui permet aux utilisateurs de signaler les informations qu'ils jugent fausses ou déformées, afin que l'association puisse en contrôler la véracité.

[196.] Aux *Pays-Bas*, le gouvernement a lancé en 2019 une campagne (« Restez curieux, restez critiques ») et un site web www.blijfkritisch.nl (« Restez critiques ») pour sensibiliser la population à la désinformation afin d'en prévenir son influence .

[197.] Partout en Europe, des initiatives sont prises pour améliorer la connaissance des médias ; plusieurs études sont disponibles sur les politiques des différents pays en la matière²⁰⁹. Pour que l'éducation aux médias et à l'information soit efficace, elle doit être mise en œuvre à grande échelle et assortie de méthodes claires d'évaluation et de comparaison entre pays²¹⁰.

[198.] Eu égard au nombre particulièrement élevé d'enfants et de jeunes utilisateurs d'Internet, il est essentiel de disposer de programmes d'éducation à la citoyenneté numérique qui mettent l'accent sur l'éducation aux médias, l'éducation à l'information et l'éducation aux droits de l'homme, afin d'aider les jeunes à acquérir les compétences de pensée critique nécessaires pour naviguer dans l'espace numérique. De telles initiatives devraient être mises en œuvre par des moyens divers, notamment grâce à l'éducation formelle et non formelle²¹¹.

[199.] En *Suède*, le Conseil des médias est une agence nationale chargée d'assurer l'éducation des enfants et des jeunes aux médias et à l'information. Depuis 2017, l'éducation aux médias et à l'information a également été intégrée au programme scolaire suédois, afin de développer l'esprit critique des élèves dès le plus jeune âge et de les doter des compétences nécessaires pour analyser les sources et distinguer les vraies informations des fausses²¹².

[200.] La *Finlande* a mis en place les initiatives suivantes pour promouvoir l'éducation aux médias des enfants et des jeunes :

- de nombreuses écoles utilisent les journaux chaque jour comme support pédagogique ou outil d'enseignement. L'association finlandaise de la presse a également publié des ressources à l'intention des enseignants de différentes

²⁰⁹ Frau-Meigs D., Velez I., et Flores-Michel J. (sous la dir. de), *Public Policies in Media and Information Literacy across Europe: CrossCountry Comparisons*, Routledge, London, 2017 ; Observatoire européen de l'audiovisuel du Conseil de l'Europe, « Cartographie des pratiques et des activités d'éducation aux médias dans l'UE-28 » publiée en mars 2017. Le rapport donne un aperçu des tendances des projets réalisés en matière d'éducation aux médias par les parties prenantes des 28 États membres de l'Union européenne, afin de mettre en avant quelques-uns des projets les plus diversifiés, intéressants et innovants dans l'espoir d'encourager de futures collaborations à travers l'Europe <https://rm.coe.int/1680783500>

²¹⁰ Voir la *Recommandation CM/REC(2018)2 du Comité des Ministres aux États membres sur les rôles et les responsabilités des intermédiaires d'Internet*, adoptée par le Comité des Ministres le 7 mars 2018 lors de la 1309^e réunion des Délégués des Ministres, § 12 ; Rapport final du groupe d'experts de haut niveau de la Commission européenne sur les fake news, *A Multi-Dimensional Approach to Disinformation*, cité ci-dessus., 2 (iii).

²¹¹ Voir Conseil de l'Europe, *Recommandation CM/Rec(2018)2 du Comité des Ministres aux États membres sur les rôles et les responsabilités des intermédiaires d'Internet*, op. cit., § 8. Voir aussi le *Manuel de maîtrise de l'Internet* du Conseil de l'Europe qui est un guide pour les enseignants, les parents et les enfants, disponible en plusieurs langues à l'adresse https://www.coe.int/t/dghl/StandardSetting/InternetLiteracy/hbk_en.asp

²¹² *Swedish kids to learn computer coding and how to spot fake news in primary school*, TheLocal.se, 13 mars 2017, disponible à l'adresse <https://www.thelocal.se/20170313/swedish-kids-to-learn-computer-coding-and-how-to-spot-fake-news-in-primary-school>

matières et à différents niveaux. Ils sont mis à disposition gratuitement.

- en Finlande, plus de 100 journalistes ont participé à l'automne 2017 à une campagne visant à promouvoir le journalisme basé sur des faits dans les écoles de tout le pays. Les journalistes se sont rendus dans les écoles et y ont présenté le travail de journaliste dans le but de rendre les élèves plus responsables et de les encourager à évaluer l'information de manière indépendante. Des supports d'éducation aux médias élaborés par des éditeurs de journaux et de magazines ainsi que par l'organisme public de radiodiffusion ont été intégrés à la campagne qui a reçu le soutien de l'Union des journalistes, de plusieurs éditeurs et de l'Université de sciences appliquées Haaga-Helia.

[201.] En *République tchèque*, l'ONG tchèque « People in Need » assure une éducation progressive des élèves aux médias, www.jsns.cz. Un projet étudiant axé sur la vérification de faits et l'éducation aux médias a également été lancé ; voir www.zvolisi.cz.

[202.] L'éducation aux médias et à l'information ne doit pas se limiter aux enfants et aux jeunes : des efforts similaires devraient être déployés pour les citoyens de tous âges, et notamment les personnes âgées, ainsi que pour tous les groupes de population sans discrimination aucune. Des modules de formation devraient également être proposés aux enseignants, aux journalistes et aux autres professionnels des médias. Les bibliothèques ont également un rôle à jouer dans le développement de la connaissance des médias et le renforcement des compétences numériques²¹³.

[203.] La loi *suédoise* sur les bibliothèques donne pour mission principale au système des bibliothèques publiques de promouvoir le développement d'une société démocratique en contribuant au transfert de connaissances et à la libre formation des opinions. Les bibliothèques publiques doivent s'efforcer d'approfondir les connaissances sur les moyens d'utiliser les technologies de l'information pour accéder au savoir, apprendre et participer à la vie culturelle. Cette disposition concerne la capacité à mettre à profit les technologies numériques pour obtenir des informations et les évaluer. Le projet de loi du gouvernement suédois souligne que, bien que de nombreuses personnes aient aujourd'hui une bonne connaissance de l'utilisation des technologies de l'information, cela n'est pas le cas de l'ensemble de la population. Il fait également observer que même celles et ceux qui maîtrisent les technologies ne savent pas toujours comment gérer les sources d'information numériques et comment adopter un regard critique sur l'information, y réfléchir et l'évaluer. Dans le projet de loi de finances pour 2018, le gouvernement propose que la Bibliothèque nationale soit chargée de renforcer les compétences numériques en Suède. La Bibliothèque nationale, parallèlement aux activités des bibliothèques régionales, coordonnera la formation des bibliothèques publiques du pays au renforcement des compétences numériques.

[204.] Le projet « Mind over Media in EU » est mis en œuvre en huit langues, dans six pays de l'Union européenne. Il s'inscrit dans le cadre du projet pilote « Media Literacy for All » financé par la DG CONNECT. Il a été lancé en janvier 2018 pour sensibiliser à la propagande contemporaine suscitée par le monde en perpétuel changement de l'information, du divertissement, de la publicité et des médias sociaux. Le projet est élaboré par la Fondation Evens en coopération avec le *Centre pour l'éducation à la citoyenneté (Pologne)*, l'*Association pour la culture de la communication et des médias (Croatie)*, la *Société finlandaise d'éducation aux médias*, *IMEC/Mediawijs (Belgique)*, la *société Mediawise (Roumanie)* et *Media Maker/Citizen Press (France)*. Son but est de

²¹³ Rapport final du groupe d'experts de haut niveau de la Commission européenne sur les fake news, *A Multi-Dimensional Approach to Disinformation*, cité ci-dessus., p. 27.

mettre en place un réseau européen d'éducateurs et de professionnels et de créer une plateforme en ligne éducative, participative et multilingue, « Mind over Media ». Des ressources éducatives contextualisées et des ateliers et séminaires en ligne et hors ligne à l'intention des enseignants, des bibliothécaires et des responsables des médias compléteront les actions de la plateforme²¹⁴.

- **Réponses coordonnées et poursuite de la recherche**

[205.] Ces dernières années, les désordres de l'information se sont développés rapidement dans le monde et on commence seulement à mieux comprendre aujourd'hui leurs incidences directes et indirectes. Toute action efficace contre ce phénomène nécessitera une coopération plus poussée entre les États au niveau national et international, notamment sur le plan du partage d'informations. Des travaux de recherche devront également être menés en continu sur la manière dont les désordres de l'information se créent et sont diffusés et sur l'impact des différentes formes qu'ils prennent. Une plus grande transparence, ainsi qu'un accès aux données pertinentes devront également être assurés, ainsi que des évaluations régulières des réponses apportées au problème²¹⁵. Ce point est particulièrement important car les désordres de l'information sont un problème multifactoriel, évolutif et complexe, pour lequel il n'existe pas de solution unique²¹⁶.

[206.] Au niveau international, une déclaration conjointe sur les « fake news », la désinformation et la propagande²¹⁷ a été adoptée en 2017 par le Rapporteur spécial des Nations Unies sur la liberté d'expression et d'opinion, le Représentant pour la liberté des médias de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE), le Rapporteur spécial pour la liberté d'expression de l'Organisation des États américains (OAS) et le Rapporteur spécial sur la liberté d'expression et l'accès à l'information de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples (ACHPR). Cette déclaration appelle notamment à soutenir toutes les parties prenantes pour développer des initiatives participatives et transparentes permettant de mieux comprendre l'impact des désordres de l'information sur la démocratie, la liberté d'expression, le journalisme et l'espace civique, ainsi qu'à trouver des réponses appropriées à ces phénomènes²¹⁸. Dans la *Recommandation CM/Rec(2018)2* sur les rôles et les responsabilités des intermédiaires d'Internet, le Comité des Ministres recommande aux États membres du Conseil de l'Europe d'engager un dialogue régulier, inclusif et transparent avec tous les acteurs concernés en vue de partager et d'examiner des informations et de promouvoir l'utilisation responsable des dernières évolutions technologiques liées aux intermédiaires d'Internet²¹⁹.

[207.] En *Espagne*, pour mieux comprendre le phénomène des « fake news », la

²¹⁴ Pour plus de précisions, voir www.mindovermedia.eu.com. Version polonaise : Mind Over Media Polska. Szkoła krytycznego myślenia

²¹⁵ Communication conjointe au Parlement européen, au Conseil européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, *Plan d'action contre la désinformation*, cité ci-dessus, partie 3, Pilier 3.

²¹⁶ Rapport final du Groupe d'experts de haut niveau de la Commission européenne sur les fake news, « *A Multi-Dimensional Approach to Disinformation* » cité ci-dessus, p. 3.

²¹⁷ *Joint Declaration on the freedom of expression and "Fake news", Disinformation and Propaganda*, cité ci-dessus

²¹⁸ *Ibid.*, 6.a.

²¹⁹ Conseil de l'Europe, *Recommandation CM/REC(2018)2 du Comité des Ministres aux États membres sur les rôles et les responsabilités des intermédiaires d'Internet*, cité ci-dessus, § 12 ; Rapport au Conseil de l'Europe, *Information Disorder : Toward an Interdisciplinary Framework for Research and Policy Making*, cité ci-dessus, partie 6 : Conclusions

Commission mixte sur la sécurité nationale a tenu fin 2017 une série de réunions avec des experts externes²²⁰, et notamment le Directeur du Centre d'excellence STRATCOM de l'OTAN, principalement sur les questions de cybersécurité²²¹.

[208.] Le ministre *danois* de la Défense a annoncé avec son homologue suédois que leurs deux pays s'apprêtaient à renforcer leur coopération en matière de défense pour lutter contre la « menace croissante » de campagnes de fausses informations et de cyber-incidents « dangereux »²²². Par ailleurs, l'une des missions de la Commission sur la liberté d'expression, créée fin 2017, est d'examiner la notion de fake news sous l'angle de la liberté d'expression.

[209.] Lors de l'édition 2018 du Sommet du numérique des Balkans occidentaux qui s'est tenu à Skopje, *Macédoine du Nord* en avril 2018, une session spéciale a été consacrée au phénomène des « fake news ». Elle a réuni des journalistes de haut rang et des représentants des médias régionaux et internationaux, ainsi que des représentants des gouvernements et de la Commission européenne. Son but était de sensibiliser au phénomène des « fake news » et de donner une vue d'ensemble de l'évolution du paysage médiatique. Elle visait également à définir les responsabilités des différents acteurs et les moyens de garantir par ailleurs la liberté d'expression, le pluralisme des médias et le droit des citoyens de recevoir des informations diversifiées et fiables. Les principaux intervenants du secteur ont pu recenser et hiérarchiser les principales menaces pour la démocratie et ont ouvert la voie à une stratégie multipartite de lutte contre les « fake news » dans les Balkans occidentaux.

[210] Des travaux de recherche sont également menés au plan national pour examiner le problème dans chaque pays. Il est important que la méthodologie employée pour ce type d'études soit la même partout, afin de pouvoir réaliser des comparaisons entre pays²²³.

[211.] Par ailleurs, le lien étroit entre les désordres de l'information et le discours de haine, l'incitation à la violence et la perpétration d'infractions motivées par la haine, voire d'attaques terroristes, est une préoccupation croissante (voir ci-dessous chapitre IV. *Domaine d'intérêt spécifique : le discours de haine*). Dans certains cas, les désordres de l'information peuvent constituer la première étape d'un processus de radicalisation par une perte des repères habituels²²⁴. Il s'agit donc également d'un enjeu de sécurité pour la plupart des États.

²²⁰ Pour plus de précisions, voir

http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/GenericPopUpAudiovisual?next_page=/wc/audiovisualdetalle?codSesion=10&codOrgano=319&fechaSesion=23/11/2017&mp4=mp4&idLegislaturaElegida=12 et http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_en/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_in/zonas_in/defense+security/ari92-2017-milosevichjuaristi-combination-instrument-russia-information-war-catalonia

²²¹ Pour plus de précisions, voir

http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/GenericPopUpAudiovisual?next_page=/wc/audiovisualdetalle?codSesion=12&codOrgano=319&fechaSesion=14/12/2017&mp4=mp4&idLegislaturaElegida=12

²²² Lien vers l'article en anglais : <https://www.theguardian.com/world/2017/aug/31/denmark-and-sweden-boost-defence-ties-to-fight-russian-cyber-attacks>

²²³ Rapport au Conseil de l'Europe, *Information Disorder : Toward an Interdisciplinary Framework for Research and Policy Making*, op. cit. Les auteurs recommandent d'utiliser la carte mentale fournie dans le rapport, partie 6.

²²⁴ Communication conjointe au Parlement européen, au Conseil européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, *Plan d'action contre la désinformation*, cité ci-dessus, Introduction : « les campagnes de désinformation, en particulier celles menées par des pays tiers, font souvent partie d'une guerre hybride comprenant des cyber-attaques et le piratage de réseaux. Divers éléments montrent que des acteurs étatiques étrangers déploient de plus en plus des stratégies de désinformation visant à influencer des débats sociétaux, à introduire des clivages et à interférer avec les processus de prise de décision démocratiques ».

[212.] Le gouvernement tchèque a mis en place deux instances spécialisées pour recenser et analyser les menaces actuelles pour la sécurité nationale :

- L'Audit national de sécurité créé en 2016, traite tous les aspects des menaces extrémistes et évalue l'adéquation de la législation existante et la capacité de l'infrastructure de sécurité à y faire face. Pour l'Audit national de sécurité, des risques élevés sont attribuables en particulier à la capacité des extrémistes à diviser la société et à affaiblir l'État en générant des antagonismes fondés sur les identités ethniques, religieuses, de classe ou autres, à mesure que la population majoritaire se polarise autour d'animosités liées à des opinions divergentes. Il cite à ce propos les campagnes de désinformation menées à l'initiative de pouvoirs étrangers, notamment en se servant des plateformes de médias sociaux comme instruments de radicalisation de la société²²⁵.
- Le Centre contre le terrorisme et les menaces hybrides relevant du ministère de l'Intérieur tchèque, entré en fonction le 1^{er} janvier 2017, est chargé entre autres de répondre aux nouvelles menaces asymétriques ou hybrides recensées dans la Stratégie nationale de sécurité. Le Centre s'occupe de la surveillance des menaces ayant trait à la sécurité interne, ce qui inclut de nombreux types de menaces et d'incidents potentiels parmi lesquels les campagnes de désinformation. À partir de son travail de suivi, le Centre évalue les menaces détectées et formule des propositions de solutions législatives et techniques qu'il mettra en œuvre dans la mesure du possible. Il diffuse également des informations et sensibilise le grand public et les professionnels à ces questions²²⁶.

IV. DOMAINE D'INTÉRÊT SPÉCIFIQUE : LE DISCOURS DE HAINE

[213.] Le discours de haine est un vaste concept qui englobe diverses expressions de haine discriminatoires à l'égard de personnes ou de groupes de personnes²²⁷. Il peut mettre en danger la cohésion sociale et le pluralisme et nuit à la protection et à la promotion des droits de l'homme pour chaque membre de la société²²⁸. S'ils ne sont pas combattus, le discours de haine et l'incitation à la haine peuvent mener à des actes de violence et à des infractions motivées par la haine (« crimes de haine »)²²⁹ voire à des conflits à plus grande échelle, ce qui pose un grave problème de sécurité²³⁰.

²²⁵ Pour plus d'informations (et un lien vers la traduction en anglais de l'Audit national de sécurité), voir <http://www.mvcr.cz/cthh/clanek/audit-narodni-bezpecnosti>.

²²⁶ Pour plus d'informations en anglais, voir <http://www.mvcr.cz/cthh/clanek/centre-against-terrorism-and-hybrid-threats.aspx>.

²²⁷ ARTICLE 19 'Hate Speech' Explained. A Toolkit, p. 10

[https://www.article19.org/data/files/medialibrary/38231/Hate-Speech'-Explained---A-Toolkit-\(2015-Edition\).pdf](https://www.article19.org/data/files/medialibrary/38231/Hate-Speech'-Explained---A-Toolkit-(2015-Edition).pdf)

²²⁸ *Lignes directrices du Comité des Ministres aux États membres sur la protection et la promotion des droits de l'homme dans les sociétés culturellement diverses*, cité ci-dessus, préambule, considérant 13 ; Conseil des droits de l'homme de l'ONU, *Rapport de la Rapporteuse spéciale sur les questions relatives aux minorités*, 5 janvier 2015, A/HRC/28/64, § 102 ; Réponse du Comité des Ministres à la Recommandation 2098 (2017) de l'APCE « Mettre fin à la cyberdiscrimination et aux propos haineux en ligne », § 2.

²²⁹ La décision du Conseil ministériel de l'OSCE n° 9/09 sur la lutte contre les crimes de haine, adoptée à Athènes le 2 décembre 2009, définit les crimes de haine comme « des infractions pénales motivées par des préjugés » : cette définition a été acceptée par tous les États membres de l'OSCE et donc de l'UE et du Conseil de l'Europe, et a été reprise dans la Décision-cadre du Conseil (UE) 2008/913/JHA sur la lutte contre certaines formes et manifestations de racisme et de xénophobie au moyen du droit pénal et dans la Note d'orientation sur cette décision-cadre de novembre 2018, voir https://ec.europa.eu/newsroom/just/document.cfm?doc_id=55607. D'après cette définition, deux éléments doivent être présents pour qu'une infraction soit considérée comme un crime de haine : d'une part, l'acte doit constituer une infraction en droit pénal et d'autre part, il doit être motivé par des préjugés. Les crimes de haine sont principalement des attaques physiques contre des personnes, des groupes de personnes ou des biens ; cela dit, il peut également s'agir d'infractions assorties de menaces ou de comportements violents, menaçants, harcelants ou injurieux. La Cour partage cette approche dans sa jurisprudence, en établissant expressément une obligation positive de déceler et d'enquêter efficacement sur les éventuels mobiles racistes d'actes de violence au titre des articles 2 et 3 combinés à l'article 14 de la

- **La difficulté de définir le « discours de haine »**

[214.] Il n'y a aujourd'hui aucune convention internationale sur l'utilisation du terme « discours de haine »²³¹ ou sa signification.

Organisation des Nations Unies

[215.] Le CERD considère que le discours de haine est « une forme de discours dirigée contre autrui, qui rejette les principes fondamentaux des droits de l'homme, de la dignité humaine et de l'égalité, et vise à affaiblir la position de personnes et de groupes dans la société »²³².

[216.] Cependant, dans d'autres contextes, par exemple dans les résolutions du Conseil des droits de l'homme des Nations Unies, le terme « discours de haine » est écarté au profit de formulations plus précises comme « l'intolérance, les stéréotypes négatifs, la stigmatisation, la discrimination, l'incitation à la violence et la violence visant certaines personnes en raison de leur religion ou de leur conviction »²³³ ou « la discrimination et les préjugés qui se propagent » ou « l'incitation à la haine »²³⁴.

Conseil de l'Europe

[217.] Au niveau du Conseil de l'Europe, aux fins de la Recommandation No. R (97) 20 du Comité des Ministres aux États membres sur le discours de haine, « le 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 »²³⁵.

[218.] En ce qui concerne la diffusion de propagande raciste et xénophobe par le biais de systèmes informatiques, l'article 2 du Protocole additionnel à la Convention sur la cybercriminalité définit le matériel raciste et xénophobe comme « tout matériel écrit, toute

Convention : « Traiter la violence et les brutalités à motivation raciste sur un pied d'égalité avec les affaires sans connotation raciste équivaudrait à fermer les yeux sur la nature spécifique d'actes particulièrement destructeurs des droits fondamentaux », voir notamment *Sečić c. Croatie* (requête n° 40116/02), arrêt du 31 mai 2007, § 67. Récemment, la Cour a étendu cette obligation aux menaces directes pour lesquelles il existe un mobile raciste, au titre de l'article 8 de la Convention, voir *R.B. c. Hongrie* (requête n° 64602/12), arrêt du 12 avril 2016, § 84. Il convient de mentionner que dans la jurisprudence de la Cour, aucune obligation positive similaire n'a été introduite dans les affaires d'appel ou d'incitation à la haine ou de discrimination lorsque l'intégrité physique ou la vie privée de la personne ne sont pas en jeu.

Voir également les rapports de la FRA *Ensuring justice for hate crime victims: professional perspectives and Making hate crime visible in the European Union: acknowledging victims' rights*

²³⁰ BIDDH/OSCE, *What is hate crime*, disponible à l'adresse <http://hatecrime.osce.org/what-hate-crime>

²³¹ L'interprétation du « discours de haine » par les acteurs privés élargit encore les définitions qui en sont données au niveau régional et international. Les Règles de YouTube, par exemple, le définissent comme suit : « tout contenu incitant à la violence ou à la haine contre des individus ou des groupes d'individus en fonction de l'une des caractéristiques suivantes : race, origine ethnique, religion, handicap, sexe, âge, statut d'ancien combattant ou orientation sexuelle/identité de genre ».

²³² Comité pour l'élimination de la discrimination raciale, *Recommandation générale n° 35, Lutte contre les discours de haine raciale*, 26 septembre 2013, CERD/C/GC/35, § 10.

²³³ *Résolution 16/18 du Conseil des droits de l'homme des Nations Unies – Lutte contre l'intolérance, les stéréotypes négatifs, la stigmatisation, la discrimination, l'incitation à la violence et la violence visant certaines personnes en raison de leur religion ou de leur conviction*, A/HRC/Res/16/18, adoptée le 24 mars 2011.

²³⁴ *Résolution 16/18 du Conseil des droits de l'homme des Nations Unies - Situation des droits de l'homme des musulmans rohingyas et autres minorités au Myanmar*, A/HRC/Res/29/21, adoptée le 3 juillet 2015.

²³⁵ *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^e réunion des Délégués des Ministres.

image ou toute autre représentation d'idées ou de théories qui préconise ou encourage la haine, la discrimination ou la violence, contre une personne ou un groupe de personnes, en raison de la race, de la couleur, de l'ascendance ou de l'origine nationale ou ethnique, ou de la religion, dans la mesure où cette dernière sert de prétexte à l'un ou l'autre de ces éléments, ou qui incite à de tels actes ».

[219.] Dans sa Recommandation de politique générale n° 15 sur la lutte contre le discours de haine (RPG n° 15), l'ECRI précise que par « discours de haine » on entend « le fait de prôner, de promouvoir ou d'encourager sous quelque forme que ce soit, le dénigrement, la haine ou la diffamation d'une personne ou d'un groupe de personnes ainsi que le harcèlement, l'injure, les stéréotypes négatifs, la stigmatisation ou la menace envers une personne ou un groupe de personnes et la justification de tous les types précédents d'expression au motif de la « race », de la couleur, de l'origine familiale, nationale ou ethnique, de l'âge, du handicap, de la langue, de la religion ou des convictions, du sexe, du genre, de l'identité de genre, de l'orientation sexuelle, d'autres caractéristiques personnelles ou de statut »²³⁶.

[220.] D'après une étude annuelle financée par l'UE en 2016, les cas de discours de haine se sont multipliés sur Internet ; la xénophobie en particulier (haine à l'encontre des immigrés, souvent associée à la haine contre les musulmans) est la forme la plus répandue de discours de haine sur les plateformes sociales²³⁷. Par ailleurs, on constate que l'expression d'opinions d'extrême-droite est en hausse constante²³⁸. Le discours de haine fondé sur le sexe est également très présent et vise plus souvent les femmes que les hommes²³⁹. Les propos haineux, les insultes et les menaces sur les espaces en ligne, dont les utilisateurs font couramment l'expérience, les font hésiter à participer à des débats sur différents thèmes dans les médias sociaux²⁴⁰. Par conséquent, de nombreux utilisateurs renoncent à leur liberté d'expression et ne participent pas au débat²⁴¹.

- **Élaboration de stratégies nationales complètes**

[221.] Dissuader et prévenir le recours au discours de haine et limiter et réparer le tort qu'il cause nécessite une multitude de mesures impliquant divers secteurs de la société ainsi que les autorités nationales à différents niveaux²⁴². Pour que ces mesures soient pleinement efficaces, une coopération et une coordination devront être assurées entre les différents acteurs concernés²⁴³.

²³⁶ Commission européenne contre le racisme et l'intolérance, Recommandation de politique générale n° 15 (RPG n° 15) sur la lutte contre le discours de haine, préambule adopté le 8 décembre 2015.

²³⁷ Réseau d'excellence VOX-Pol, « Violent Extremism and Terrorism Online in 2016: The Year in Review » ; disponible à l'adresse https://www.voxpol.eu/download/vox-pol_publication/Year-In-Review-WEB.pdf

²³⁷ Commission européenne, *Eurobaromètre spécial – Pluralisme des médias et démocratie*, publié en novembre 2016.

²³⁸ Commission européenne, *Eurobaromètre spécial – Pluralisme des médias et démocratie*, op. cit..

²³⁹ Institut danois des droits de l'homme, *Hate Speech in the Public Online Debate*, publié en 2017, résumé en anglais p. 12, disponible à l'adresse

https://menneskeret.dk/sites/menneskeret.dk/files/media/dokumenter/udgivelser/ligebehandling_2017/rapport_ha_defulde_ytringer_online_2017.pdf

²⁴⁰ Commission européenne, *Eurobaromètre spécial - Pluralisme des médias et démocratie*, résumé, publié en novembre 2016, disponible à l'adresse http://ec.europa.eu/information_society/newsroom/image/document/2016-47/sp452-summary_en_19666.pdf

²⁴¹ Institut danois des droits de l'homme, *Hate Speech in the Public Online Debate*, publié en 2017, résumé en anglais p. 12, disponible à l'adresse

https://menneskeret.dk/sites/menneskeret.dk/files/media/dokumenter/udgivelser/ligebehandling_2017/rapport_ha_defulde_ytringer_online_2017.pdf

²⁴² *Lignes directrices du Comité des Ministres aux États membres sur la protection et la promotion des droits de l'homme dans les sociétés culturellement diverses*, principes 77 et 78.

²⁴³ RPG n° 15 de l'ECRI, Recommandation 3.e.

[222.] Le problème du discours de haine devra également être examiné dans un contexte plus large pour traiter également les causes de son apparition et de sa propagation. À cette fin, il pourra être utile d'élaborer un ensemble de politiques coordonnées sur le discours de haine, qui pourraient prendre la forme d'un plan d'action ciblé de lutte contre le discours de haine ou s'inscrire dans une stratégie plus vaste de lutte contre l'extrémisme, le racisme et l'intolérance²⁴⁴. Ces plans et stratégies devraient être assortis de tâches concrètes pour les ministères, les communes et la police et être conçus et évalués sur une base annuelle. Il est primordial que ces efforts soient continus et que des plans d'action nationaux pluriannuels sur le discours de haine soient mis en place²⁴⁵.

[223.] Certains points importants à prendre en compte dans toute stratégie ou tout plan d'action national complet en matière de lutte contre le discours de haine sont présentés dans les paragraphes suivants.

[224.] Le gouvernement *norvégien* a adopté une stratégie contre le discours de haine pour 2016-2020. Ses principaux axes sont les suivants :

- faciliter les espaces de discussion,
- combattre le discours de haine chez les enfants et les jeunes,
- améliorer la réponse juridique au discours de haine,
- combattre le discours de haine dans le secteur de l'emploi,
- combattre le discours de haine dans le secteur des médias,
- renforcer les connaissances et la recherche sur le discours de haine²⁴⁶.

[225.] Le ministère de l'Intérieur de la *République tchèque* publie chaque année un rapport sur l'extrémisme. En 2016, il a mis en place l'Audit national de sécurité (voir ci-dessus § 212) portant notamment sur la radicalisation de la population par l'incitation à la haine à l'égard de certaines communautés ethniques et religieuses.

[226.] En *Croatie*, le plan national de lutte contre la discrimination 2017-2022 contient plusieurs mesures visant à combattre le discours de haine, comme :

- des campagnes de lutte contre le discours de haine dans le sport
- des séminaires spécialisés pour les forces de l'ordre, les avocats, les procureurs, les juges et les ONG sur les dispositions du Code pénal relatives aux infractions motivées par la haine et au discours de haine
- des tables rondes consacrées à la discrimination, aux infractions motivées par la haine et au discours de haine
- une amélioration de la collecte de données sur les infractions motivées par la haine et le discours de haine pour le suivi du Code de conduite de l'UE sur la lutte contre les discours de haine illégaux en ligne
- des campagnes de lutte contre la discrimination et les infractions motivées par la haine.

[227.] Le 24 novembre 2016, le gouvernement *suédois* a adopté un plan national de lutte contre le racisme, les formes similaires d'hostilité et les infractions motivées par la haine, dans les domaines stratégiques suivants : amélioration de la coordination et du suivi ; renforcement des connaissances, de l'éducation et de la recherche ; société civile : soutien

²⁴⁴ RPG n° 15 de l'ECRI, Recommandation 4 et son exposé des motifs § 103.

²⁴⁵ RPG n° 15 de l'ECRI, Recommandation 4 et Exposé des motifs § 103 ; Equinet, Réseau européen des organismes de promotion de l'égalité, The Equinet Perspective *Extending the Agenda. Equality Bodies addressing Hate Speech*, Conclusions and Looking Forward ; disponible à l'adresse http://www.equineteurope.org/IMG/pdf/hate_speech_perspective_-_web.pdf

²⁴⁶ Pour plus de précisions, voir <https://www.regjeringen.no/en/dokumenter/the-governments-strategy-against-hate-speech-20162020/id2520975/>.

accru et dialogue approfondi ; renforcement des mesures de prévention en ligne ; un système juridique plus actif. Par ailleurs, en juillet 2017, le gouvernement a présenté un plan d'action pour sauvegarder la liberté d'expression en protégeant les journalistes, les artistes et les personnalités politiques contre les menaces et la haine.

[228.] L'*Espagne* a adopté une stratégie globale contre le racisme, la discrimination raciale, la xénophobie et d'autres formes d'intolérance avec la participation du pouvoir judiciaire, du ministère public, des ministères de la Justice, de l'Intérieur, de la Santé, des Services sociaux et de l'Égalité, du Travail et de la Sécurité sociale, ainsi que du Centre d'études juridiques. Le 8 juin 2016, la Commission de suivi de la Convention-cadre pour la coopération interinstitutionnelle a été créée pour mettre en œuvre les objectifs de la stratégie.

[229.] En *Lettonie*, la « Stratégie de cybersécurité lettone 2014-2018 » se penche sur la question de l'identification et de la lutte contre les crimes de haine et les cas de discours de haine dans l'environnement virtuel et leurs liens étroits avec la cybercriminalité, en partant du principe que les systèmes de traitement automatisé de données peuvent être utilisés comme moyen de diffusion d'informations illégales et d'informations portant atteinte à la réputation.

[230.] L'*Allemagne* a pris des mesures pour lutter contre le discours de haine dans un contexte plus large, pour en traiter également les causes profondes :

- en 2016, le gouvernement fédéral a pour la première fois adopté une stratégie harmonisée de prévention de l'extrémisme et de promotion de la démocratie, qui s'adresse par exemple au secteur social, aux autorités locales et aux districts administratifs, aux institutions, fédérations et associations, ainsi qu'aux écoles et aux prisons. Elle repose sur un travail en réseau systématique entre les différents acteurs au sein des autorités fédérales, régionales et locales et de la société civile, ainsi que sur leur coopération et leur coordination dans tous les domaines. Les approches qui feront leurs preuves seront étendues à toute l'Allemagne. Des efforts seront également déployés pour intensifier la coopération avec les entreprises. La stratégie s'attaque également au phénomène du discours de haine sur Internet et à cet égard, un schéma interministériel sera mis en place pour soutenir systématiquement ceux qui rejoignent le mouvement contre le discours de haine (No Hate Speech movement) en ligne et traduire systématiquement en justice ceux qui diffusent un discours de haine²⁴⁷.
- en 2017, le gouvernement fédéral a adopté un nouveau plan d'action national de lutte contre le racisme qui met l'accent sur les politiques de droits de l'homme ; la protection contre la discrimination et la poursuite des infractions pénales associées ; l'éducation sociale et politique ; l'engagement civique et politique pour la démocratie et l'égalité ; la diversité dans la vie professionnelle ; l'éducation, la formation et le renforcement des compétences interculturelles et sociales au travail ; le racisme et la haine sur Internet, ainsi que la recherche. Le chapitre consacré au racisme et à la haine sur Internet donne un aperçu des initiatives menées dans ce domaine²⁴⁸.

[231.] Dans le plan d'action national de la *Finlande* pour les droits fondamentaux et les droits de l'homme 2017-2019²⁴⁹, le volet prioritaire « droits fondamentaux et numérique » inclut la liberté d'expression et le discours de haine. Tous les autres chapitres du plan d'action contiennent également des mesures contre le discours de haine. Le plan d'action

²⁴⁷ Version anglaise de la stratégie du gouvernement fédéral disponible à l'adresse <https://www.bmfsfj.de/blob/115448/cc142d640b37b7dd76e48b8fd9178cc5/strategie-der-bundesregierung-zur-extremismuspraevention-und-demokratiefoerderung-englisch-data.pdf>

²⁴⁸ Plan d'action national pour la lutte contre le racisme disponible à l'adresse <https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/publikationen/2017/nap.pdf>

²⁴⁹ Pour plus d'informations, voir <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-588-1>

comporte au total 43 projets dont le Baromètre des droits fondamentaux qui complètera l'étude européenne sur les droits fondamentaux de l'UE en cours de préparation par l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne. Le baromètre mesurera par exemple la connaissance des droits fondamentaux au sein de différents groupes de population, la perception de l'importance des différents droits et leur réalisation dans la vie quotidienne des citoyens.

[232.] L'Institut danois des droits de l'homme a publié en 2017 un rapport sur « le discours de haine dans le débat public en ligne »²⁵⁰ qui reprend la définition large du discours de haine contenue dans la Recommandation de politique générale n° 15 de l'ECRI en la complétant par « la situation politique et sociale ».

- **Adoption d'une législation conforme aux obligations régionales et internationales**

[233.] Pour combattre efficacement le discours de haine, la législation nationale devrait s'inspirer des normes internationales en matière de protection et de promotion de la liberté d'expression et de l'égalité²⁵¹. En droit international des droits de l'homme, c'est la protection de la dignité de tous, sans discrimination, qui motive la plupart des réponses au discours de haine et notamment les restrictions au droit à la liberté d'expression²⁵². Les États devraient adopter une législation sur le discours de haine conformément à leurs obligations internationales et régionales, et y introduire si possible une référence spécifique aux termes employés dans les instruments internationaux et régionaux pertinents²⁵³. Ils devraient faire en sorte que la législation nationale permette la poursuite effective des propos haineux en ligne en conformité avec la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, tout en respectant pleinement la liberté d'expression²⁵⁴. Ils devraient également veiller à ce que la législation nationale couvre toutes formes d'incitation à la violence à l'encontre d'une personne ou d'un groupe de personnes, l'intimidation, le harcèlement, les menaces et la traque en ligne, de sorte que ces comportements puissent être effectivement poursuivis en vertu du droit national²⁵⁵.

Organisation des Nations Unies

[234.] En droit international, il existe une obligation d'interdire les formes particulièrement graves de discours de haine. L'article 20(2) du Pacte international relatif aux droits civils et politiques dispose que « tout appel à la haine nationale, raciale ou religieuse qui constitue une incitation à la discrimination, à l'hostilité ou à la violence est interdit par la loi »²⁵⁶. Le Comité des droits de l'homme a souligné que bien que les États soient tenus d'interdire ce

²⁵⁰ Rapport en danois : « Hædefulde Ytringer i den Offentlige Online Debat », 2.2 disponible à l'adresse https://menneskeret.dk/sites/menneskeret.dk/files/media/dokumenter/udgivelser/ligebehandling_2017/rapport_haedefulde_ytringer_online_2017.pdf

²⁵¹ *Lignes directrices du Comité des Ministres aux États membres sur la protection et la promotion des droits de l'homme dans les sociétés culturellement diverses*, Préambule, principes 19-22, 27 et 29.

²⁵² *Recommandation générale n° 35 Lutte contre les discours de haine raciale*, CERD/C/GC/35, 9 septembre 2013, § 8.

²⁵³ ARTICLE 19, *Responding to 'hate speech': Comparative overview of six EU countries (2018)*, Conclusions.

²⁵⁴ Résolution 2144 (2017) de l'APCE : *Mettre fin à la cyberdiscrimination et aux propos haineux en ligne*, § 7.2.1.

²⁵⁵ *Ibid.*, § 7.2.2.

²⁵⁶ L'ECRI recommande aux États membres de retirer toute réserve à l'article 20 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques formulée au nom du droit à la liberté de réunion, d'association et d'expression car le maintien de telles réserves pourrait entraver l'adoption de mesures efficaces visant à interdire les organisations qui incitent au racisme et à la discrimination raciale, à la propagande en faveur de la guerre et à l'appel à la haine nationale, raciale ou religieuse, ou encouragent de tels actes ; l'ECRI recommande également aux États de reconnaître la compétence du Comité pour l'élimination de la discrimination raciale de recevoir et d'examiner les communications émanant de personnes ou de groupes de personnes en vertu de l'article 14 de la Convention, RPG n° 15, Recommandation 2.

type d'expressions, les limitations imposées doivent néanmoins respecter les conditions des restrictions à la liberté d'opinion et d'expression prévues à l'article 19(3)²⁵⁷.

[235.] La formulation « est interdit par la loi » n'est pas nécessairement synonyme de pénalisation ; le Comité des droits de l'homme a affirmé qu'elle exige uniquement de l'État qu'il « prescrive une sanction appropriée » en cas d'incitation²⁵⁸. Dans de nombreux cas, les peines civiles et administratives seront les solutions les plus appropriées, les sanctions pénales restant une mesure extrême, de dernier recours²⁵⁹.

[236.] D'autres formes de discours de haine peuvent être interdites par les États pour protéger les droits d'autrui en vertu de l'article 19(3)²⁶⁰ du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, comme les menaces ou le harcèlement discriminatoires ou motivés par des préjugés²⁶¹. Il n'en reste pas moins que les formes licites de discours de haine peuvent également être sources de préoccupation dans leurs rapports avec l'intolérance et la discrimination et appeler une réaction critique de la part de l'État²⁶².

[237.] Par ailleurs, l'article 4 de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale²⁶³ demande aux États de condamner « toute propagande et toutes organisations qui s'inspirent d'idées ou de théories fondées sur la supériorité d'une race ou d'un groupe de personnes d'une certaine couleur ou d'une certaine origine ethnique, ou qui prétendent justifier ou encourager toute forme de haine et de discrimination raciales ; ils s'engagent à adopter immédiatement des mesures positives destinées à éliminer toute incitation à une telle discrimination, ou tous actes de discrimination, et, à cette fin, tenant dûment compte des principes formulés dans la Déclaration universelle des droits de l'homme et des droits expressément énoncés à l'article 5 de la présente Convention »²⁶⁴. Le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale recommande que la pénalisation des formes d'expression raciste soit réservée aux cas graves, dont la preuve est à apporter au-delà de tout doute raisonnable, tandis que les cas moins graves devront être réglés par des moyens autres que le droit pénal, en tenant compte notamment de la nature et de l'étendue des répercussions sur les personnes et les groupes visés²⁶⁵.

[238.] La plupart des pays prévoient dans leur droit pénal des dispositions limitant directement les formes les plus graves de discours de haine. En *Lettonie*, par exemple, le

²⁵⁷ Observation générale n° 34 § 52. Voir aussi le *Plan d'action de Rabat sur l'interdiction de tout appel à la haine nationale, raciale ou religieuse qui constitue une incitation à la discrimination, à l'hostilité ou à la violence*.

²⁵⁸ Comité des droits de l'homme, *Observation générale 11 : interdiction de la propagande en faveur de la guerre et de l'incitation à la haine nationale, raciale ou religieuse (article 20)*, 29 juillet 1983, § 2.

²⁵⁹ ARTICLE 19, Responding to 'hate speech': Comparative overview of six EU countries (2018), p. 11.

²⁶⁰ Voir aussi l'Observation générale n° 34 sur l'article 19 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

²⁶¹ CERD, Recommandation générale n° 35, Lutte contre les discours de haine raciale, CERD/C/GC/35, 9 septembre 2013, § 12. Fait également référence à l'Observation générale n° 34 du Comité des droits de l'homme, § 22-25 et 33-35.

²⁶² ARTICLE 19 'Hate Speech' Explained. A Toolkit, cité ci-dessus, p. 18.

²⁶³ Convention internationale sur l'élimination de toute forme de discrimination raciale, 21 décembre 1965. L'ECRI recommande aux États membres de retirer toute réserve à l'article 4 de la Convention sur l'élimination de toute forme de discrimination raciale formulée au nom du droit à la liberté de réunion, d'association et d'expression car le maintien de telles réserves pourrait entraver l'adoption de mesures efficaces visant à interdire les organisations qui incitent au racisme et à la discrimination raciale, à la propagande en faveur de la guerre et à l'appel à la haine nationale, raciale ou religieuse, ou encouragent de tels actes ; RPG n° 15, Recommandation 2. Le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale a également demandé aux États qui ont exprimé des réserves à l'article 4 de les retirer.

²⁶⁴ Pour plus de précisions sur le champ d'application de ces dispositions à la protection du droit à la liberté d'expression, voir CERD, *Recommandation générale n° 35, Lutte contre les discours de haine raciale*, CERD/C/GC/35, 9 septembre 2013.

²⁶⁵ CERD, *Recommandation générale n° 35, Lutte contre les discours de haine raciale*, CERD/C/GC/35, 9 septembre 2013.

discours de haine est interdit par plusieurs dispositions de droit pénal :

- l'article 78 prévoit une responsabilité pénale pour l'incitation à la haine ou à l'hostilité nationale, ethnique, raciale ou religieuse. Les juridictions internes ont reconnu que le volet objectif de l'infraction pénale peut également prendre la forme d'actes qui intègrent le recours à des symboles et rituels ayant acquis un sens particulier pour susciter la haine raciale, nationale ou ethnique.
- l'article 150 établit une responsabilité pour tout acte visant à inciter à la haine ou à l'hostilité à l'égard d'une personne en raison de son sexe, de son âge, de son handicap ou de toute autre caractéristique (y compris son orientation sexuelle), s'il a causé un préjudice important. Dans ce contexte, la haine est définie comme un sentiment caractérisé par la malveillance ou l'aversion (à l'égard d'une personne) et l'hostilité comme une attitude négative injustifiée envers des personnes, leur mode de vie, leurs convictions, leurs sentiments et leurs habitudes. Le champ d'application de cette disposition est très large et ne se limite pas au sexe, à l'âge ou au handicap d'une personne, mais également à toute autre caractéristique.

[239.] De même, en *Pologne*, plusieurs dispositions du Code pénal érigent en infraction le discours de haine. Conformément à l'article 256, toute personne qui défend publiquement un régime fasciste ou totalitaire ou qui incite à la haine fondée sur les différences nationales, ethniques, raciales ou religieuses ou sur l'absence de confession religieuse sera passible d'une amende ou d'une peine de restriction ou de privation de liberté pouvant aller jusqu'à deux ans. Les articles 257 et 126a du Code pénal contiennent également des règles concernant les formes verbales d'infractions motivées par la haine. Conformément à l'article 257, quiconque insulte publiquement une personne ou un groupe de population en raison de leur appartenance nationale, ethnique, raciale ou religieuse, ou de leur absence de confession religieuse, est passible d'une peine d'emprisonnement allant jusqu'à trois ans. L'article 126a érige en infraction l'incitation publique à commettre les actes visés à l'article 118 ou l'apologie publique de leur perpétration (quiconque, dans l'intention de détruire, en tout ou en partie, un groupe ethnique, racial, politique ou religieux ou un groupe ayant une vision du monde différente, commet un homicide sur une personne appartenant à un tel groupe ou porte gravement atteinte à sa santé).

Conseil de l'Europe

[240.] La Cour européenne des droits de l'homme exclut le discours de haine du champ de protection de la Convention européenne des droits de l'homme en suivant une approche au cas par cas dans laquelle elle applique soit :

- l'article 17 [interdiction de l'abus de droit] lorsque le discours de haine est de nature à contester les principes fondamentaux d'une démocratie pluraliste et ne relève donc plus de la protection de l'article 10 [liberté d'expression]²⁶⁶. En principe, la Cour considère qu'il peut être nécessaire dans les sociétés démocratiques de sanctionner, voire de prévenir toutes les formes d'expression qui propagent, incitent à, promeuvent ou justifient la haine fondée sur l'intolérance, si l'on veille à ce que les formalités, conditions, restrictions ou sanctions imposées soient proportionnées au but légitime poursuivi²⁶⁷.
- soit l'article 10(2) sur le droit à la liberté d'expression qui autorise certaines restrictions. Il ne fait aucun doute que les expressions concrètes constituant un

²⁶⁶ Par exemple *Seurot c. France* (requête n° 57383/00), décision sur la recevabilité du 18 mai 2004 ; *Delfi AS c. Estonie*, op. cit. ; *Leroy c. France* (requête n° 36109/03), arrêt du 2 octobre 2008 ; *M'Bala M'Bala c. France* (requête n° 25239/13), décision sur la recevabilité du 20 octobre 2015. Voir également la Fiche thématique sur la jurisprudence de la Cour relative au discours de haine, à l'adresse https://www.echr.coe.int/Documents/FS_Hate_speech_ENG.pdf.

²⁶⁷ Voir par exemple *Gündüz c. Turquie* (requête n° 35071/97), arrêt du 4 décembre 2003, § 40 ; *Erbakan c. Turquie* (requête n° 59405/00), arrêt du 6 juillet 2006, § 56 ; *Féret c. Belgique*, arrêt du 16 juillet 2009, § 63.

discours de haine susceptible d'être insultant pour des individus ou groupes spécifiques ne bénéficient pas de la protection de l'article 10 de la Convention²⁶⁸. Il est également évident que le discours de haine qui fait l'apologie de la violence ne sera pas protégé²⁶⁹. Lorsque des sanctions pénales ont été prononcées par l'État, la Cour a conclu dans de nombreux cas que l'imposition d'une condamnation pénale constituait une violation du principe de proportionnalité²⁷⁰.

[241.] Le *Protocole additionnel à la Convention sur la cybercriminalité, relatif à l'incrimination d'actes de nature raciste et xénophobe commis par le biais de systèmes informatiques*²⁷¹ demande aux Parties d'ériger en infractions pénales, dans leur droit interne, lorsqu'ils sont commis intentionnellement et sans droit, les comportements suivants :

- diffusion de matériel raciste et xénophobe par le biais de systèmes informatiques (article 3)
- menace avec une motivation raciste et xénophobe (article 4)
- insulte avec une motivation raciste et xénophobe (article 5)
- aide et complicité à la perpétration des infractions précitées (article 7)²⁷².

[242.] En *République de Moldova*, le bureau du procureur général a publié un plan d'action pour prévenir et combattre la cybercriminalité. Ce document a été approuvé par les douze institutions publiques chargées de sa mise en œuvre. Son but est de mettre en place les mesures nécessaires pour permettre au pays d'adhérer au Protocole additionnel à la Convention sur la cybercriminalité.

[243.] Le discours de haine sexiste, phénomène auquel une réponse commence seulement à être apportée, concerne les expressions qui propagent, promeuvent, justifient ou incitent à la haine fondée sur le sexe²⁷³. Certains groupes de femmes sont particulièrement visés par le discours de haine sexiste et notamment les jeunes femmes, les femmes dans les médias et les femmes politiques²⁷⁴ (voir ci-dessus domaine d'intérêt spécifique : la liberté d'expression dans le discours politique). La *Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique* (Convention d'Istanbul) inclut des formes de violence à l'égard des femmes qui peuvent aussi être des manifestations du discours de haine sexiste en ligne et hors ligne : le harcèlement sexuel (article 40) et le harcèlement (article 34). Son article 12 (1) demande aux Parties de prendre les mesures – législatives ou autres - nécessaires pour promouvoir les changements dans les modes de comportement socioculturels des femmes et des hommes en vue d'éradiquer les préjugés, les coutumes, les traditions et toute autre pratique fondés sur l'idée de l'infériorité des femmes ou sur un rôle stéréotypé des femmes et des hommes.

²⁶⁸ Voir par exemple *Jersild c. Danemark* (requête n° 15890/89), arrêt du 23 septembre 1994, § 35.

²⁶⁹ Voir par exemple *Sürek c. Turquie* (n° 1) [GC], arrêt du 8 juillet 1999, § 62.

²⁷⁰ *Jersild c. Danemark*, cité ci-dessus, § 35.

²⁷¹ *Protocole additionnel à la Convention sur la cybercriminalité, relatif à l'incrimination d'actes de nature raciste et xénophobe commis par le biais de systèmes informatiques* (STE n° 189), adopté le 28 janvier 2003.

²⁷² L'ECRI invite les États qui ne l'ont pas encore fait à ratifier le Protocole additionnel dans le cadre de leurs efforts de lutte contre le discours de haine, RPG n° 15 sur la lutte contre le discours de haine, Recommandation 1.

²⁷³ La Stratégie du Conseil de l'Europe pour l'égalité entre les femmes et les hommes 2018-2023 inclut la lutte contre le discours de haine sexiste (objectif stratégique 1) ; Stratégie pour la gouvernance de l'Internet 2016-2019 (§ 10.d) ; Recommandation CM/Rec(2016)4 du Comité des Ministres aux sur la protection du journalisme et la sécurité des journalistes et autres acteurs des médias, cité ci-dessus, § 17 et campagne de jeunesse Mouvement contre le discours de haine.

²⁷⁴ Pour plus d'informations sur le discours de haine sexiste, voir le Rapport du séminaire « Combattre le discours de haine sexiste » organisé du 10 au 12 février 2016 par le Centre européen de jeunesse, ainsi que la *Fiche d'information* « Combattre le discours de haine sexiste » et la *note d'information sur le discours de haine sexiste* (*Background Note on Sexiste Hate Speech*), préparées par l'Unité Égalité entre les femmes et les hommes le 1^{er} février 2016, à l'adresse : <https://www.coe.int/en/web/genderequality/sexist-hate-speech>

[244.] En matière de droit pénal, l'ECRI souligne que les infractions pénales doivent être définies clairement en droit interne, mais également de manière à pouvoir être adaptées pour suivre les évolutions technologiques²⁷⁵.

[245.] Dans sa Recommandation de politique générale n° 15 sur la lutte contre le discours de haine²⁷⁶, l'ECRI fait un certain nombre de recommandations aux gouvernements des États membres :

- de s'employer à discerner les conditions propices au recours à la pratique du discours de haine et les différentes formes que cette pratique prend et de mesurer son ampleur et les dommages qu'elle provoque, en vue de décourager et de prévenir son usage ainsi que de réduire ces dommages et d'y remédier (Recommandation 3)
- d'adopter une démarche dynamique non seulement de sensibilisation du grand public à la nécessité de respecter le pluralisme et aux dangers que présente le discours de haine, mais aussi de démonstration de la nature mensongère de ses fondements et de son caractère inacceptable, de façon à en décourager et à en prévenir l'utilisation (Recommandation 4)
- d'apporter un soutien individuel et collectif aux personnes visées par le discours de haine (Recommandation 5)
- de favoriser l'autorégulation des institutions publiques et privées (dont les organes élus, les partis politiques, les institutions éducatives et les organisations culturelles et sportives) comme moyen de lutte contre le recours au discours de haine (Recommandation 6)
- d'utiliser les pouvoirs réglementaires à l'égard des médias (y compris les fournisseurs d'accès à Internet, les intermédiaires en ligne et les médias sociaux) pour promouvoir des mesures visant à lutter contre l'usage du discours de haine et à en souligner le caractère inacceptable, tout en s'assurant que ces mesures ne portent pas atteinte à la liberté d'expression et d'opinion (Recommandation 7)
- de clarifier l'étendue et l'applicabilité de la responsabilité en droit civil et administratif en cas de recours au discours de haine dans le but d'inciter à commettre des actes de violence, d'intimidation, d'hostilité ou de discrimination à l'encontre des personnes visées, ou dont on peut raisonnablement s'attendre à ce qu'il ait cet effet, tout en respectant le droit à la liberté d'expression et d'opinion (Recommandation 8)
- de supprimer tout soutien financier et autres des organismes publics aux partis politiques et aux organisations qui ont recours au discours de haine ou ne sanctionnent pas ceux de leurs membres qui le pratiquent, tout en respectant le droit à la liberté d'association, et de prévoir la possibilité d'interdire ou de dissoudre ces organisations, qu'elles reçoivent ou non un soutien quelconque de la part d'organismes publics lorsque leur recours au discours de haine a pour but d'inciter à commettre des actes de violence, d'intimidation, d'hostilité ou de discrimination à l'encontre des personnes visées, ou que l'on peut raisonnablement s'attendre à ce qu'il ait cet effet (Recommandation 9)
- de prendre des mesures appropriées et efficaces en droit pénal contre le recours, dans un cadre public, au discours de haine lorsque celui-ci a pour but d'inciter à commettre des actes de violence, d'intimidation, d'hostilité ou de discrimination à l'encontre des personnes visées, ou lorsque l'on peut raisonnablement s'attendre à ce qu'il ait cet effet, pourvu qu'aucune autre mesure moins restrictive ne soit efficace et que le droit à la liberté d'expression et d'opinion soit respecté (Recommandation 10)

Union européenne

²⁷⁵ RPG n° 15 de l'ECRI, Recommandation 10.

²⁷⁶ Adoptée par l'ECRI le 8 décembre 2015. Voir également son Exposé des motifs.

[246.] Dans le prolongement de l'Action commune contre le racisme et la xénophobie²⁷⁷, la *Décision-cadre sur la lutte contre certaines formes et manifestations de racisme et de xénophobie au moyen du droit pénal*²⁷⁸ du Conseil européen demande aux États de sanctionner le racisme et la xénophobie au moyen de « sanctions effectives, proportionnées et dissuasives »²⁷⁹. La décision-cadre établit dans son article premier quatre catégories d'incitations à la violence ou à la haine que les États sont tenus d'ériger en infractions pénales punissables d'une peine maximale de trois ans d'emprisonnement. Les États peuvent choisir de ne punir que le comportement qui est soit « exercé d'une manière qui risque de perturber l'ordre public », soit « menaçant, injurieux ou insultant »²⁸⁰.

[247.] En Espagne, la loi organique 1/2015 du 30 mars a actualisé plusieurs dispositions du Code pénal pour le mettre en conformité avec la *Décision-cadre 2008/913/JHA du Conseil sur la lutte contre certaines formes et manifestations de racisme et de xénophobie au moyen du droit pénal*. Les amendements y inscrivent le rejet de tous les actes incitant à la discrimination, à la haine ou à la violence à l'égard de certains groupes ou minorités (définis par la race ou l'origine nationale, le sexe et l'orientation sexuelle, ainsi que ces actes lorsqu'ils sont commis pour des motifs politiques ou idéologiques). Le nouveau cadre juridique accroît l'efficacité de la réponse des tribunaux au discours de haine visant des groupes ou des minorités, notamment celui qui repose sur des motifs politiques ou idéologiques.

[248.] Le 1^{er} mars 2018, la Commission européenne a adopté une Recommandation relative à des mesures visant à lutter efficacement contre le contenu illicite en ligne²⁸¹. Elle contient une série de mesures opérationnelles, assorties des garanties nécessaires, devant être prises par les entreprises et les États membres de l'UE, et s'applique à toutes les formes de contenu illicite, dont l'incitation à la haine et à la violence raciste et xénophobe.

[249.] Bien que l'objectif de la *Directive sur le commerce électronique*²⁸² ne soit pas d'harmoniser le domaine du droit pénal en tant que tel, mais de créer un cadre juridique pour assurer la libre circulation des services de la société de l'information entre les États membres²⁸³, elle prévoit à l'article 14 (1) que les États membres de l'UE veillent à ce que le prestataire ne soit pas tenu responsable des contenus illicites émanant de tiers, à condition qu'il n'ait pas effectivement connaissance de l'activité ou de l'information illicites et qu'il agisse promptement pour retirer les contenus ou rendre l'accès à ceux-ci impossible dès le moment où il a de telles connaissances²⁸⁴. L'article 15 de la Directive interdit aux États

²⁷⁷ Action commune du Conseil européen 96/443/JHA du 15 juillet 1996 concernant l'action contre le racisme et la xénophobie

²⁷⁸ Conseil européen, *Décision-cadre 2008/913/JHA du 28 novembre 2008 sur la lutte contre certaines formes et manifestations de racisme et de xénophobie au moyen du droit pénal* ; disponible à l'adresse <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32008F0913>

²⁷⁹ *Ibid.*, préambule (13) ; *Guidance note on the practical application of Council Framework Decision 2008/913/jha on combating certain forms and expressions of racism and xenophobia by means of criminal law*, disponible à l'adresse https://ec.europa.eu/newsroom/just/document.cfm?doc_id=5560 ; voir également ci-dessus, note de bas de page 218.

²⁸⁰ *Ibid.* Article 1 (2).

²⁸¹ *Recommandation de la Commission sur les mesures destinées à lutter, de manière efficace, contre les contenus illicites en ligne*, C(2018)1177 final.

²⁸² Directive 2000/31/CE du Parlement européen et du Conseil du 8 juin 2000 relative à certains aspects juridiques des services de la société de l'information, et notamment du commerce électronique, dans le marché intérieur.

²⁸³ *Ibid.*, préambule (8)

²⁸⁴ *Ibid.*, article 14(1).

membres de l'UE d'imposer aux intermédiaires une obligation générale de surveiller l'activité sur leurs services²⁸⁵.

[250.] En janvier 2018, la Cour suprême autrichienne a renvoyé devant la Cour européenne de justice une affaire²⁸⁶ concernant le discours de haine en ligne afin que celle-ci se prononce sur la question de savoir si une telle injonction serait contraire aux dispositions de l'article 15(1) de la Directive sur le commerce électronique. La procédure est en instance devant la Cour de justice de l'Union européenne au moment de la publication du présent guide, mais pourrait être déterminante pour les futures pratiques dans ce domaine.

- **Renforcement des poursuites en cas d'infractions de discours de haine**

Enquêtes effectives sur les plaintes et poursuite des auteurs sur une base non discriminatoire

[251.] Les États doivent veiller à ce que les poursuites pour infractions de discours de haine soient menées de manière non discriminatoire²⁸⁷. Ils doivent également garantir la participation effective des personnes visées par le discours de haine aux procédures correspondantes. Il est important que les ONG et autres organes indépendants soient autorisés à saisir la justice, même en l'absence d'un plaignant²⁸⁸. Les États devront également contrôler l'efficacité des enquêtes ouvertes à la suite des plaintes et des poursuites engagées contre les auteurs. Enfin, les États devraient garantir une coopération et une coordination effectives entre la police et les autorités chargées des poursuites. Cela peut inclure la coopération avec d'autres États pour s'attaquer à la diffusion transfrontière du discours de haine sur support physique ou électronique²⁸⁹.

[252.] En Grèce, dans le cadre de la lutte contre le racisme, deux divisions et soixante-huit bureaux contre la violence raciste ont été créés au sein de la police et sont actuellement en activité dans tout le pays. Leur principale mission est d'enquêter sur les infractions susceptibles d'entraîner une discrimination, de la haine ou de la violence à l'encontre de personnes ou de groupes de personnes définies en fonction de leur race, de leur couleur, de leur religion, de leur ascendance, de leur origine nationale ou ethnique, de leur orientation sexuelle, de leur identité de genre ou de leur handicap. Ils informent également sans délai le procureur compétent lorsqu'ils mènent une enquête préliminaire dans des affaires de violence raciste.

Formation des acteurs de la justice pénale

[253.] La justice, les forces de l'ordre et les organismes publics devraient recevoir une formation complète et régulière, notamment sur les normes internationales applicables en

²⁸⁵ *Ibid.*, article 5. La Cour européenne des droits de l'homme s'est également penchée sur la responsabilité des intermédiaires à raison des contenus illicites de tiers : voir par exemple *Delfi AS c. Estonie*, cité ci-dessus ; *Magyar Tartalomszolgáltatók Egyesülete and Index. hu Zrt c. Hongrie* (requête n° 22947/13), arrêt du 2 février 2016 ; *Pihl c. Suède*, cité ci-dessus.

²⁸⁶ *Glawischnig-Piesczek c. Facebook Ireland Limited*. L'affaire concerne l'action engagée par l'ancienne chef du parti autrichien des Verts Eva Glawischnig, qui a subi les commentaires injurieux (qualifiés de « discours de haine ») d'un faux compte sur Facebook. Eva Glawischnig a intenté un premier procès à Facebook en 2016. Le tribunal de première instance a ordonné à la société de supprimer les messages et toutes les copies exactes, et une juridiction d'appel a décidé qu'elle était tenue d'appliquer ce jugement au niveau mondial. Eva Glawischnig a fait appel, affirmant que Facebook devait également retrouver et supprimer les messages similaires.

²⁸⁷ Conseil de l'Europe, *Lignes directrices du Comité des Ministres aux États membres sur la protection et la promotion des droits de l'homme dans les sociétés culturellement diverses*, op. cit., principe 41.

²⁸⁸ APCE, Rapport « Mettre fin à la cyberdiscrimination et aux propos haineux en ligne », § 43.

²⁸⁹ RPG n° 15 de l'ECRI, Recommandation 10.

matière de droits de l'homme. Celle-ci devrait inclure des principes directeurs concernant l'exercice de poursuites dans les affaires d'incitation et l'évaluation de cas sur la base du droit international relatif aux droits de l'homme²⁹⁰ pour prendre conscience de la gravité du discours de haine et pour appliquer la loi de manière effective. En particulier, la police devrait disposer des capacités techniques nécessaires à la réalisation des enquêtes et savoir où obtenir de l'aide. Il lui faut savoir quels mécanismes peuvent servir à identifier des internautes anonymes, comment contacter les médias sociaux et autres plateformes en ligne concernées dans les affaires de propos haineux en ligne et comment travailler avec les victimes de discours de haine en ligne²⁹¹. La formation doit sensibiliser à la diversité culturelle dans les sociétés contemporaines pour pouvoir identifier les individus et les communautés les plus exposés au discours de haine et comprendre l'impact des stéréotypes négatifs, des préjugés et de toute forme d'intolérance²⁹². Les questions liées aux spécificités de chaque sexe devront également être abordées²⁹³.

[254.] En Pologne, des ateliers sur la lutte contre les infractions racistes et xénophobes sont organisés depuis 2005 pour les enquêteurs de la police judiciaire. Ils mettent l'accent sur les aspects juridiques de la lutte contre les infractions motivées par des préjugés, y compris celles commises par le biais d'Internet. Ils examinent notamment les règles juridiques et constitutionnelles internationales relatives au discours de haine et à la liberté d'expression. Au total, entre 2005 et 2017, près de 120 policiers de tous les services de police ayant mené des enquêtes préliminaires pour infractions motivées par la haine y ont participé.

[255.] En Turquie, l'institution des droits de l'homme et de l'égalité créée par la Loi n° 6701 est chargée de dispenser des formations sur les droits de l'homme et la lutte contre la discrimination. Par ailleurs, des guides sur les enquêtes sont préparés dans le cadre du projet de « développement des techniques d'investigation des procureurs publics et de développement des activités conformément aux normes européennes de droits de l'homme ».

[256.] En Belgique, dans le cadre de la circulaire conjointe du ministre de la Justice, du ministre de l'Intérieur et du Collège des procureurs publics à la Cour d'appel intitulée « Circulaire relative à la politique de recherche et de poursuite en matière de discriminations et de délits de haine (y compris la discrimination fondée sur le sexe) de 2013 (Circulaire COL 13/2013), des formations sur le discours de haine en ligne sont proposées aux magistrats, aux juges et aux futurs juges en coopération avec le Centre interfédéral pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme (Unia). En 2017, la formation des juges de référence portait sur la discrimination. Une formation spécifique abordant la question du discours de haine et de l'équilibre à trouver entre humour sur le lieu de travail, harcèlement et liberté d'expression est également organisée pour la police. La circulaire vise à normaliser les politiques dans le domaine de la recherche et des poursuites pour discrimination et délits de haine, notamment en ligne ; à cette fin, des collaborations spécifiques sont envisagées. Par exemple, les magistrats coordinateurs rencontrent chaque année les magistrats du siège pour évaluer l'application de la circulaire et y apporter des ajustements ou élaborer des

²⁹⁰ RPG n° 15 de l'ECRI, Recommandation 10.

²⁹¹ APCE, Rapport « Mettre fin à la cyberdiscrimination et aux propos haineux en ligne », § 51.

²⁹² Bien qu'il soit nécessaire d'établir une distinction entre discours de haine et crimes de haine, il est à noter que dans le cadre de la lutte contre les crimes de haine, le BIDDH/OSCE a mis en place une *formation sur la lutte contre les crimes de haine à l'intention des forces de l'ordre (TAHCLE)* dont l'annexe 6 inclut une sensibilisation à la diversité culturelle, disponible à l'adresse <https://www.osce.org/odihr/tahcle?download=true>. La formation du BIDDH sur la lutte contre les crimes de haine à l'intention des procureurs (PAHCT) comporte dans son annexe 5 une sensibilisation à la diversité culturelle bien qu'elle ne traite pas du discours de haine ; voir <https://www.osce.org/odihr/pahct?download=true>

²⁹³ Dans le cadre de la lutte contre les crimes de haine, le BIDDH/OSCE a mis en place une formation sur les crimes de haine à l'intention des procureurs (PAHCT) qui porte notamment sur les questions liées aux spécificités de chaque sexe, disponible à l'adresse <https://www.osce.org/odihr/pahct?download=true>

instruments en vue de sa mise en œuvre.

[257.] En *République tchèque*, dans le cadre de la campagne gouvernementale contre le racisme et les crimes de haine, diverses activités de renforcement des capacités ont été organisées à l'intention des policiers. En particulier, l'ONG tchèque « In iustitia » a organisé des formations pour 400 policiers (y compris pour les porte-paroles et les enquêteurs).

[258.] En coopération avec l'Académie *estonienne* des sciences de la sécurité, les policiers suivent des formations de sensibilisation pour apprendre à mieux communiquer avec les victimes et à les inciter à demander à bénéficier des aides et services prévus dans le système d'assistance aux victimes.

[259.] En *Allemagne*, la formation continue des juges et des procureurs porte régulièrement sur la question complexe de l'extrémisme politique comme défi pour la société et le secteur de la justice. La Deutsche Richterakademie (DRA), établissement d'enseignement interrégional financé conjointement par la Fédération et les Länder pour assurer la formation continue des juges et des procureurs publics de toute l'Allemagne, propose régulièrement des cours interdisciplinaires qui étudient de manière approfondie un grand nombre de questions touchant à l'extrémisme d'extrême-droite, à la xénophobie et à l'antisémitisme. Par ailleurs, en coopération avec le ministère fédéral de la Justice et de la Protection des consommateurs, l'Institut allemand pour les droits de l'homme prévoit un projet de plus grande envergure consistant à élaborer de nouveaux modules de formation sur le racisme, en y intégrant le cadre juridique relatif aux droits de l'homme. Ces modules seront ensuite testés et mis à la disposition des structures existantes de formation initiale et continue des Länder allemands. Ils aideront les juges et les procureurs à répondre de manière adéquate aux infractions motivées par le racisme et la haine et leur donneront les compétences nécessaires pour bien réagir lorsqu'ils se retrouveront confrontés à l'expérience des victimes du racisme dans le cadre des procédures pénales.

[260.] En *Lettonie*, plusieurs types d'activités de formation et de sensibilisation sont menées, parmi lesquelles les suivantes :

- dans son programme de formation annuel, la fondation « Centre de formation judiciaire letton » assure une formation initiale et continue aux juges et au personnel judiciaire sur les questions liées au discours de haine. Une formation sur le racisme est intégrée dans le volet « lutte contre la discrimination » ou dans la formation sur la pratique des tribunaux. Certaines activités suivent une approche interdisciplinaire pour améliorer la compréhension entre les différentes professions juridiques. Par exemple, un séminaire intitulé « Honneur et dignité, restrictions à la liberté d'expression » a eu lieu en avril 2017 et un autre sur le thème « Crimes de haine et liberté d'expression » a été organisé en novembre.
- le Bureau du procureur général propose également des formations sur ces questions. Un séminaire sur le thème « Égalité et élimination de la discrimination » a ainsi eu lieu en 2012. En 2012 et 2013, plusieurs procureurs ont participé à des séminaires organisés par l'Académie de droit européen, par exemple sur l'égalité entre les femmes et les hommes et sur le droit de l'UE contre la discrimination.
- de même, les procureurs ont assisté en 2013 à une conférence organisée par l'École supérieure de droit de Riga et le ministère des Affaires étrangères sur le thème « promotion de la tolérance en Lettonie : législations, pratiques et politiques », ainsi qu'au séminaire de 2015 organisé par le Centre letton pour les droits de l'homme sur les approches en matière de prévention des crimes de haine et du discours de haine.

[261.] En *Géorgie*, avec le soutien du Conseil de l'Europe et dans le cadre du programme conjoint « les droits de l'homme pour tous » entre l'UE et le Haut-Commissariat aux droits de l'homme des Nations Unies, une formation s'est tenue en juin 2017 sur la liberté d'expression, et notamment sur les questions relatives au discours de haine, à laquelle

17 juges des juridictions ordinaires ont participé²⁹⁴. Elle faisait suite à une formation à laquelle 20 juges avaient participé en octobre 2016²⁹⁵.

[262.] En *Espagne*, le Conseil général de la magistrature a proposé une formation de trois jours en février 2017 sur les crimes de haine et la discrimination, à l'intention du procureur assurant la coordination du service chargé des crimes de haine et de la discrimination du parquet provincial de Barcelone. L'Association du barreau espagnol a également organisé à Séville des sessions de formation sur les crimes de haine et la discrimination, afin de mettre en place un système de défenseurs commis d'office (justice gratuite) spécifique pour défendre les victimes de tels actes.

[263.] En *France*, les magistrats reçoivent une formation sur les instruments nationaux et internationaux existants, en particulier lors des sessions de formation sur la liberté d'expression qui traitent également du discours de haine. D'autres sessions spécifiques sur le discours de haine sont également proposées. Une formation initiale et continue est assurée aux agents de la Police nationale pour l'enregistrement des infractions à motivation raciste et/ou homo-/transphobe. Des outils pédagogiques de nature procédurale destinés aux enquêteurs sont mis en ligne.

- **Autorégulation par les institutions publiques et privées**

[264.] Si l'usage du discours de haine est une question d'intérêt général et se produit dans une multitude d'espaces, très souvent, les auteurs de discours de haine ont des attaches particulières – notamment en tant qu'employés ou utilisateurs d'installations – avec un ou plusieurs organismes, institutions et organisations, qui peuvent être des entités publiques ou privées et peuvent englober les parlements et d'autres organes élus à l'échelle nationale, régionale et locale, les ministères et d'autres organismes publics, la fonction publique, les partis politiques, les associations professionnelles, les organismes d'affaires et les établissements scolaires, les universités et d'autres établissements éducatifs, ainsi que tout un éventail d'organisations culturelles et sportives. Ces organismes, institutions et organisations devraient affirmer sans équivoque que l'usage du discours de haine par leurs membres est totalement inacceptable et devraient prendre des mesures de prévention ou de sanction, le cas échéant²⁹⁶.

[265.] Pour plus de précisions sur l'autorégulation par les partis politiques, les organes élus et les institutions publiques, voir ci-dessus la section a. *Autorégulation* dans la partie « Mesures visant à combattre les déclarations politiques qui incitent à la violence ou à la haine ».

[266.] Un certain nombre de codes ou chartes régionaux ou internationaux s'appliquent également aux organismes, institutions et organisations qui opèrent dans les États membres, à l'instar du Code disciplinaire de la Fédération internationale de football association (FIFA) et le Règlement disciplinaire de l'Union des associations européennes de football (UEFA). Ces codes ont parfois une portée assez large, notamment lorsqu'ils concernent les activités sportives, car ils s'appliquent non seulement à ceux qui pratiquent le sport en question ou contribuent à son organisation et à sa gestion, mais aussi aux spectateurs et aux supporters de ces activités²⁹⁷.

²⁹⁴ Pour plus de précisions, voir http://www.hsoj.ge/eng/media_center/news/947-freedom-of-expression-including-issues-related

²⁹⁵ Pour plus de précisions, voir http://www.hsoj.ge/eng/media_center/news/746-gamoxatvis-tavisufleba-mat-shoris-sidzulvilis

²⁹⁶ RPG n° 15 de l'ECRI, Recommandation 6, Exposé des motifs § 114-115.

²⁹⁷ RPG n° 15 de l'ECRI, Exposé des motifs § 119.

[267.] En mai 2016, la Commission européenne a convenu avec Facebook, Twitter, YouTube et Microsoft d'un Code de conduite volontaire visant à combattre les discours de haine illégaux en ligne²⁹⁸ pour permettre aux usagers de signaler le discours de haine illicite sur ces plateformes sociales et améliorer le soutien à la société civile et la coordination avec les autorités nationales. Les sociétés des technologies de l'information se sont engagées à examiner la majorité des notifications des usagers dans un délai de 24 heures pour respecter la législation nationale et le droit de l'UE sur le discours de haine, ainsi qu'à procéder si nécessaire au retrait des messages jugés illicites. Elles sont également convenues de continuer à améliorer le retour d'information aux utilisateurs et à renforcer la transparence à l'égard de la société en général. Des évaluations sont régulièrement menées dans le cadre d'exercices de suivi réalisés selon une méthodologie commune reposant sur l'envoi de notifications par des organisations de la société civile. Les résultats de la troisième évaluation publiés en janvier 2018 font état d'importants progrès à différents niveaux²⁹⁹.

[268.] En *Croatie*, le Code de déontologie des fonctionnaires adopté en 2011 énonce les règles de conduite des fonctionnaires ainsi que les principes éthiques qui doivent les guider dans leurs agissements. Les fonctionnaires ont également le droit d'être protégés contre le harcèlement, c'est-à-dire contre tout comportement ayant pour objet ou pour effet de porter atteinte à leur dignité et de créer un environnement intimidant, hostile, dégradant ou offensant. Le chef de service de chaque organe gouvernemental nomme parmi les agents un commissaire aux questions d'éthique chargé du suivi de l'application du code de déontologie au sein de l'organe concerné.

[269.] Les statuts de l'Association de football de *Serbie* du 27 août 2017 prévoient à l'article 4 que toute forme de discrimination et notamment le discours de haine à l'encontre d'un pays, d'une personne ou d'un groupe de personnes, fondé sur leur origine ethnique, leur race, leur sexe, leur langue, leur opinion politique ou tout autre motif, est strictement interdite et passible de sanctions disciplinaires. Le Code de déontologie des journalistes de 2006 (complété en 2013) prévoit au chapitre IV, § 1, que tous les journalistes doivent s'opposer au discours de haine et à toute forme de violence. Comme mentionné au § 15 du Code prévoit également que la profession de journaliste est incompatible avec les stéréotypes, quels qu'ils soient. Par ailleurs, les allusions familières, injurieuses ou imprécises à un groupe sont interdites. Il stipule également en ce qui concerne la couverture des infractions pénales, que les informations comme la nationalité, la race, les convictions religieuses, les idéologies et l'appartenance politique, l'orientation sexuelle, le statut socio-professionnel et la situation matrimoniale ne peuvent être mentionnées dans les articles et reportages que si ces caractéristiques ont un lien direct avec l'acte qui a été commis.

[270.] En *Finlande*, toute personne qui considère qu'un média n'a pas respecté les bonnes pratiques professionnelles peut saisir le Conseil des médias, comité d'autorégulation créé en 1968 par des éditeurs et des journalistes dans le secteur de la communication de masse. Le Conseil des médias est chargé d'interpréter les bonnes pratiques professionnelles et de défendre la liberté d'expression et de publication. Lorsqu'il établit qu'il y a eu manquement aux bonnes pratiques professionnelles, le Conseil des médias rend un avis que la partie à l'origine du manquement est tenue de publier à bref délai. Dans certains cas touchant à des principes fondamentaux, il peut ouvrir une enquête. Il peut également publier des prises de position sur des questions de déontologie. Le Conseil des médias instruit les plaintes gratuitement, le délai d'instruction étant en moyenne de cinq mois. Le président peut formuler des résolutions indépendantes sur des questions de moindre importance, qui ne constituent pas une atteinte aux bonnes pratiques professionnelles. Le ministère de la Justice attribue

²⁹⁸ Pour plus de précisions, voir https://ec.europa.eu/newsroom/just/item-detail.cfm?item_id=54300.

²⁹⁹ Pour plus de précisions, voir <https://merlin.obs.coe.int/iris/2018/3/article7.en.html>.

chaque année une aide au Conseil des médias ; elle s'élevait à 80 000 EUR en 2017.

- **Renforcement du signalement du discours de haine**

[271.] Il est important que les personnes qui ont subi un préjudice en raison de propos haineux soient informées de leur droit d'engager une action pénale, mais aussi civile et administrative en vue d'obtenir réparation. Diverses mesures peuvent être prises pour effectuer ce travail de sensibilisation, et notamment des campagnes de publicité dénonçant le caractère inacceptable du discours de haine et présentant les différents moyens dont disposent les victimes pour y réagir ou demander réparation. Dans certains cas, il peut être utile d'axer ces campagnes sur les personnes appartenant à des groupes particuliers comme les minorités ou les groupes vulnérables. Outre le gouvernement central, les autorités locales peuvent également diffuser des informations sur les différentes actions possibles³⁰⁰.

[272.] D'autres facteurs peuvent être considérés comme des obstacles au signalement du discours de haine, par exemple le sentiment que la procédure est trop complexe, onéreuse ou inutile, le fait de ne pas avoir la certitude que la plainte sera prise au sérieux, voire la crainte de mesures de rétorsion de la part des auteurs des propos haineux. D'où la nécessité de mettre en place un mécanisme de plainte ou de signalement qui soit le plus simple, le plus accessible et le moins coûteux possible. La formation des personnes chargées de traiter les plaintes, que ce soit au sein des autorités publiques ou d'organisations privées, est essentielle pour assurer le bon déroulement de la procédure³⁰¹.

[273.] En *Finlande*, le ministère de la Justice a mis en place le projet « Contre la haine », qui s'étend du 1^{er} janvier 2017 au 30 novembre 2019 et vise à intensifier la lutte contre les crimes de haine et le discours de haine. Le projet met l'accent sur l'amélioration du signalement des crimes de haine, le renforcement des capacités d'action de la police, des procureurs et des juges contre les crimes de haine et le discours de haine, ainsi que le développement des services d'aide aux victimes de crimes de haine³⁰². Dans le cadre du projet, une campagne de communication visant à lutter contre le discours de haine a été lancée en février 2019. Son but est de sensibiliser les internautes aux contenus qui constituent un discours de haine passible de sanctions et de les encourager à signaler ces contenus à la police. La campagne « Contre la haine » se compose de clips diffusés sur les chaînes de télévision du service public, d'une campagne sur les médias sociaux et de matériels en ligne pour aider les usagers à repérer les propos haineux pouvant être sanctionnés. Elle vise principalement à faire comprendre que le discours de haine peut être une infraction punissable et qu'Internet est soumis aux mêmes règles que tout autre espace. C'est sous l'angle de punissabilité de l'acte qu'elle entend contribuer au débat public sur le discours de haine. Elle a pour hashtag #againsthate³⁰³.

[274.] Aux *Pays-Bas*, les notifications de discrimination sur Internet peuvent être envoyées directement à la plateforme de médias sociaux concernée ou, depuis 2013, au bureau des plaintes pour discrimination en ligne « MiND » (Meldpunt internetdiscriminatie) qui examine si les propos en question constituent une infraction pénale. Lorsque cela est possible, la suppression des propos est demandée. Si la demande n'est pas satisfaite, la question est portée devant la société de médias sociaux concernée. Dans les cas où il n'est toujours pas

³⁰⁰ RPG n° 15 de l'ECRI, Exposé des motifs, § 108-109.

³⁰¹ RPG n° 15 de l'ECRI, Exposé des motifs, § 110-111.

³⁰² Pour plus de précisions, voir <https://oikeusministerio.fi/en/project?tunnus=OM005:00/2018>

³⁰³ Pour plus de précisions, voir https://oikeusministerio.fi/en/article/-/asset_publisher/vihapuheen-vastainen-against-hate-kampanja-kaynnistyy.

donné suite à la notification, le dossier est transmis au ministère public.

[275.] En *Allemagne*, pour combattre le discours de haine sur Internet, le ministère fédéral de la Famille, des Personnes âgées, de la Femme et de la Jeunesse soutient depuis 2015 les activités du « jugendschutz.net » qui est le centre commun de compétences au niveau fédéral et des Länder pour la protection des mineurs sur Internet. Jugendschutz.net n'est pas un organisme public, mais son mandat est établi dans le traité inter-Länder pour la protection des mineurs sur Internet (JMStV). Il tient une permanence téléphonique pour le signalement des contenus préjudiciables sur Internet. Il examine les notifications qu'il reçoit, détermine l'origine probable du contenu et essaie d'en trouver le responsable.

[276.] En *Autriche*, plusieurs services d'assistance et bureaux de signalement ont été créés pour les personnes qui souhaitent réagir aux contenus illicites, dont le discours de haine, en les signalant. Ce sont, par exemple :

- le bureau de signalement « ns-Wiederbetätigung » du ministère fédéral de l'Intérieur pour les sites web ou articles à contenu néonazi, raciste ou antisémite ;
- le bureau de signalement « Stopline » mis en place par l'ISPA (Internet Service Providers Austria) pour les contenus national-socialistes ou pédopornographiques ;
- le bureau de signalement « Gegen Hass im Netz » mis en place par la Chancellerie fédérale et l'institution non gouvernementale ZARA (Zivilcourage und Antirassismus-Arbeit) pour le discours de haine en ligne. Les employés de ZARA, formés en droit et en psychologie, donnent des informations et apportent un soutien et des conseils, notamment juridiques, aux victimes et témoins de discours de haine en ligne, de cyberharcèlement et d'autres formes de violence verbale et psychologique sur Internet. Les services sont gratuits et fournis par tchat, messenger, courrier électronique, téléphone ou contact direct.

[277.] En *Lettonie*, la police d'État passe de plus en plus par les plateformes de médias sociaux – Facebook, Twitter – pour informer le public et encourager les signalements. En plus des formes traditionnelles de signalement des crimes de haine à la police d'État ou à la police de sécurité (en personne, par téléphone ou par écrit), le signalement peut être effectué sur des sites web spécifiques³⁰⁴. Les informations reçues par ces sites sont transmises aux autorités compétentes chargées de l'application de la loi.

[278.] La *France* a mis en place un système spécifique de plainte en ligne qui consiste en :

- un système de pré-plainte en ligne pour faciliter les actions des victimes et améliorer le traitement des litiges en cas de discrimination, d'injures racistes ou anti-LGBT, de diffamation à caractère raciste ou anti-LGBT et de provocation à la haine. Ce projet a été validé à des fins expérimentales dans un plan d'action interministériel pour 2018-2020 (Plan interministériel de lutte contre le racisme et l'antisémitisme – PILCRA). Cela dit, tout discours de haine doit être signalé à l'autorité judiciaire en portant plainte.
- une plateforme de signalement de l'Inspection générale de la police nationale (IGPN) et de l'Inspection générale de la gendarmerie nationale (IGGN) pour les citoyens qui s'estiment victimes ou ont été témoins de comportements imputables à un membre des forces de police, pouvant être constitutifs d'une faute professionnelle ou déontologique ou d'une infraction.
- la présence dans les bureaux de police d'associations partenaires et de policiers spécialisés dans l'aide aux victimes, auxquels les victimes et les témoins peuvent faire appel. Les forces de l'ordre sont également formées à l'accueil des victimes et autres usagers : ils apprennent comment gérer les relations difficiles et comment s'occuper de différentes catégories d'usagers en appliquant les dispositions de la

³⁰⁴ Les sites web en question sont <http://www.naidanoziegumi.lv> (en letton) et <http://cilvektiesibas.org.lv> (en letton, russe et anglais).

« Charte de l'accueil du public et des victimes ».

Par ailleurs, une plateforme « Stop-Discrî » a été mise en place par la gendarmerie nationale pour les membres de son personnel qui s'estiment victimes de discrimination ou de harcèlement. Une plateforme identique pour le personnel de la police nationale, « Signal-discrî », a été créée le 22 septembre 2017. De même, une unité nationale d'écoute « Allo Discrî » a été ouverte pour tous les fonctionnaires du Secrétariat général du ministère de l'Intérieur (administration centrale et préfectures). En ce qui concerne l'aspect judiciaire, les victimes ont également la possibilité de s'adresser au Service de l'accès au droit et à la justice et de l'aide aux victimes (SADJAV).

[279.] La *France* a également mis en place un dispositif rapide et efficace pour signaler un contenu illicite sur Internet - la plateforme « Pharos » (plateforme d'harmonisation, de recoupement et d'orientation des signalements) qui est intégrée à l'Office central de lutte contre la criminalité liée aux technologies de l'information et de la communication (OCLCTIC). Il centralise les signalements des usagers d'internet portant sur des contenus et des comportements racistes sur internet³⁰⁵. La plateforme a réceptionné plus de 17 000 signalements de messages de haine et discriminatoires en 2016. Dans le domaine de la discrimination, des accords de signalements professionnels ont été signés avec divers partenaires pour leur permettre de bénéficier d'outils de signalements privilégiés par le biais de Pharos. Ainsi, les signalements des usagers d'internet, des enquêteurs ou des ONG permettent de collecter un grand nombre de données qui serviront ensuite à des fins d'enquête.

[280.] En *Grèce*, un service téléphonique spécial a été créé et un formulaire de plainte spécial est disponible sur le site web de la police³⁰⁶ afin que les personnes concernées puissent, anonymement et dans le plein respect de la confidentialité de leur communication, porter plainte ou signaler à la police, 24h/24, tout acte illicite à caractère raciste ou à motivation raciste. La même page web donne des informations en grec et en anglais sur l'action de la police contre la violence raciste.

[281.] En *Finlande*, des journalistes ont fait l'objet de menaces et de campagnes de dénigrement fin 2015 et début 2016. L'Union des journalistes (UJF) s'est penchée sur le problème lors de nombreux séminaires, réunions, débats et articles dans son magazine et sur son site web. En 2013, l'UJF et la Fédération finlandaise des médias ont formulé une recommandation sur les mesures à prendre au sein des rédactions en cas de menaces et de situations menaçantes à l'égard de journalistes. Elle préconisait notamment le signalement des violations à la police. Début 2016, le magazine de l'Union a mené et publié une grande enquête sur les menaces contre les journalistes, dont les résultats ont montré qu'un journaliste sur six avait déjà reçu des messages de menaces, principalement par courrier électronique ou sur les médias sociaux, mais également en face-à-face ou au téléphone.

- **Aide aux victimes de discours de haine**

[282.] L'un des aspects importants de la lutte contre le discours de haine est de faire en sorte que ceux qui en ont été victimes soient soutenus et puissent se relever de leur expérience. Le discours de haine peut avoir de lourdes conséquences sur la vie des personnes qui en sont la cible.

³⁰⁵ Pour plus d'informations, voir le site <https://www.interieur.gouv.fr/A-votre-service/Ma-securite/Conseils-pratiques/Sur-internet/Signaler-un-contenu-suspect-ou-illicite-avec-PHAROS>

³⁰⁶ Le site web peut être consulté à l'adresse : www.astynomia.gr

[283.] Les victimes de discours de haine ne devraient pas craindre les éventuelles conséquences d'une dénonciation de ce discours ou de l'apport de preuves en la matière. Il devrait donc y avoir en droit pénal une interdiction spécifique de toute mesure de rétorsion à l'encontre de ces personnes³⁰⁷.

[284.] Des mesures complémentaires à la réparation par la voie judiciaire peuvent également être mises en place pour rassurer les victimes et les aider à retourner à une vie normale, sous la forme de groupes de soutien, de services de conseil, mais aussi de déclarations ou de condamnations publiques du discours offensant.

[285.] En *République tchèque*, la loi n° 45/2013 (sur les victimes d'infractions) énonce les droits des victimes et leur assure un soutien financier. Les victimes d'infractions motivées par la haine et, dans certains cas, de discours de haine relèvent de la catégorie des personnes particulièrement vulnérables pouvant bénéficier d'un accompagnement et d'une protection renforcés. Une aide juridique est assurée aux victimes d'infractions pour garantir le bon fonctionnement du système dans la pratique³⁰⁸.

[286.] Au *Danemark*, Victim Support Denmark – organisme qui propose des services gratuits accessibles à tous, qu'une infraction ait été signalée ou non et indépendamment de la date des faits –, s'adresse également aux victimes et aux témoins de propos haineux. L'organisme agit indépendamment des autorités danoises et il est soumis à un devoir de confidentialité. Victim Support Denmark ne remplace pas le soutien des institutions publiques mais y apporte un complément indépendant³⁰⁹.

- **Amélioration de la recherche et du suivi, y compris par la collecte de données**

[287.] Tandis que le discours de haine semble progresser, notamment dans les médias sociaux, l'étendue réelle de cette progression et l'impact du discours de haine restent flous. Pour mieux comprendre les circonstances qui peuvent aboutir à l'utilisation du discours de haine et de ses formes particulières, ainsi que pour mesurer l'étendue du phénomène et son impact, des recherches supplémentaires doivent être menées sous la forme d'enquêtes et d'études sur le terrain, dans la mesure du possible de nature comparative. Par conséquent, les données relatives à l'usage réel du discours de haine doivent être recueillies et analysées de manière beaucoup plus cohérente, systématique et globale³¹⁰. Ces travaux de recherche et de surveillance du discours de haine, qui sont essentiels pour élaborer des politiques adaptées, devraient être distincts de la collecte de données sur les crimes de haine, ces deux phénomènes pouvant nécessiter des réponses différentes. Les États devraient soutenir les initiatives de surveillance du discours de haine par la société civile, les organismes de promotion de l'égalité et les institutions nationales de droits de l'homme et encourager la coopération entre eux et les pouvoirs publics dans la réalisation de cette mission³¹¹.

[288.] Enfin, il est important que les données collectées et leur analyse soient largement diffusées, non seulement aux organismes et aux personnes chargés de lutter contre le discours de haine, mais aussi au grand public, pour indiquer clairement le caractère inacceptable du discours de haine³¹².

³⁰⁷ RPG n° 15 de l'ECRI, Exposé des motifs, § 110.

³⁰⁸ Voir par exemple <http://www.in-ius.cz/dwn/praktalegdopo/zotc-web-final.pdf>.

³⁰⁹ Lien vers le site web de Victim Support Denmark (en danois *Offerrådgivningen*) en anglais : <https://www.offerraadgivning.dk/om/english/>.

³¹⁰ RPG n° 15 de l'ECRI, Exposé des motifs, § 74 et 78.

³¹¹ RPG n° 15 de l'ECRI, Recommandation 3e.

³¹² RPG n° 15 de l'ECRI, Exposé des motifs § 86.

[289.] Un rapport du ministère *finlandais* de la Justice a conclu que le discours de haine est devenu l'une des formes de comportement discriminatoire les plus courants à l'égard des minorités. Sur les 1 475 personnes interrogées pour le rapport, 61 % ont affirmé que le discours de haine avait affaibli leur sentiment général de sécurité au cours des 12 mois précédents, ce qui indique que le problème s'est aggravé sur une période relativement courte³¹³.

[290.] Le projet de l'UE Research – Report – Remove : Countering Cyber Hate Phenomena (2016-2017), élaboré par le Réseau international contre la haine en ligne (INACH), recueille des données auprès de tous les membres du projet dans différents pays (Autriche, Belgique, France, Allemagne, Pays-Bas et Espagne) pour obtenir une vision globale du phénomène de haine en ligne dans l'Europe du XXI^e siècle. Dans le cadre de ce projet de l'UE, la Chancellerie fédérale autrichienne et le ministère de l'Europe, de l'Intégration et des Affaires étrangères sont chargés des missions suivantes :

- recueillir des connaissances détaillées sur le phénomène, ses origines et ses sources, ainsi que ses formes et influences par la recherche comparative.
- élaborer des normes pour rendre compte de la haine en ligne et l'analyser ; améliorer les procédures de retrait par l'élaboration de lignes directrices pour les prestataires de services Internet et les réseaux sociaux ; apporter soutien et conseils aux responsables politiques, aux professions juridiques et au secteur éducatif.
- établir un point de contact central pour contribuer à la mise en place d'un mécanisme transfrontalier de plainte en ligne qui soit durable, efficace et accessible aux utilisateurs dans le monde entier depuis leur domicile ou leur appareil mobile.
- mener des activités de suivi qui contribueront à la création d'un système d'alerte précoce par une observation et une analyse permanentes des contenus haineux sur Internet.

En Autriche, le projet sera principalement axé sur la surveillance de l'antisémitisme, de la haine contre les Roms et les Sintis, de la haine à l'égard des musulmans et de l'homophobie.

[291.] En *Espagne*, grâce au système de statistiques pénales en vigueur, les forces de sécurité de l'État peuvent recenser les infractions liées aux actes d'extrémisme et de terrorisme, ce qui leur permet d'enregistrer, d'obtenir, d'évaluer et d'extraire des données statistiques sur le racisme et la xénophobie. L'une des principales modifications apportées au système a été l'adoption de la définition donnée par l'ECRI du racisme et de la xénophobie, afin d'assurer une vision large du racisme.

[292.] La *France* a adopté une approche consistant à mener des enquêtes dites de victimation auprès de personnes dont l'anonymat est garanti pour savoir si elles ont ou non été victimes d'infractions pénales. Au-delà des données quantifiées fournies par les services d'enquête ou les services judiciaires, ce système apporte des données quantitatives sur les victimes du discours de haine et leur prise en charge, afin de mieux cibler les politiques publiques dans ce domaine. Des enquêtes de ce type ont été conduites en 2016 par l'Institut national d'études démographiques (INED) ; l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) en effectue également sur une base annuelle depuis 2007

[293.] Le gouvernement du *Royaume-Uni* a soutenu le travail de l'Institute of Jewish Policy Research sur l'antisémitisme dans la Grande-Bretagne contemporaine. Ses recherches reposent sur l'enquête la plus vaste et la plus détaillée jamais réalisée dans le pays sur les

³¹³ « Survey on hate speech and harassment and their influence on different minority groups », disponible à l'adresse http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/76633/omso_7_2016_vipu-raportti_158_s.pdf

attitudes à l'égard des Juifs et d'Israël, et ont conclu que 3 % des Britanniques peuvent être considérés comme des antisémites radicaux et que 30 % croient en un ou plusieurs tropes antisémites. L'organisation « Tell MAMA », qui lutte contre la haine à l'encontre des musulmans au Royaume-Uni, a par ailleurs établi un partenariat étroit avec la police. Entre le 1^{er} janvier et le 31 décembre 2016, 3 694 incidents de haine à l'encontre des musulmans ont été signalés à Tell MAMA par des victimes, des témoins, des tiers ou par la police, contre 2 622 en 2015 et 729 en 2014. Cette augmentation s'explique par le fait que le signalement est de plus en plus encouragé et entouré d'un climat de confiance, ainsi que par une hausse du nombre d'accords de partage de données avec les forces de police.

[294.] En *Macédoine du Nord*, l'Agence des services de médias audio et audiovisuels a publié un Guide de surveillance du discours de haine³¹⁴ qui présente les normes et principes internationaux relatifs à la liberté d'expression et au discours de haine, ainsi que la jurisprudence pertinente de la Cour européenne des droits de l'homme et la législation nationale applicable. Le guide se veut un outil concret pour l'Agence et les radiodiffuseurs. Il a également été très bien accueilli au niveau régional.

[295.] Les *Ombudsmen nordiques pour l'égalité et la non-discrimination* travaillent en coopération pour lutter contre le discours de haine et la misogynie au sein d'un réseau nordique (partager de bonnes pratiques et des études sur le discours de haine et de tirer des enseignements des plans d'action nationaux des pays voisins en la matière etc.).

- **Éducation et sensibilisation, y compris dialogue interculturel**

[296.] L'éducation – tant au sein du système d'éducation formelle qu'en dehors – et la sensibilisation aux dangers du recours au discours de haine, ainsi que la promotion du respect de la diversité dans la société, sont des outils importants pour la prévention et la lutte contre le discours de haine³¹⁵.

Éducation

[297.] Les écoles devraient intégrer les comportements en ligne dans leur travail d'éducation à la citoyenneté démocratique³¹⁶. Ce travail nécessite de renforcer les capacités des enseignants et des éducateurs afin qu'ils puissent assurer l'enseignement nécessaire. Un soutien adéquat devra donc être apporté à la formation et à la production des matériels qui seront utilisés dans le cadre de ces programmes.

[298.] En *Autriche*, la liberté d'expression, y compris les restrictions à y apporter, est abordée dans le cadre de l'éducation aux droits de l'homme. Les mesures suivantes ont été prises :

- en 2017-2018, sous l'intitulé « Contre la radicalisation et la marginalisation : renforcer la culture démocratique et le courage numérique », le discours de haine en ligne a été abordé et des contre-stratégies ont été élaborées. Ce thème couvrait

³¹⁴ Disponible en macédonien, en albanais et en anglais.

³¹⁵ RPG n° 15 de l'ECRI, Recommandation 4 et son Exposé des motifs §§ 91, 93 et 99 ; *Lignes directrices du Comité des Ministres aux États membres sur la protection et la promotion des droits de l'homme dans les sociétés culturellement diverses*, principes 61, 73 -74.

³¹⁶ Voir *Connexions – Manuel pour la lutte contre le discours de haine en ligne par l'éducation aux droits de l'homme*, publié en soutien au Mouvement contre le discours de haine, campagne de jeunesse du Conseil de l'Europe pour les droits de l'homme en ligne, les jeunes étant directement concernés en tant qu'acteurs et victimes d'atteintes aux droits de l'homme en ligne. Disponible à l'adresse <http://www.theewc.org/Content/Library/Research-Development/Project-documents-and-reports/Bookmarks-Combating-hate-speech-online-through-human-rights-education>.

également le courage civique et les actions solidaires, ainsi que la participation sociale et politique³¹⁷.

- en 2016, plusieurs matériels relatifs aux droits de l'homme (à usage scolaire et extrascolaire) ont été préparés, sur la prévention de la violence et les compétences numériques, ainsi que sur la lutte contre le discours de haine. Par ailleurs, un manuel sur le travail mené dans les écoles depuis 2014 dans le cadre de l'initiative du Conseil de l'Europe « Mouvement contre le discours de haine » a été traduit en allemand.
- les orientations « Aktiv gegen Hasspostings » de l'initiative « Safer Internet » ont reçu le soutien du ministère fédéral de l'Education et ont été largement diffusées auprès des écoles.

L'un des faits marquants de 2017 a été la réunion du réseau « Prévention et intervention en cas de (cyber)harcèlement » en novembre. L'importance d'une stratégie scolaire globale axée sur le bien-être physique et psychologique ainsi que de l'adhésion à la « CHARTA pour une culture scolaire exempte de violence » y ont été soulignés.

[299.] L'Espagne a pris part au projet Google : « AGAINST HATE AND RADICALISM #WEAREMORE ». Le projet prévoit des formations pour plus de 28 000 jeunes âgés de 14 à 18 ans et plus de 600 animateurs de groupes de jeunes et éducateurs issus d'associations et d'établissements publics et privés³¹⁸.

[300.] En Grèce, un certain nombre de programmes éducatifs, de concours pour étudiants et d'activités d'information encourageant le respect mutuel et la liberté d'expression dans l'enseignement primaire et secondaire, sont menés ou approuvés par le ministère de l'Education. Des cours, notamment de sensibilisation, ont été mis en place à l'intention des enfants de la minorité musulmane de Thrace pour lutter contre le racisme, l'extrémisme et les brimades et promouvoir la tolérance et le respect de la diversité.

[301.] En Pologne, un site web comportant toutes les informations utiles sur le discours de haine a été créé dans le cadre du programme Citoyens pour la démocratie³¹⁹. Par ailleurs, le projet « Hate – I'm against » est mis en œuvre en coopération avec le Centre européen Wergeland dans le cadre du programme Citoyens pour la démocratie financé par des fonds de l'Espace économique européen (EEE). Enfin, une campagne de jeunesse du Conseil de l'Europe visant à réduire le niveau d'acceptation du discours de haine a également été menée de 2012 à 2017.

[302.] La France a adopté plusieurs plans d'action pour sensibiliser les jeunes au discours de haine. La lutte contre le racisme et l'antisémitisme a été désignée « Grande cause nationale » en 2015.

[303.] Dans le cadre de l'objectif à long terme du gouvernement consistant à faire d'ici 2025 de la Finlande un pays où chacun peut se sentir chez soi, le ministère de l'Éducation et de la Culture a lancé les deux actions et campagnes suivantes :

- un plan d'action (« Meaningful in Finland ») en 2016 pour prévenir le discours de haine et le racisme et favoriser l'inclusion sociale. L'un de ses objectifs est d'améliorer les compétences du personnel enseignant et des autres professionnels qui travaillent avec des enfants et des jeunes³²⁰.
- une campagne « I say NO to hate speech » en octobre 2017³²¹.

³¹⁷ Voir <http://www.politik-lernen.at/site/praxis/workshopreihe2017>.

³¹⁸ Pour plus d'informations, voir <http://www.somos-mas.es/>.

³¹⁹ Site web : <http://www.mowanienawisci.info/>.

³²⁰ Voir http://julkaisut.valtionuovosto.fi/bitstream/handle/10024/75432/Meaningful_in_Finland.pdf

³²¹ Voir http://minedu.fi/en/article/-/asset_publisher/sitoudun-torjumaan-vihapuhetta-haastekampanja-alkaa-2-10-.

[304.] Pour promouvoir le bien-être et prévenir les brimades et le harcèlement sous toutes ses formes dans la culture scolaire en *Finlande* :

- le programme contre les brimades KiVa a été adopté par tous les établissements de formation d'enseignants.
- Kivakoulu (« belle école »), qui reçoit le soutien du ministère de l'Éducation et de la Culture et vise à réduire le harcèlement à l'école, est employé par près de 90 % des établissements d'enseignement secondaire général (environ 2 500 établissements) et donne de bons résultats. L'Université de Turku assure la coordination et le développement du programme.
- le programme Opintokamut (camarades d'étude) financé par le ministère de l'Éducation et de la Culture a pour but de réduire les brimades, d'améliorer les aptitudes personnelles et sociales et les capacités d'apprentissage des jeunes des établissements du deuxième cycle de l'enseignement secondaire, tout en les motivant et en favorisant leur bien-être. Après une phase pilote en 2016-2017, le programme a été généralisé à tous les établissements du deuxième cycle de l'enseignement secondaire (y compris dans l'enseignement et la formation professionnels) en 2018.
- en 2017, l'Agence nationale pour l'éducation a publié un guide complet destiné aux écoles et aux éducateurs sur le renforcement de l'inclusion démocratique et la prévention du discours de haine et du radicalisme violent, qui tient compte des textes internationaux existants comme ceux de l'UNESCO et du Conseil de l'Europe³²².

Sensibilisation, y compris dialogue interculturel

[305.] Les initiatives de la société civile sont essentielles pour associer les jeunes à la lutte contre la haine en ligne. Le Mouvement du Conseil de l'Europe contre le discours de haine vise à mobiliser les jeunes pour défendre les droits de l'homme en ligne, par le biais de campagnes nationales contre les propos haineux en ligne. Cette initiative repose sur l'acquisition et le partage de compétences en vue de créer un effet multiplicateur, ainsi que sur l'idée qu'en mettant les jeunes en mesure de travailler ensemble, ils agiront de manière beaucoup plus efficace que chacun de leur côté.

[306.] Le dialogue interculturel – soit l'échange de vues ouvert et respectueux entre des personnes et des groupes issus de différentes cultures – devrait être facilité pour supprimer les obstacles à la compréhension. Ce dialogue pourrait en particulier être favorisé par l'organisation de manifestations culturelles et de projets de recherche communs, l'offre de cours de langue, la mise en place de programmes d'échanges d'étudiants et la tenue d'ateliers sur certaines problématiques. Là encore, il importe que l'ensemble des pouvoirs publics jouent un rôle actif pour donner l'exemple à suivre³²³.

[307.] En *Croatie*, le ministère de l'Intérieur a organisé des campagnes de sensibilisation au discours de haine dans les écoles et a mis en œuvre des activités conformément à la campagne du Mouvement contre le discours de haine du Conseil de l'Europe.

[308.] En *Estonie*, le ministère des Affaires sociales a participé à l'élaboration d'un guide visant à mieux faire connaître au public la loi sur l'égalité de traitement, publié par l'Université de technologie de Tallinn dans le cadre du programme « la diversité, une richesse (Diversity enriches) ». Il contient des références aux dispositions qui érigent en infraction pénale l'incitation à la haine raciale. Une brochure d'information sur les

³²² Voir http://www.oph.fi/download/182479_rakentavaa_vuorovaikutusta.pdf.

³²³ RPG n° 15 de l'ECRI, Recommandation 4, et Exposé des motifs § 95.

infractions racistes a également été publiée à l'intention des fonctionnaires.

[309.] En *Belgique*, en soutien à la campagne du Mouvement contre le discours de haine du Conseil de l'Europe, le gouvernement flamand a créé la « No Hate Speech Platform Vlaanderen » avec un certain nombre de partenaires de la société civile. Le but de cette plateforme est de sensibiliser les enfants et les jeunes et de leur proposer des outils pour agir eux-mêmes contre le discours de haine³²⁴.

[310.] Au *Danemark*, ActionAid Denmark a lancé en 2015 le projet « Ensemble contre le racisme » en collaboration avec des enseignants, des travailleurs sociaux et des journalistes pour combattre le racisme quotidien et le racisme structurel au Danemark par des initiatives de sensibilisation, des formations et des débats³²⁵. En 2017, la municipalité de Copenhague a lancé une initiative volontaire avec cinq Youtubeurs pour sensibiliser aux brimades en ligne. Elle se compose de plusieurs vidéos dans lesquelles les jeunes font part de leur propre expérience des brimades, notamment en ligne, et expliquent les mesures à prendre pour les faire cesser³²⁶.

[311.] En 2016, l'Union *finlandaise* des journalistes a mené sur Twitter une campagne contre le discours de haine sur les médias sociaux dans le cadre de la préparation de la Conférence d'Helsinki à l'occasion de la *Journée internationale de la liberté de la presse de l'UNESCO*. De nombreux membres de l'Union et d'autres ont prononcé le « serment de la responsabilité de l'expression » en twittant : « Je m'exprime dans le respect des droits de l'homme. Le discours de haine ne me réduira pas au silence. Je suis responsable de mes propos. #SANANVASTUUVALA ». Le Réseau contre le discours de haine fondé par des organisations gouvernementales et des ONG travaillant dans le domaine des droits de l'homme a lancé des campagnes de sensibilisation (dans les médias sociaux, les médias, les écoles et les transports publics) ; il a également organisé des événements éducatifs contre le discours de haine et a récemment publié un guide à l'intention des jeunes contre le discours de haine fondé sur le sexe.

- **Dialogue avec les médias au sens large et notamment les plateformes de médias sociaux, la société civile et les autres parties prenantes**

[312.] Pour lutter efficacement contre le discours de haine, il est souvent nécessaire d'assurer une coordination et une coopération avec les médias au sens large, ce qui inclut les plateformes de médias sociaux, la société civile et d'autres parties prenantes. Cette coopération est importante pour l'élaboration de stratégies de communication et de mobilisation autour de la lutte contre le discours de haine, comportant des mesures comme les actions de terrain, les partenariats avec la société civile, les campagnes de sensibilisation de l'opinion publique et les stratégies médias pour assurer la diffusion d'informations au public sur l'action pénale contre le discours de haine.

[313.] La coopération consistant notamment à partager des expériences, des solutions technologiques et de bonnes pratiques est essentielle.³²⁷ Les plateformes en ligne doivent être encouragées à mettre au point des processus efficaces pour détecter, identifier

³²⁴ Site web : <https://nohate.mediawijs.be/>

³²⁵ On trouvera une description du projet en anglais à l'adresse <https://www.ms.dk/en/together-against-racism>

³²⁶ Lien vers l'initiative en danois : <https://www.kk.dk/nyheder/youtubere-tager-kampen-op-mod-online-mobbere-i-koebenhavn>

³²⁷ *Recommandation de la Commission européenne de l'UE sur les mesures destinées à lutter de manière efficace contre les contenus illicites en ligne*, citée ci-dessus (30).

et supprimer les contenus illicites, y compris le discours de haine, notamment au moyen de technologies de détection et de filtrage automatiques reposant sur des algorithmes³²⁸.

[314.] Il est également important que les États veillent à l'existence d'un cadre réglementaire qui assure la diversité et le pluralisme des médias et qui favorise le pluralisme et l'égalité³²⁹. Un tel cadre devrait respecter le principe fondamental selon lequel toute surveillance des médias devrait être assurée uniquement par des organismes indépendants du gouvernement, publiquement responsables et opérant en toute transparence³³⁰. Par ailleurs, il devrait promouvoir le droit de différentes communautés à accéder librement et à utiliser librement les technologies de l'information et de la communication pour produire et diffuser leurs propres contenus, ainsi que pour recevoir des contenus produits par d'autres, sans considération de frontières³³¹. Les sociétés de médias semblent de plus en plus reconnaître qu'elles ont tout intérêt à proposer des services sûrs et ouverts à tous leurs utilisateurs³³².

[315.] En *Allemagne*, le ministère fédéral de la Justice et de la Protection des consommateurs a créé en 2015 un groupe d'action contre le discours de haine illicite en ligne, qui réunit les fournisseurs d'accès Internet et les organisations de la société civile³³³. Les participants – Facebook, Google (pour sa plateforme vidéo YouTube), Twitter et plusieurs organisations civiles comme l'Association allemande de l'industrie Internet (ECO), l'organisme d'autorégulation volontaire des prestataires multimédia (FSM) ainsi que des organisations engagées dans la lutte contre le racisme et la violence d'extrême-droite – sont convenus d'un ensemble de bonnes pratiques et d'objectifs à mettre en œuvre pour que tous les propos haineux soient examinés et retirés sans délai des plateformes de médias sociaux. Cette démarche d'autorégulation a commencé à apporter un certain nombre d'améliorations. Le groupe d'action a largement contribué à ce que les sociétés d'Internet et les organisations compétentes de la société civile se rapprochent en vue d'intensifier leur collaboration, de favoriser une culture de la communication et de sensibiliser au problème du discours de haine sur Internet et à la nécessité de renforcer le contre-discours (cela dit, les grandes plateformes de médias sociaux ont échoué à mettre en place des mécanismes suffisamment efficaces de réclamation pour les usagers et de suppression volontaire des contenus illicites, ce qui a conduit à l'adoption en 2017 de la nouvelle loi visant à améliorer l'application de la loi sur les réseaux sociaux (voir ci-dessus, paragraphe 170).

[316.] En *France*, la Délégation interministérielle à la lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la haine anti-LGBT (DILCRAH) et la Délégation aux industries de sécurité et à la lutte contre les cybermenaces du ministère de l'Intérieur ont établi en 2017 un dialogue entre différents services de l'État et les opérateurs Internet (Google, Facebook, Twitter, Dailymotion, Jeuxvideo.com, Gandi, OVH) pour d'une part, assurer une meilleure exécution des décisions de justice et d'autre part, favoriser l'autorégulation en matière de lutte contre les propos haineux sur Internet grâce à un traitement efficace, par les opérateurs Internet, des signalements de discours de haine.

³²⁸ Voir également Maja Brkan, *Freedom of expression and Artificial Intelligence: on personalisation, disinformation and (lack of) horizontal effect of the Charter*, cité ci-dessus, p.17.

³²⁹ *Lignes directrices du Comité des Ministres aux États membres sur la protection et la promotion des droits de l'homme dans les sociétés culturellement diverses*, principe 69 ; ARTICLE 19 'Hate Speech' Explained. A Toolkit, op. cit., p. 52.

³³⁰ Voir *Recommandation Rec(2000)23 du Comité des Ministres aux États membres concernant l'indépendance et les fonctions des autorités de régulation du secteur de la radiodiffusion*, adoptée par le Comité des Ministres le 20 décembre 2000 lors de la 735^e réunion des Délégués des Ministres.

³³¹ *Principes de Camden sur la liberté d'expression et l'égalité*, ARTICLE 19 (2009), principe 5.

³³² APCE, Rapport « mettre fin la cyberdiscrimination et aux propos haineux en ligne », § 57.

³³³ Pour plus d'informations, voir : <http://www.fair-im-netz.de>.

[317.] En *Finlande*, le Conseil consultatif pour les relations ethniques (ETNO) est un organe consultatif créé par le gouvernement et placé sous la coordination du ministère de la Justice. Il est chargé des missions suivantes :

- (1) promouvoir le dialogue entre les minorités ethniques, les pouvoirs publics, les syndicats d'employeurs et de salariés, les ONG et les partis politiques représentés au Parlement,
- (2) suivre les relations interethniques, promouvoir la participation des migrants et des minorités ethniques, accroître leur sentiment de sécurité et favoriser une vision positive de la diversité,
- (3) fournir des services d'experts à tous les ministères sur les questions liées aux migrations, à l'intégration et à l'égalité,
- (4) participer aux travaux de recherche sur les moyens de favoriser l'instauration de bonnes relations,
- (5) diffuser des informations générales à la société sur les bonnes relations interethniques.

Outre son conseil consultatif national, l'ETNO compte sept conseils consultatifs régionaux dans tout le pays, dont la coordination est assurée par les centres régionaux pour le développement économique, le transport et l'environnement. Afin d'encourager un dialogue constructif au niveau régional et local, les conseils régionaux font appel à l'expertise locale, notamment des communautés immigrées, ethniques et/ou religieuses en collaboration avec les acteurs locaux de la fonction publique, au sein des municipalités et de l'administration régionale. L'ETNO organise le forum ETNO, qui est l'un des principaux forums annuels sur les relations interethniques. Il donne des informations et participe au renforcement des capacités des organisations de migrants et organisations ethniques et religieuses. Il publie également des rapports sur les questions liées aux relations interethniques. Ses ambassadeurs de bonne volonté mettent à profit leurs compétences et leur notoriété pour promouvoir de bonnes relations interethniques dans le pays. Le thème annuel pour 2016 était le renforcement du dialogue culturel. L'ETNO s'apprête à reconduire pour un troisième mandat consécutif un groupe de travail sur le dialogue culturel et religieux, dont le but est de promouvoir le dialogue interreligieux et la coopération entre communautés religieuses.

[318.] Parmi les outils utiles pour mieux comprendre la notion de discours de haine, on peut citer la publication régionale « Autorités de régulation des médias et discours de haine » préparée dans le cadre du projet du Conseil de l'Europe et de l'Union européenne intitulée « Renforcement de l'expertise judiciaire sur la liberté d'expression et les médias en Europe du Sud-Est (JUFREX) »³³⁴. Cette publication comporte des informations théoriques de base sur le discours de haine, la législation applicable dans les pays participants de la région et la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, ainsi que des cas concrets relevant du discours de haine examinés par les autorités de régulation d'Albanie, de Bosnie-Herzégovine, de Croatie, du Monténégro, de Macédoine du Nord, de Serbie et du Kosovo³³⁵.

[319.] Les ONG, les organismes de promotion de l'égalité et les institutions nationales des droits de l'homme, individuellement ou en coopération les uns avec les autres, peuvent apporter une contribution particulière à la lutte contre le discours de haine³³⁶. Ils peuvent

³³⁴ Plus de détails disponibles à : <https://edoc.coe.int/en/media/7431-media-rgulatory-authorities-and-hate-speech.html>

³³⁵ Toute référence au Kosovo, qu'il s'agisse de son territoire, de ses institutions ou de sa population, doit être entendue dans le plein respect de la Résolution 1244 du Conseil de sécurité de l'Organisation des Nations Unies, sans préjuger du statut du Kosovo.

³³⁶ *Lignes directrices du Comité des Ministres aux États membres sur la protection et la promotion des droits de l'homme dans les sociétés culturellement diverses*, principes 67 et 68 ; RPG n° 15 de l'ECRI, Recommandation 4 et Exposé des motifs § 101.

jouer un rôle de premier plan dans le développement et la mise en œuvre de politiques qui s'attaquent aux causes profondes de ce phénomène, telles que les inégalités et la discrimination³³⁷.

[320.] En *Lettonie*, entre le 1^{er} juillet et le 31 octobre 2014, l'ONG « Centre letton pour les droits de l'homme » a mis en œuvre un projet de renforcement des capacités des ONG à limiter l'incitation à la haine sur Internet, dans le cadre duquel ses experts ont examiné les contenus et commentaires publiés sur les portails d'information Internet, les versions en ligne des journaux et des magazines, ainsi que les réseaux sociaux, pour repérer les contenus haineux, les signaler et tester l'efficacité des différentes méthodes de signalement.

[321.] En 2017, l'Institut danois des droits de l'homme a préparé un rapport intitulé « Le discours de haine dans le débat public en ligne »³³⁸. Ce rapport contenait un certain nombre de recommandations, et notamment la proposition de préparer un plan d'action national axé sur le discours de haine licite et illicite.

- **Contre-discours**

[322.] Le contre-discours, sous la forme de récits alternatifs, est de plus en plus considéré comme un élément essentiel de la réponse au discours de haine et devrait notamment insister sur le fait que la diversité est une source d'enrichissement, appeler à la compréhension et au respect mutuels et démontrer à la fois la fausseté des fondements sur lesquels est basé le discours de haine et son inacceptabilité³³⁹. Les personnes visées par le discours de haine ont également le droit d'y réagir par un contre-discours³⁴⁰.

[323.] En *Croatie*, à l'occasion de la Journée des droits de l'homme 2017, le Bureau des droits de l'homme et des droits des minorités nationales a engagé une campagne de contre-discours en réaction aux autocollants apparus sur plusieurs arrêts de bus, portant un discours de haine ethnique. À la place de l'image d'un arbre du pendu qui y figurait, le Bureau a conçu un autocollant portant un message d'humanité dans la cime des arbres.

[324.] En *République tchèque*, le projet « Hate Free Culture » vise notamment à démonter les canulars et à contribuer au débat public par des récits positifs sur des communautés victimes de stéréotypes négatifs. Un autre projet, « Jsme to my » (C'est nous) a été engagé par le Open Society Fund pour améliorer l'image négative des migrants dans l'opinion publique³⁴¹.

[325.] En *Serbie*, deux ONG, la Fédération de la jeunesse de Serbie (KOMS) et l'Institut pour les médias et la diversité – Balkans occidentaux ont organisé des formations à Belgrade en juillet 2017 sur le discours de haine et son rapport avec la liberté d'expression,

³³⁷ European network of equality bodies, *The Equinet Perspective 'Extending the Agenda. Equality Bodies addressing Hate Speech'* publié en 2018, Résumé. Peu d'organismes nationaux de promotion de l'égalité sont expressément chargés de couvrir le discours de haine mais bon nombre d'entre eux ont interprété leur mandat de manière à y inclure ces questions. http://www.equineteurope.org/IMG/pdf/hate_speech_perspective_-web.pdf

³³⁸ Le rapport en danois comporte un résumé en anglais qui peut être consulté à l'adresse https://menneskeret.dk/sites/menneskeret.dk/files/media/dokumenter/udgivelser/ligebehandling_2017/rapport_hadefulde_ytringer_online_2017.pdf

³³⁹ *Lignes directrices du Comité des Ministres aux États membres sur la protection et la promotion des droits de l'homme dans les sociétés culturellement diverses*, préambule ; RPG n° 15 de l'ECRI, Recommandation et son Exposé des motifs §§ 88 et 90.

³⁴⁰ RPG n° 15 de l'ECRI, Exposé des motifs § 92.

³⁴¹ Voir <http://jsmetomy.cz/kdo-jsou-uprchlici-a-kdo-jsme-my-odpovedi-hledame-v-kampani-jsme-to-my/>

sur les réactions appropriées à ce phénomène et sur l'élaboration de contre-discours et de récits alternatifs. Ces formations destinées aux éducateurs de jeunes s'inscrivaient dans le cadre de la campagne du Mouvement contre le discours de haine du Conseil de l'Europe.

[326.] Dans le cadre de la coopération entre les membres de l'*Equinet* (Réseau européen des organismes de promotion de l'égalité) pour combattre le discours de haine au niveau national et européen, l'accent est mis en particulier sur la communication contre le discours de haine (en l'occurrence sur les médias sociaux) et sur la création d'un contre-discours pour renforcer les valeurs d'égalité et de non-discrimination³⁴². Les organismes de promotion de l'égalité travaillent également en coopération avec Facebook et Twitter pour l'élaboration de leurs politiques contre le discours de haine, le racisme et la misogynie.

V. RAPPORT ENTRE LA LIBERTÉ D'EXPRESSION ET D'AUTRES DROITS DE L'HOMME

[327.] Nombre des paragraphes précédents énoncent des principes généraux concernant le champ d'application de la liberté d'expression et les restrictions dont elle peut faire l'objet. La partie qui suit examinera plus en détail les questions et problématiques qui se posent dans la relation entre la liberté d'expression et d'autres droits de l'homme, ainsi que le juste équilibre à ménager entre ces différents droits.

[328.] Les droits de l'homme sont universels, indissociables, interdépendants et intimement liés³⁴³ et toutes les personnes devraient en jouir sans discrimination³⁴⁴. Eu égard à la diversité croissante des sociétés européennes, il faut s'appliquer à trouver un juste équilibre entre les intérêts contradictoires qui peuvent découler de l'exercice des droits de l'homme et des libertés fondamentales³⁴⁵. En l'occurrence, la liberté d'expression est nécessaire à l'exercice et à la jouissance d'un large éventail d'autres droits de l'homme, et notamment le droit de participer à la vie culturelle, le droit de vote et tous les autres droits politiques ayant trait à la participation aux affaires publiques³⁴⁶. Cependant, l'exercice du droit à la liberté d'expression comporte des responsabilités et des devoirs spéciaux ; il peut donc être soumis à certaines restrictions. Une attention particulière devra être portée au lien entre la liberté d'expression et (1) le droit au respect de la vie privée, (2) la liberté de pensée, de conscience et de religion, (3) la liberté de réunion et d'association et (4) l'interdiction de la discrimination³⁴⁷.

A. Liberté d'expression et droit au respect de la vie privée

[329.] L'une des situations les plus évidentes nécessitant de ménager un juste équilibre entre le droit à la liberté d'expression et d'autres droits s'observe lorsque l'exercice de cette liberté par une personne porte atteinte au droit d'une autre personne au respect de sa vie privée, garanti par l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme³⁴⁸.

³⁴² The Equinet Perspective *Extending the Agenda. Equality Bodies addressing Hate Speech* ; disponible à l'adresse http://www.equineteurope.org/IMG/pdf/hate_speech_perspective_-_web.pdf

³⁴³ Organisation des Nations Unies, *Déclaration et programme d'action de Vienne*, adoptés par la Conférence mondiale sur les droits de l'homme à Vienne le 25 juin 1993, I.5.

³⁴⁴ *Lignes directrices du Comité des Ministres aux États membres sur la protection et la promotion des droits de l'homme dans les sociétés culturellement diverses*, Préambule, considérant 4.

³⁴⁵ *Ibid.*, principe 5.

³⁴⁶ *Ibid.*, principe 19.

³⁴⁷ *Ibid.*, principes 8 et 27.

³⁴⁸ Voir les *Lignes directrices sur la protection de la vie privée dans les médias*, approuvées conjointement en juin 2018 par le CDMSI et le Comité de la Convention 108 (Convention du Conseil de l'Europe pour la protection des données à caractère personnel), disponibles à l'adresse <https://rm.coe.int/guidelines-on-safeguarding-privacy-in-the-media-additions-after-adopti/16808d05a0>

[330.] La protection de la réputation d'autrui reste l'un des motifs les plus courants de restriction de la liberté d'expression³⁴⁹. Le Comité des Ministres et l'Assemblée parlementaire³⁵⁰ ont tous deux instamment invité les États membres à veiller à ce que les lois sur la diffamation soient assorties de garanties de la liberté d'expression, conformément au principe de proportionnalité et aux normes européennes et internationales en matière de droits de l'homme. Le Commissaire aux droits de l'homme a également souligné que la liberté d'expression doit être garantie de manière plus effective dans les poursuites pénales pour diffamation et s'est élevé contre la sanction de la diffamation par l'emprisonnement³⁵¹. L'imposition de dommages-intérêts disproportionnés et de peines d'emprisonnement peut avoir un effet dissuasif important sur les journalistes³⁵².

[331.] La Cour considère dans sa jurisprudence constante que le droit à la protection de la réputation et de l'honneur relève, en tant qu'élément de la vie privée, de l'article 8 de la Convention³⁵³. Elle a énoncé un certain nombre de principes pour la mise en balance du droit à la liberté d'expression et du droit au respect de la vie privée³⁵⁴. Tout d'abord, la Cour a noté que pour que l'État ait une obligation de se livrer à un exercice de mise en balance, c'est-à-dire pour que l'article 8 entre en ligne de compte, « l'attaque à la réputation personnelle doit atteindre un certain niveau de gravité et avoir été effectuée de manière à causer un préjudice à la jouissance personnelle du droit au respect de la vie privée »³⁵⁵. Par ailleurs, la Cour rappelle systématiquement les principes généraux relatifs à la liberté d'expression : elle constitue l'un des fondements essentiels d'une société démocratique ; elle vaut non seulement pour les informations ou idées accueillies avec faveur ou considérées comme inoffensives ou indifférentes, mais aussi pour celles qui heurtent, choquent ou inquiètent ; elle est assortie d'exceptions qui appellent toutefois une interprétation étroite, et le besoin de la restreindre doit se trouver établi de manière convaincante³⁵⁶. Il convient également de distinguer entre faits et jugements de valeur³⁵⁷.

[332.] Lors de la mise en balance de la protection de la vie privée et de la liberté de la presse, la Cour applique les critères suivants pour apprécier le respect des dispositions de l'article 10 et notamment les exigences de « nécessité » et de « proportionnalité »³⁵⁸ :

- a. la contribution que les déclarations, remarques ou publications litigieuses apportent à un débat d'intérêt général ;
- b. le degré de notoriété de la personne dont les intérêts en matière de protection de la vie privée sont concernés par l'exercice de mise en balance, c'est-à-dire son rôle et sa fonction, et la nature des activités faisant l'objet du reportage ;

³⁴⁹ Étude sur l'harmonisation des lois relatives à la diffamation avec la jurisprudence pertinente de la Cour européenne des droits de l'homme, notamment sous l'angle de la dépénalisation de la diffamation (2005) ; Étude sur l'harmonisation des législations et pratiques relatives à la diffamation avec la jurisprudence pertinente de la Cour européenne des droits de l'homme en matière de liberté d'expression, notamment sous l'angle du principe de la proportionnalité (2012), préparée par le CDMSI.

³⁵⁰ Résolution 1577 (2007) de l'APCE « Vers une dépénalisation de la diffamation » et Recommandation correspondante 1814 (2007), adoptées toutes deux le 4 octobre 2007.

³⁵¹ *Quatrième rapport annuel du Secrétaire Général du Conseil de l'Europe sur la situation de la démocratie, des droits de l'homme et de l'état de droit en Europe, Populisme – Le système de contre-pouvoirs est-il suffisamment puissant en Europe ?* p. 37.

³⁵² Publication par le Conseil de l'Europe de l'étude « Liberté d'expression et diffamation. Étude de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme » (2016), Tarlach McGonagle en collaboration avec Marie McGonagle et Ronan Ó Fathaigh.

³⁵³ *A. c. Norvège* (requête n° 28070/06), arrêt du 9 avril 2009, § 64 ; *Delfi AS c. Estonie*, op. cit., § 137.

³⁵⁴ Voir aussi la Fiche thématique sur la protection de la réputation, disponible à l'adresse https://www.echr.coe.int/Documents/FS_Reputation_ENG.pdf

³⁵⁵ *Delfi AS c. Estonie*, op. cit., § 137.

³⁵⁶ *Axel Springer AG c. Allemagne* (requête n° 39954/08), arrêt de la Grande Chambre du 7 février 2012, § 78.

³⁵⁷ *Diena et Ozolins c. Lettonie* (requête n° 16657/03), arrêt du 12 juillet 2007, § 79.

³⁵⁸ *Von Hannover c. Allemagne* (n° 2) (requêtes n° 40660/08 et 60641/08), arrêt de la Grande Chambre du 7 février 2012, § 109-113.

- c. le comportement antérieur de la personne concernée et notamment la question de savoir si les informations litigieuses ont déjà fait l'objet d'une publication antérieure ;
- d. le mode d'obtention des informations par le journaliste et leur véracité : le journaliste agit-il de bonne foi, sur la base de faits exacts et fournit-il des informations « fiables et précises » dans le respect de la déontologie journalistique ?
- e. le contenu et la forme de la publication, la manière dont la personne visée y est représentée, ainsi que l'ampleur de la diffusion de la publication et la gravité des éventuelles conséquences négatives subies par la personne visée après la publication ;
- f. la sévérité de la sanction imposée, s'il y a lieu.

[333.] Le droit à la protection des données garanti par l'article 8 de la CEDH est l'un des droits qui interagissent le plus avec le droit à la liberté d'expression. En ce qui concerne le traitement automatisé des données à caractère personnel, le Conseil de l'Europe a élaboré la Convention pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel³⁵⁹ (voir Chapitre III. Point A. ci-dessus : « Accès aux informations en ligne et hors ligne ») pour protéger le droit au respect de la vie privée. La Convention consacre, entre autres, aux articles 8 et 9, le droit à toute personne de connaître l'existence d'informations archivées la concernant et, le cas échéant, d'en demander la rectification³⁶⁰. Le nouveau protocole d'amendement à la Convention³⁶¹ renforce la protection de la vie privée sur la scène numérique en élargissant le catalogue d'informations à transmettre aux individus lorsqu'ils exercent leur droit d'accès. En outre, toute personne a le droit de connaître le raisonnement qui sous-tend le traitement de données, lorsque les résultats de ce traitement lui sont appliqués. Par ailleurs, toute personne a le droit de ne pas être soumise à une décision l'affectant de manière significative, qui serait prise uniquement sur le fondement d'un traitement automatisé de données, sans que son point de vue soit pris en compte³⁶².

[334.] Dans les États membres de l'UE, le Règlement général sur la protection de données³⁶³ est directement applicable depuis le 25 mai 2018. Il vise à harmoniser le cadre du marché unique du numérique, à permettre aux individus d'exercer un contrôle sur leurs données à caractère personnel et à établir une gouvernance moderne de la protection des données. Conformément à l'Article 85 du Règlement général sur la protection de données, intitulé « Traitement, liberté d'expression et d'information », les États membres doivent concilier le droit à la protection des données à caractère personnel et le droit à la liberté d'expression et d'information. Des exceptions et des dérogations portant sur certains chapitres du règlement sont notamment prévues à des fins journalistiques ou à des fins d'expression académique, artistique ou littéraire, dans la mesure où elles sont nécessaires pour concilier le droit à la protection des données à caractère personnel et la liberté d'expression et d'information³⁶⁴.

³⁵⁹ *Convention pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel* (CETS n° 108) ouverte à la signature le 28 janvier 1981.

³⁶⁰ Article 9 (1) (e) de la Convention 108 modernisée, qui contient également le droit à l'oubli

³⁶¹ Protocole d'amendement à la Convention (CETS n° 223) adoptée lors de la 128^e session du Comité des Ministres (Elsinore, Danemark, 17-18 mai 2018). Voir également le *Manuel de la FRA sur la protection européenne des données* - édition 2018.

³⁶² Article 9 de la Convention modernisée pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel

³⁶³ Règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la Directive 95/46/CE (Règlement général sur la protection des données).

³⁶⁴ Affaire CJEU C-3/07 *Tietosuojavaltuutettu c. Satakunnan Markkinapörssi Oy et Satamedia Oy*, arrêt du 16 décembre 2008. Voir également *Tietosuojavaltuutettu c. Satakunnan Markkinapörssi Oy et Satamedia Oy* (requête n° 931/13), Arrêt de Grande Chambre du 27 juin 2017, §198.

[335.] La législation de plusieurs États membres contient des dispositions spéciales visant à protéger les personnes contre les violations de leurs droits par les médias. Celles-ci prévoient souvent que des données privées ne pourront être publiées sans le consentement de la personne concernée, à moins que l'intérêt public qu'elles servent l'emporte sur l'intérêt particulier à ne pas les divulguer. Par ailleurs, les victimes de violations ont souvent la possibilité de demander un droit de réponse ou de rectification, ainsi que des dommages-intérêts.

[336.] En *Allemagne*, à la suite de l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme dans l'affaire *Von Hannover c. Allemagne* (n° 1), la Cour de justice fédérale a élaboré un concept de protection graduelle selon lequel plus la valeur d'une information est importante pour le public, plus l'intérêt de la personne concernée à la protection de sa vie privée doit céder devant l'intérêt public et inversement.

[337.] En *Suisse*, l'Office fédéral de la communication a lancé une campagne d'information intitulée « Petites histoires d'Internet »³⁶⁵ qui donne des conseils simples et accessibles sur la protection de la sphère privée sur Internet.

[338.] En *République tchèque*, lorsqu'elle cherche à établir un équilibre entre la liberté d'expression et le droit au respect de la vie privée et familiale, la Cour constitutionnelle procède à un examen en dix étapes comme le propose la Commission de Venise dans son avis amicus curiae sur le rapport entre liberté d'expression et diffamation en cas d'imputations diffamatoires de faits non avérés³⁶⁶.

[...] En *Hongrie*, le ministre de la Justice a récemment sollicité l'avis de la Commission de Venise sur une question liée à la protection de la vie privée. Les réponses de cette dernière ont été prises en considération lors de la préparation du projet de loi correspondant.

[339.] Au *Portugal*, la liberté d'expression et l'étude comparée des décisions internes avec la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme font toujours partie du programme de formation judiciaire et de conférences du Centre d'études juridiques. En plus de cette formation générale, en 2016, 2017 et 2018, des événements spécifiques ont été organisés sur le thème « Humour, droit et liberté d'expression » avec la participation de magistrats, de journalistes, de professeurs d'université, d'écrivains, d'historiens, de comédiens, d'acteurs et de représentants religieux ; ils ont suscité beaucoup d'intérêt et attiré un grand nombre de participants. Des enregistrements audio et vidéo de ces événements sont maintenant disponibles, ainsi qu'un ouvrage électronique sur le sujet³⁶⁷.

[340.] La nécessité de mettre en balance deux droits concurrents apparaît non seulement dans les affaires impliquant la presse et d'autres formes de médias, mais également lorsque l'expression litigieuse est le fait d'une personne privée. En effet, en vertu de l'article 8, l'État a également des obligations positives qui peuvent nécessiter l'adoption de mesures visant au respect de la vie privée et familiale jusque dans les relations des individus entre eux³⁶⁸. Dans pareil cas, la nécessité de la restriction de la liberté d'expression est évaluée dans une

³⁶⁵ Pour plus de précisions, voir <http://www.thewebsters.ch/fr/>.

³⁶⁶ Commission de Venise, Avis amicus curiae CDL-AD(2004)011 du 17 mars 2004 (sur le rapport entre liberté d'expression et diffamation en cas d'imputations diffamatoires de faits non avérés)

³⁶⁷ On trouvera plus d'informations sur ces événements à l'adresse

<http://www.cej.pt/cej/recursos/ebooks/outros/eb>

³⁶⁸ *Von Hannover c. Allemagne* (requête n° 59320/00), arrêt du 24 juin 2004, § 57 ; *Mitkus c. Lettonie* (requête n° 7259/03), arrêt du 2 octobre 2012, § 125 ; *Ion Cârstea c. Roumanie* (requête n° 20531/06), arrêt du 28 octobre 2014, § 30.

large mesure sur la base des principes applicables aux affaires concernant les médias ; la marge d'appréciation dont jouissent les États et la qualité du raisonnement du juge national revêtent une importance particulière.

[341.] Dans la plupart des États membres, le droit à la protection de la réputation, de l'honneur et de la vie privée est protégé en droit civil et/ou pénal ; en général, les infractions pénales d'injure ou de diffamation sont passibles d'une amende.

B. Liberté d'expression et liberté de pensée, de conscience et de religion

[342.] La diversité culturelle des sociétés modernes appelle une nouvelle éthique des relations interculturelles en Europe et dans le monde, impliquant l'exercice responsable du droit à la liberté d'expression guidé par le respect des convictions et croyances religieuses d'autrui³⁶⁹. L'exercice responsable du droit à la liberté d'expression ne doit pas dépasser les limites de la critique acceptable, telles qu'établies par la Cour européenne des droits de l'homme³⁷⁰.

[343.] Dans le cas d'attaques contre des croyances religieuses, les intérêts contradictoires en jeu seront d'une part, le droit du requérant de communiquer ses idées ou convictions religieuses au public et d'autre part, le droit d'autres personnes au respect de leur liberté de pensée, de conscience et de religion³⁷¹. La question qui pourrait se poser ici serait de savoir dans quelle mesure les pouvoirs publics peuvent agir contre la liberté d'expression pour protéger la sensibilité religieuse des adeptes d'une confession donnée en empêchant ou en sanctionnant la diffusion de matériels injurieux ou offensants susceptibles de dissuader les adeptes de pratiquer ou de professer leur foi en les tournant en dérision³⁷². Il ne faut pas oublier que la liberté d'expression garantie par l'article 10 vaut également pour les idées qui « heurtent, choquent ou inquiètent ». Par ailleurs, le maintien d'une société pluraliste exige des adeptes d'une confession qu'ils acceptent que leurs convictions puissent faire l'objet de critiques et que les idées qui contestent directement leurs croyances soient diffusées³⁷³. Il convient également de rappeler qu'historiquement, les débuts de la liberté d'expression ou même des droits de l'homme en général sont à trouver dans la critique des dogmes religieux. D'un autre côté, quiconque exerce son droit à la liberté d'expression en vertu de l'article 10 a également des devoirs et des responsabilités, parmi lesquels l'obligation d'assurer la jouissance paisible des droits d'autrui, par exemple ceux garantis à l'article 9 de la Convention³⁷⁴.

[344.] Il n'appartient pas exclusivement ni même en premier lieu aux tribunaux de déterminer le juste équilibre entre la liberté de religion et la liberté d'expression ; c'est à la société dans son ensemble d'y parvenir, en organisant des débats fondés sur la raison et impliquant tous les groupes de la société, y compris les croyants et les non-croyants³⁷⁵. Le Conseil de l'Europe et l'Union européenne promeuvent le dialogue interculturel dans le cadre de leurs politiques et programmes du secteur de la jeunesse, ainsi que dans d'autres domaines comme l'éducation, le multilinguisme, la culture et l'intégration. Au Conseil de l'Europe, le dialogue interculturel est défini comme « un processus d'échange de vues ouvert et respectueux entre des personnes et des groupes de différentes origines et traditions

³⁶⁹ Rapport CDL-AD(2008)026 sur les relations entre liberté d'expression et liberté de religion : Réglementation et répression du blasphème, de l'injure à caractère religieux et de l'incitation à la haine religieuse, adopté par la Commission de Venise lors de sa 76^e session plénière (Venise, 17-18 octobre 2008), § 95

³⁷⁰ *Ibid.*

³⁷¹ *Otto-Preminger-Institut c. Autriche* (requête n° 13470/87), arrêt du 20 septembre 1994, § 55-56.

³⁷² *Ibid.* ; *Wingrove c. Royaume-Uni*, arrêt du 25 novembre 1996, § 60.

³⁷³ *Otto-Preminger-Institut c. Autriche*, § 47 ; *Klein c. Slovaquie*, arrêt du 31 octobre 2006, § 47.

³⁷⁴ *Otto-Preminger-Institut c. Autriche*, § 47, 55-56 ; *Klein c. Slovaquie*, arrêt du 31 octobre 2006, § 47.

³⁷⁵ Commission de Venise, Rapport CDL-AD(2008)026 sur les relations entre liberté d'expression et liberté de religion : Réglementation et répression du blasphème, de l'injure à caractère religieux et de l'incitation à la haine religieuse, op. cit., § 94.

ethniques, culturelles, religieuses et linguistiques, dans un esprit de compréhension et de respect mutuels. Il s'exerce à tous les niveaux – au sein des sociétés, entre les sociétés européennes et entre l'Europe et le reste du monde³⁷⁶ ». Le *Livre blanc sur le dialogue interculturel* « *Vivre ensemble dans l'égalité* », lancé par le Conseil de l'Europe en 2008, donne des orientations sur la manière de gérer la diversité culturelle grandissante en Europe – ancrée dans l'histoire de notre continent et amplifiée par la mondialisation. Il affirme que notre avenir commun dépend de notre capacité à protéger et développer les droits de l'homme, tels qu'entérinés dans la Convention européenne des droits de l'Homme, la démocratie et la primauté du droit et à promouvoir la compréhension mutuelle.

[345.] Depuis 2008, le Conseil de l'Europe organise des *Échanges sur la dimension religieuse du dialogue interculturel* avec la participation de représentants des communautés religieuses, de convictions non religieuses, d'ONG et d'autres acteurs de la société civile, ainsi que de représentants des gouvernements des États membres. En 2017, l'échange portait sur le thème « Migrants et réfugiés : défis et opportunités – quel rôle pour les groupes religieux et non religieux ? »

[346.] Conformément à sa mission publique principale, la société *autrichienne* de radiodiffusion doit prendre dûment en considération l'importance des églises et communautés religieuses reconnues par la loi.

[347.] En *Macédoine du Nord*, des conférences mondiales sur le dialogue interreligieux et intercivilisationnel sont organisées tous les trois ans depuis 2007 avec le soutien de l'UNESCO. En 2010, l'Échange du Conseil de l'Europe sur la dimension religieuse du dialogue interculturel consacré au rôle des médias dans la promotion du dialogue interculturel, de la tolérance et de la compréhension mutuelle : liberté d'expression des médias et respect de la diversité culturelle et religieuse s'est tenu à Ohrid.

- **Intérêts concurrents de la liberté d'expression et de la liberté de pensée, de conscience et de religion**

[348.] La liberté d'expression et la liberté de pensée, de conscience et de religion sont des droits étroitement liés³⁷⁷. L'interaction entre elles apparaît en général dans deux situations : d'une part, lorsqu'il y a conflit entre ces deux libertés et que la protection des libertés consacrées par l'article 9 de la Convention entre dans le cadre de la « protection des droits d'autrui », qui constitue un but légitime de restriction de la liberté d'expression, et d'autre part, lorsque l'exercice de la liberté d'expression découle de la liberté de pensée, de conscience et de religion, par exemple quand une personne ou un groupe de personnes souhaitent transmettre leurs idées et opinions religieuses d'une manière qui ne relève pas de la « manifestation » de la conviction au sens de l'article 9 de la Convention.

[349.] Sous réserve du paragraphe 2 de l'article 10 de la Convention, la liberté d'expression vaut non seulement pour les informations ou idées accueillies avec faveur ou considérées comme inoffensives ou indifférentes, mais aussi pour celles qui offensent, choquent ou inquiètent l'État ou une fraction quelconque de la population. Cela dit, quiconque exerce les droits et libertés consacrés au premier paragraphe de cet article assume également des « devoirs et des responsabilités » au sens du second paragraphe. Parmi eux – dans le contexte des opinions et croyances religieuses – peut légitimement être comprise une

³⁷⁶ *Livre blanc sur le dialogue interculturel* « *Vivre ensemble dans l'égalité* » lancé par les ministres des Affaires étrangères du Conseil de l'Europe à leur 118^e session ministérielle (Strasbourg, 7 mai 2008).

³⁷⁷ A/HRC/31/18 Rapport du Rapporteur spécial sur la liberté de religion ou de conviction (Deux droits étroitement liés : liberté de religion ou de conviction et liberté d'opinion et d'expression)

obligation d'éviter autant que faire se peut des expressions qui sont gratuitement offensantes pour autrui et constituent donc une atteinte à ses droits et qui, dès lors, ne contribuent à aucune forme de débat public capable de favoriser le progrès dans les affaires du genre humain³⁷⁸. En effet, la Cour a considéré que pour protéger la paix religieuse, les États doivent empêcher que certains se sentent attaqués dans leurs sentiments religieux de manière injustifiée et offensante³⁷⁹.

[350.] La Cour a indiqué très clairement que le discours de haine, notamment à l'égard d'un groupe religieux³⁸⁰, ne bénéficie pas de la protection de l'article 10 de la Convention. Elle a également reconnu que « ceux qui choisissent d'exercer la liberté de manifester leur religion, qu'ils appartiennent à une majorité ou à une minorité religieuse, ne peuvent raisonnablement s'attendre à le faire à l'abri de toute critique. Ils doivent tolérer et accepter le rejet par autrui de leurs croyances religieuses et même la propagation par autrui de doctrines hostiles à leur foi »³⁸¹.

[351.] Le Pacte international relatif aux droits civils et politiques dispose à l'article 20(2), que tout appel à la haine nationale, raciale ou religieuse qui constitue une incitation à la discrimination, à l'hostilité ou à la violence est interdit par la loi.

[352.] En *Espagne*, le ministère de la Justice met en œuvre des actions spécifiques comme un concours sur les bonnes pratiques locales en matière de gestion de la diversité religieuse ou encore des formations et des activités de sensibilisation axées sur la lutte contre l'intolérance religieuse.

• Symboles religieux dans l'espace public

[353.] La diversité culturelle accrue suscite d'intenses débats dans de nombreux pays européens sur l'affichage de symboles religieux en public³⁸², comme la *burqa* et le *niqab*. La Cour européenne des droits de l'homme a rendu plusieurs arrêts dans des affaires portant sur des restrictions au port de tenues ou d'autres signes ostensibles d'appartenance religieuse. Elle y accorde une grande importance à la manière dont les autorités nationales ont pris leurs décisions. Leur adhésion réelle et de bonne foi aux principes inscrits dans la Convention européenne des droits de l'homme est un facteur significatif dans l'appréciation de la Cour. La compatibilité des restrictions avec l'article 9 dépendra des motifs invoqués pour les justifier, de la proportionnalité de l'ingérence et de la question de savoir si un juste équilibre a été ménagé.

[354.] L'appréciation des motifs de la restriction doit se faire dans chaque cas en tenant compte des circonstances particulières. Dans l'affaire *Ahmet Arslan et autres c. Turquie*³⁸³, la Cour a conclu à une violation de l'article 9, considérant en particulier que rien ne permettait de démontrer que les requérants représentaient une menace pour l'ordre public ou aient fait acte de prosélytisme en exerçant des pressions abusives sur les passants lors de leur rassemblement. La Cour a souligné que contrairement à d'autres affaires, celle-ci concernait une sanction pour le port d'une tenue vestimentaire particulière dans des lieux

³⁷⁸ *Otto-Preminger-Institut c. Autriche*, op. cit., § 49.

³⁷⁹ *Ibid.*, § 56. Voir aussi *E.S. c. Autriche* (requête n° 38450/12), arrêt de la Grande Chambre du 25 octobre 2018, § 53.

³⁸⁰ *Norwood c. Royaume-Uni* (requête n° 23131/03), décision sur la recevabilité du 16 novembre 2004.

³⁸¹ *Otto-Preminger-Institut c. Autriche*, op. cit., § 47 ; *Klein c. Slovaquie* (requête n° 72208/01), arrêt du 21 octobre 2006.

³⁸² *Lautsi et autres c. Italie* (requête n° 30814/06), Arrêt de Grande Chambre du 18 mars 2011 concernant la présence de crucifix en les écoles publiques.

³⁸³ *Ahmet Arslan et autres c. Turquie* (requête n° 41135/98), arrêt du 23 février 2010.

publics ouverts à tous, et non la réglementation du port de symboles religieux dans les établissements publics, où la neutralité religieuse peut primer sur le droit de manifester sa religion³⁸⁴. Dans *S.A.S. c. France*³⁸⁵, qui concernait l'interdiction du port du voile, la Cour a dit que la France disposait en l'espèce d'une ample marge d'appréciation, d'autant plus qu'il n'y avait pas de communauté de vues entre les États membres du Conseil de l'Europe sur la question du port du voile intégral dans l'espace public. La Cour a observé qu'il n'y avait pas de consensus européen contre l'interdiction. Par conséquent, l'interdiction litigieuse pouvait passer pour proportionnée au but poursuivi, à savoir la préservation des conditions du « vivre ensemble » en tant qu'élément de la « protection des droits et libertés d'autrui »³⁸⁶.

[355.] La Cour a également examiné un certain nombre d'affaires sur le port de symboles religieux dans les écoles et autres établissements d'enseignement, à la fois par les élèves et étudiants³⁸⁷ et par les enseignants³⁸⁸. Dans l'affaire *Leyla Şahin c. Turquie*³⁸⁹, la Grande Chambre a rappelé l'ample marge d'appréciation qu'elle accorde aux États en la matière³⁹⁰.

[356.] La Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) a rendu un arrêt conjoint sur l'interprétation de la Directive de l'UE sur l'égalité de traitement³⁹¹ dans deux affaires concernant³⁹² une Française et une Belge qui avaient été licenciées pour avoir refusé de retirer leur voile. Dans les deux cas, la CJUE a adopté une interprétation large du critère de protection concernant la « religion ou [les] convictions » conformément à la liberté de pensée, de conscience et de religion consacrée par l'article 9 de la Convention européenne des droits de l'homme et l'article 10 de la Charte des droits fondamentaux de l'UE. En cohérence avec la jurisprudence de la Cour de Strasbourg, la CJUE a considéré que tant le fait d'avoir une conviction religieuse que la manifestation publique de cette conviction sont protégés. Cela dit, dans l'affaire *Achbita*, la Cour a interprété la notion de discrimination de manière restrictive, conformément à la Directive de l'UE sur l'égalité de traitement. Elle a considéré qu'une interdiction générale de manifester sa religion ou sa conviction (quelle qu'elle soit) sur le lieu de travail (ce qui inclut des symboles philosophiques et politiques) pouvait entraîner une discrimination indirecte. S'appuyant sur la liberté d'entreprise consacrée par l'article 16 de la Charte de l'UE, la CJUE a également reconnu le droit pour les sociétés commerciales privées d'afficher une image de neutralité à l'égard des clients. L'employeur doit réaliser cet objectif légitime par des moyens appropriés et nécessaires. Dans l'affaire *Bouguinaoui*, la CJUE a affirmé que la volonté d'un employeur de tenir compte du souhait d'un consommateur de ne plus voir de services fournis par une employée portant un foulard islamique n'était pas une justification suffisante si cet employeur lui-même ne disposait pas d'une politique de neutralité.

³⁸⁴ *Ibid.* § 50-52.

³⁸⁵ *SAS c. France* (requête n° 43835/11), arrêt de la Grande Chambre du 1^{er} juillet 2014.

³⁸⁶ *Lignes directrices du Comité des Ministres aux États membres sur la protection et la promotion des droits de l'homme dans les sociétés culturellement diverses*, principe 7. Voir aussi le *Manuel sur le port des symboles religieux dans les lieux publics*, Malcolm D. Evans, op. cit.

³⁸⁷ Voir par exemple *Kervanci c. France* (requête n° 31645/04), arrêt du 4 décembre 2008 ; *Aktas c. France* (requête n° 43563/08), décision du 30 juin 2009 ; *Ranjit Singh c. France* (requête n° 27561/08), décision du 30 juin 2009.

³⁸⁸ Voir par exemple *Dahlab c. Suisse* (requête n° 42393/98), décision du 15 février 2001.

³⁸⁹ *Leyla Şahin c. Turquie* (requête n° 44774/98), arrêt de la Grande Chambre du 10 novembre 2005, § 115-116. Voir aussi *Kose et autres c. Turquie* (requête n° 26625/02), décision du 24 janvier 2006.

³⁹⁰ *Lignes directrices du Comité des Ministres aux États membres sur la protection et la promotion des droits de l'homme dans les sociétés culturellement diverses*, principe 15. Voir aussi *Lautsi et autres c. Italie* (requête n° 30814/06), arrêt de la Grande Chambre du 18 mars 2011.

³⁹¹ Directive (2000/78/CE) du Conseil du 27 novembre 2000 portant création d'un cadre général en faveur de l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail (JO 2000 L 303, p. 16).

³⁹² Affaires C-157/15, *Samira Achbita*, *Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding c. G4S Secure Solutions NV* et 188/15 *Bouguinaoui et Association de défense des droits de l'homme (ADDH) c. Micropole Univers*, CJUE du 14 mars 2017.

[357.] En *France*, les principes de laïcité et de neutralité sont strictement appliqués dans les services publics. Par conséquent, ni les fonctionnaires, ni les agents chargés d'une mission de service public ne peuvent manifester leurs croyances religieuses, par exemple en portant des signes religieux, dans l'exercice de leurs fonctions ; cela s'applique également aux employés des services publics de l'éducation. Dans les écoles, les collèges et les lycées publics, le port de signes ou tenues par lesquels les élèves manifestent ostensiblement une appartenance religieuse est également interdit ; cette disposition ne s'applique cependant pas aux universités publiques. Par ailleurs, le port d'une tenue destinée à dissimuler le visage est interdit dans les lieux publics.

[358.] En *Allemagne*, le port de symboles religieux en public est couvert par la liberté de religion garantie par la loi fondamentale allemande. En 2015, la Cour constitutionnelle fédérale a statué que l'affirmation d'une religion véhiculée par l'apparence extérieure d'un enseignant d'une école publique ne pouvait être restreinte par la loi qu'en cas de mise en péril concrète et suffisante de la paix générale dans les écoles ou de la neutralité de l'État.

[359.] En *Espagne*, l'Observatoire du pluralisme religieux a préparé plusieurs guides sur la gestion de la diversité religieuse, qui abordent diverses questions comme l'utilisation de symboles religieux dans les lieux publics ou au travail.

[360.] En *Norvège*, le conseil d'administration des tribunaux a conclu en juin 2010 dans une affaire concernant le port de tenues et symboles à caractère religieux et politique dans les tribunaux, qu'il ne devrait pas y avoir d'interdiction en la matière. Conformément à la loi en vigueur, tous les juges doivent exercer leurs fonctions de manière à susciter la confiance et le respect. Par ailleurs, les principes éthiques relatifs au comportement des juges affirment qu'un juge devrait se comporter de manière à ce qu'aucune question ne puisse raisonnablement se poser quant à sa neutralité. Enfin, si une partie s'oppose à l'utilisation de tenues et symboles religieux et politiques, elle a la possibilité de mettre en question l'impartialité du juge.

- **Lanceurs d'alerte**

[361.] La protection offerte par l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme s'étend à la sphère professionnelle en général, y compris aux fonctionnaires³⁹³. Néanmoins, les salariés ont un devoir de loyauté, de réserve et de discrétion envers leur employeur³⁹⁴. Les fonctionnaires ont souvent accès à des renseignements dont le gouvernement, pour diverses raisons légitimes, peut avoir un intérêt à protéger la confidentialité ou le caractère secret. Cela dit, un fonctionnaire peut également être amené à prendre connaissance d'informations internes, éventuellement de nature secrète, que les citoyens ont un grand intérêt à voir divulguer ou publier. La dénonciation par un fonctionnaire ou un agent de la fonction publique de conduites ou d'actes illicites constatés sur son lieu de travail doit être protégée dans certaines circonstances. Pareille protection peut s'imposer lorsque l'agent concerné est seul à savoir – ou fait partie d'un petit groupe dont les membres sont seuls à savoir – ce qui se passe sur son lieu de travail et est donc le mieux placé pour agir dans l'intérêt général en avertissant son employeur ou l'opinion publique. Pour apprécier la proportionnalité d'une atteinte portée à la liberté d'expression d'un fonctionnaire en pareil cas³⁹⁵, la Cour doit également tenir compte d'un certain nombre d'autres facteurs :

³⁹³ *Wille c. Liechtenstein* (requête n° 28396/95), arrêt de la Grande Chambre du 28 octobre 1999.

³⁹⁴ *De Diego Nafria c. Espagne* (requête n° 46833/99), arrêt du 14 mars 2002.

³⁹⁵ *Guja c. Moldova* (requête n° 14277/04), arrêt de la Grande Chambre du 12 février 2008 ; *Heinisch c. Allemagne* (requête n° 28274/08), arrêt du 21 juillet 2011 ; *Bucur et Toma c. Roumanie* (requête n° 40238/02), arrêt du 13 janvier 2013.

- i. la question de savoir si la personne qui a procédé à la divulgation disposait ou non d'autres moyens pour le faire ;
- ii. l'intérêt public que présente l'information divulguée.
- iii. l'authenticité de l'information divulguée.
- iv. le préjudice causé à l'employeur. L'intérêt général à la divulgation d'informations revêt-il une importance telle dans une société démocratique qu'il prévaut sur le préjudice subi par l'employeur ?
- v. la question de savoir si la divulgation a été faite de bonne foi
- vi. la sévérité de la sanction imposée à la personne qui a procédé à la divulgation et ses conséquences.

[362.] En *Hongrie*, conformément au décret gouvernemental n° 50/2013, un système de gestion de l'intégrité vient en aide aux fonctionnaires sur les questions d'intégrité. Il prévoit notamment la nomination de conseillers en matière d'intégrité, la formation des fonctionnaires à la lutte contre la corruption et l'évaluation des risques liés à la corruption.

[363.] Le ministère norvégien de l'Autonomie locale et de la Modernisation contribue au financement du site web Etikkportalen (portail de l'éthique) géré par l'Association norvégienne des pouvoirs locaux et régionaux. Ce portail d'information propose une rubrique d'actualités ainsi que des recommandations et des modèles de code de conduite pour protéger et garantir la liberté d'expression des personnalités politiques locales et des agents des collectivités locales³⁹⁶.

[364.] Au *Danemark*, si un salarié est licencié pour ses déclarations publiques, les éventuels litiges quant au caractère justifié ou non du licenciement (et donc de la déclaration) peuvent être réglés soit par une procédure d'arbitrage, soit en saisissant le tribunal du travail danois. Les employés du secteur public ont également la possibilité de porter plainte auprès de l'ombudsman danois. Les employés publics recrutés comme fonctionnaires dans des conditions particulières peuvent voir leur dossier traité par le tribunal danois de la fonction publique, juridiction spéciale chargée des affaires concernant des fonctionnaires. Parmi les pratiques récentes, on peut citer l'observation formulée par l'ombudsman au sujet du licenciement d'un enseignant qui s'était plaint de la gestion de son établissement³⁹⁷. Dans un arbitrage récent, un brancardier s'est vu accorder des dommages-intérêts après avoir été licencié pour manquement à son devoir de loyauté³⁹⁸.

[365.] L'alerte est un aspect fondamental de la liberté d'expression et de la liberté de conscience, et joue un rôle important dans la lutte contre la corruption et les graves erreurs de gestion, tant dans le secteur public que dans le secteur privé. En ce qui concerne les lanceurs d'alerte, la Cour considère notamment que les sanctions prises à l'encontre de salariés ayant critiqué le fonctionnement d'un service ou divulgué des conduites ou des actes illicites constatés sur leur lieu de travail, peuvent constituer une violation de leur droit à la liberté d'expression au sens de l'article 10, paragraphe 1 de la Convention³⁹⁹. Elle a ajouté d'autres critères pour étendre aux lanceurs d'alerte la protection offerte par l'article 10 de la Convention. D'une part, la question de savoir si l'intéressé disposait d'autres moyens de divulguer l'information doit être prise en compte. Il faut également prêter attention à l'intérêt public que présentait l'information divulguée et à l'authenticité de l'information divulguée. La Cour doit par ailleurs apprécier le poids respectif du dommage que la divulgation litigieuse

³⁹⁶ Site web : www.etikkportalen.no.

³⁹⁷ Référéncé dans l'affaire 16/01523 (FOB 2016-37) : un établissement du deuxième cycle de l'enseignement secondaire n'a pas agi dans le respect des lignes directrices sur la liberté d'expression des employés publics (dans Danish *Gymnasium handlede i strid med rammerne for offentligt ansattes ytringsfrihed*).

³⁹⁸ Référéncé sous le numéro FV 2016.0207.

³⁹⁹ *Guja c. Moldova* (requête n° 14277/04), arrêt de la Grande Chambre du 12 février 2008.

risquait de causer à l'autorité publique et de l'intérêt que le public pouvait avoir à obtenir cette divulgation. La motivation de la personne qui procède à la divulgation est un autre facteur déterminant pour l'appréciation du point de savoir si la démarche doit ou non bénéficier d'une protection. Enfin, l'évaluation de la proportionnalité de l'ingérence par rapport au but légitime poursuivi passe par une analyse attentive de la peine infligée et de ses conséquences⁴⁰⁰.

[366.] La Recommandation CM/Rec(2014)7 du Comité des Ministres aux États membres sur la protection des lanceurs d'alerte⁴⁰¹ énonce une série de principes destinés à guider les États membres lorsqu'ils passent en revue leurs législations nationales ou lorsqu'ils adoptent ou modifient les mesures législatives et réglementaires qui peuvent être nécessaires et appropriées dans le cadre de leur système juridique. Elle souligne que les cadres nationaux devraient favoriser un environnement qui encourage à faire ouvertement tout signalement ou toute révélation d'informations. Nu ne devrait éprouver de crainte de soulever librement des préoccupations d'intérêt général.

[367.] La Directive de l'Union européenne (UE) 2016/943⁴⁰² sur la protection des savoir-faire et des informations commerciales non divulgués (secrets d'affaires) contre l'obtention, l'utilisation et la divulgation illicites souligne qu'il est essentiel que l'exercice du droit à la liberté d'expression et d'information – qui englobe la liberté et le pluralisme des médias – ne soit pas restreint, notamment en ce qui concerne le journalisme d'investigation et la protection des sources des journalistes. Les mesures, procédures et réparations prévues par la directive ne devraient pas entraver les activités des lanceurs d'alertes. La protection des secrets d'affaires ne devrait dès lors pas s'étendre aux cas où la divulgation d'un secret d'affaires sert l'intérêt public dans la mesure où elle permet de révéler une faute, un acte répréhensible ou une activité illégale directement pertinents.

[368.] La proposition de Directive UE du Parlement européen et du Conseil sur la protection des personnes dénonçant les infractions au droit de l'Union vise à garantir un niveau de protection élevé aux lanceurs d'alerte qui signalent des violations du droit de l'UE, en fixant de nouvelles normes applicables à l'échelle de l'Union. Le texte prévoit la mise en place de canaux sûrs permettant les signalements tant au sein d'une organisation qu'auprès des pouvoirs publics. Il protège également les lanceurs d'alerte contre le licenciement, la rétrogradation et d'autres formes de représailles et exige des autorités nationales qu'elles informent les citoyens et assurent la formation des pouvoirs publics à l'accompagnement des lanceurs d'alerte⁴⁰³.

[369.] Plusieurs États membres ont récemment adopté une législation spéciale ou d'autres dispositions visant à protéger les lanceurs d'alerte. La *Géorgie*, par exemple, a pris plusieurs mesures pour donner des garanties supplémentaires aux lanceurs d'alerte : les règles de protection des lanceurs d'alerte ne se limitent pas aux actuels ou anciens fonctionnaires : elles ont été étendues à toute personne ne relevant pas du secteur public. En *Géorgie* comme en *Hongrie*, le signalement peut également être fait par voie électronique ; en Hongrie, le Commissaire aux droits fondamentaux est chargé de protéger efficacement les lanceurs d'alerte. En 2016, les *Pays-Bas* ont créé par la voie législative une maison indépendante pour les lanceurs d'alerte.

⁴⁰⁰ *Ibid.* § 73-78.

⁴⁰¹ CM/Rec(2014)7 du Comité des Ministres aux États membres sur la protection des lanceurs d'alerte, adoptée par le Comité des Ministres le 30 avril 2014 lors de la 1198^e réunion des Délégués des Ministres.

⁴⁰² Directive (UE) 2016/943 du Parlement européen et du Conseil du 8 juin 2016 sur la protection des savoir-faire et des informations commerciales non divulgués (secrets d'affaires) contre l'obtention, l'utilisation et la divulgation illicites, 15 juin 2016, JO L 157/1 (19) et (20).

⁴⁰³ La proposition de Directive peut être consultée à l'adresse https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/initiatives/com-2018-218_en.

[370.] Dans le cadre de la transposition de la Directive européenne 2016/943/UE, l'Allemagne introduira des amendements à sa législation nationale précisant que la divulgation de secrets d'affaires est légale si elle vise à révéler une faute professionnelle ou autre ou une activité illégale, dans le but de protéger l'intérêt public général.

[371.] En 2017, le gouvernement norvégien a adopté un Code d'éthique révisé pour la fonction publique. La restriction du droit à la liberté d'expression lorsque les fonctionnaires expriment des opinions personnelles dans leur domaine professionnel a suscité une intense polémique. Le Code révisé souligne le caractère fondamental de la liberté d'expression dans une démocratie et le fait que le devoir de loyauté des fonctionnaires vaut également à l'égard de la société dans son ensemble. La partie du Code consacrée à la protection des lanceurs d'alerte a été révisée pour renforcer la protection des salariés et souligner la complémentarité des règles générales relatives à la liberté d'expression et des règles spécifiques relatives à la protection des lanceurs d'alerte.

[372.] Faisant suite aux recommandations de la Commission danoise sur la liberté d'expression des employés publics et les systèmes d'alerte, le ministère de la Justice a publié en octobre 2016 un guide sur la liberté d'expression des employés publics, complété en octobre 2017 par une formation en ligne à ce sujet. Leur but est d'accroître la participation des employés publics au débat public et à promouvoir la transparence et le débat autour des conditions de travail dans le secteur public.

[373.] En France, la loi n°2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique – dite Loi Sapin II – a créé un statut général et protecteur des lanceurs d'alerte. L'article 8-III de cette même loi fait obligation aux employeurs personnes morales de droit public ou de droit privé d'au moins 50 salariés, les administrations de l'Etat, les communes de plus de 10 000 habitants ainsi que les établissements publics de coopération intercommunale dont elles sont membres, les départements et les régions, de mettre en place des procédures de recueil des alertes émises par les membres de leur personnel ou par des collaborateurs extérieurs.

- **Blasphème, insultes à caractère religieux et incitation à la haine religieuse**

[374.] Les expressions blasphématoires à l'égard d'objets de vénération peuvent être offensantes pour les croyances et convictions religieuses personnelles⁴⁰⁴. Cela dit, comme il n'est pas possible de discerner à travers l'Europe une conception uniforme de la signification de la religion dans la société, il n'est pas possible d'arriver à une définition exhaustive de ce qui constitue une atteinte admissible au droit à la liberté d'expression lorsque celui-ci s'exerce contre les sentiments religieux d'autrui. Dès lors, les autorités nationales doivent disposer d'une certaine marge d'appréciation pour déterminer la nécessité et l'étendue de pareille ingérence⁴⁰⁵.

[375.] On peut légitimement estimer que le respect des sentiments religieux des croyants a été violé par des représentations provocatrices d'objets de vénération religieuse ou des attaques offensantes contre les principes et des dogmes religieux ; de telles représentations peuvent passer pour une violation malveillante de l'esprit de tolérance, qui doit aussi caractériser une société démocratique⁴⁰⁶.

⁴⁰⁴ Harris, O'Boyle et Warbick, *Law of the European Convention on Human Rights*, troisième édition, Oxford University Press 2014, p. 669.

⁴⁰⁵ *Otto-Preminger-Institut c. Autriche*, op. cit., § 50. Voir également les *Lignes directrices du Comité des Ministres aux États membres sur la protection et la promotion des droits de l'homme dans les sociétés culturellement diverses*, principe 15.

⁴⁰⁶ *Otto-Preminger-Institut c. Autriche*, op. cit., § 47. Voir aussi *E.S. c. Autriche*, op. cit.

[376.] Dans sa *Recommandation 1805(2007) Blasphème, insultes à caractère religieux et incitation à la haine contre des personnes au motif de leur religion*, l'APCE considère que les législations nationales ne doivent sanctionner que les discours sur les religions qui troublent intentionnellement et gravement l'ordre public, et appellent à la violence publique⁴⁰⁷.

[377.] Dans son *Rapport sur les relations entre liberté d'expression et liberté de religion : réglementation et répression du blasphème, de l'injure à caractère religieux et de l'incitation à la haine religieuse*, la Commission de Venise conclut en particulier que les sanctions pénales ne sont appropriées que pour que l'incitation à la haine, y compris la haine religieuse, qu'il n'est pas nécessaire ni souhaitable de créer une infraction d'injure religieuse en l'absence de l'élément essentiel de l'incitation à la haine, et que l'infraction de blasphème devrait être abolie⁴⁰⁸.

[378.] Dans la plupart des États membres, le blasphème n'est pas en tant que tel une infraction pénale. Contrairement aux attaques contre Dieu, la religion, l'Église ou les institutions religieuses, les attaques contre les croyants sont souvent érigées en infraction pénale pour protéger les droits d'autrui et préserver la paix religieuse et l'ordre public⁴⁰⁹.

[379.] La législation *française* donne la priorité à la liberté d'expression lorsqu'il s'agit de promouvoir le débat d'idées et d'opinions autour des religions. Elle protège néanmoins les croyants contre toute incitation à la haine, à la discrimination ou à la violence. Par conséquent, conformément à la jurisprudence de la Cour, la liberté d'expression n'est limitée dans ce domaine particulier que lorsqu'elle tend vers le discours de haine ou l'incitation à la discrimination. Des règles similaires existent en *Norvège*.

[380.] En *Allemagne*, outre la catégorie générale des crimes racistes et xénophobes, qui couvre également les infractions commises contre des personnes en raison de leur religion, le Code pénal contient des dispositions sur les infractions spécifiques de diffamation à l'encontre de religions, d'associations religieuses et idéologiques et de perturbation de l'exercice de la religion. Ces dispositions visent principalement à assurer la sécurité publique et la confiance de la population dans la sécurité juridique.

[381.] En *Pologne*, l'offense aux sentiments religieux d'autrui par l'outrage public à un objet du culte religieux ou à un lieu affecté à la célébration publique de cérémonies ou de rites religieux peut être sanctionnée pénalement.

[382.] En 2017, le Parlement *danois* a décidé de supprimer l'article 140 du Code pénal danois qui portait sur certaines formes d'outrage ou de moquerie à l'encontre de symboles religieux (blasphème). Cela dit, d'autres dispositions du Code pénal peuvent, selon les circonstances, s'appliquer à la diffamation des symboles religieux, par exemple : les dispositions sur les actes graves de vandalisme, le racisme, la diffamation, le discours de haine et la perturbation d'un service ou d'une autre cérémonie publique de l'église, etc.

C. Liberté d'expression et liberté de réunion et d'association

⁴⁰⁷ Recommandation 1805 (2007) de l'APCE, Blasphème, insultes à caractère religieux et incitation à la haine contre des personnes au motif de leur religion, adoptée le 29 juin 2007

⁴⁰⁸ Rapport CDL-AD(2008)026 sur les relations entre liberté d'expression et liberté de religion : Réglementation et répression du blasphème, de l'injure à caractère religieux et de l'incitation à la haine religieuse, adopté par la Commission de Venise lors de sa 76^e session plénière (Venise, 17-18 octobre 2008), § 89-90.

⁴⁰⁹ *Membres de la Congrégation des Témoins de Jéhovah de Gldani et autres c. Géorgie* (requête n° 71156/01), arrêt du 3 mai 2007.

[383.] Le but de la liberté de réunion pacifique et de la liberté d'association protégées par l'article 11 de la Convention est de permettre aux individus et aux groupes de se réunir pour affronter et résoudre collectivement les défis et les questions qui sont importants pour la société ; lorsque ces intérêts sont politiques au sens le plus large du terme, les libertés énoncées à l'article 11 sont essentielles au bon fonctionnement d'un système démocratique et pluraliste⁴¹⁰. La Cour considère que la protection des opinions personnelles, assurée par l'article 10, compte parmi les objectifs de la liberté de réunion pacifique telle que la consacre l'article 11⁴¹¹.

[384.] Au *Danemark*, par exemple, les ONG jouent un rôle important dans le processus politique et contribuent par leur travail à donner plus de poids aux groupes et aux intérêts marginalisés. Lorsque des consultations sont organisées sur les projets de loi, elles y sont souvent associées et peuvent ainsi avoir une influence sur le contenu des réglementations.

[385.] Plusieurs documents officiels, déclarations et lignes directrices mettent en garde contre les restrictions injustifiées à l'exercice de la liberté d'expression et de réunion en situation de crise, notamment dans le cadre des mesures prises par les États pour lutter contre le terrorisme⁴¹². La Cour a jugé « inacceptable sous l'angle de l'article 11 de la Convention qu'une ingérence dans le droit à la liberté de réunion pacifique puisse être justifiée par le seul point de vue des autorités sur le bien-fondé d'une contestation donnée »⁴¹³. Au contraire, les États sont tenus de créer un environnement favorable aux rassemblements pacifiques⁴¹⁴.

[386.] Dans la plupart des États membres, les réunions, manifestations et rassemblements organisés dans les lieux publics doivent faire l'objet d'une déclaration ou d'un enregistrement préalables (et non d'une approbation) qui vise uniquement à assurer la protection (policière) nécessaire ; des exceptions sont possibles en cas de rassemblements spontanés. Ces événements ne peuvent être interdits que s'ils appellent, entre autres, à la désobéissance, à la guerre, à la violence, à la haine nationale, raciale ou religieuse, ou s'ils portent atteinte à la sûreté ou à la sécurité publique. L'ingérence d'un État dans le droit à la liberté de réunion peut généralement être contestée devant les tribunaux⁴¹⁵.

[387.] En *Lettonie*, la Loi sur les réunions, marches et grèves interdit les actes contre l'indépendance de la République, l'incitation à un changement violent du système politique du pays, l'appel à la désobéissance aux lois, la propagation de la violence et de la haine nationale et raciale, d'une idéologie ouvertement nazie, fasciste ou communiste, la propagation de la guerre et l'apologie ou l'incitation à la perpétration de crimes et d'autres infractions. En 2013, cette loi a été modifiée pour autoriser un gouvernement local à

⁴¹⁰ Lignes directrices du Comité des Ministres aux États membres sur la protection et la promotion des droits de l'homme dans les sociétés culturellement diverses, principe 23.

⁴¹¹ *Ezelin c. France* (requête n° 11800/85), arrêt du 26 avril 1991, § 37.

⁴¹² Voir en particulier la Déclaration de Berlin de 2004 de la Commission internationale de juristes relative à la défense des droits de l'homme et de l'état de droit dans la lutte contre le terrorisme ; la Stratégie antiterroriste mondiale de l'ONU adoptée par les États membres le 8 septembre 2006 ; les Lignes directrices du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur la protection de la liberté d'expression et d'information en temps de crise, 26 septembre 2007 et le manuel de l'OSCE *Lutte contre le terrorisme, protection des droits de l'homme*, 2007.

⁴¹³ *Hyde Park et autres c. Moldova (n° 1)* (requête n° 33482/06), arrêt du 31 mars 2009, § 26.

⁴¹⁴ Quatrième rapport annuel du Secrétaire Général du Conseil de l'Europe *Populisme – le système de contre-pouvoirs est-il suffisamment puissant en Europe ?* cité ci-dessus, Chapitre 3, Introduction

⁴¹⁵ Voir BIDDH/OSCE – Commission de Venise, *Lignes directrices sur la liberté de réunion pacifique*, adoptées le 4 juin 2010 ; BIDDH/OSCE, *Handbook on Monitoring Freedom of Peaceful Assembly and Human Rights Training Guide to Policing Assemblies*.

interdire une manifestation s'il est établi que sa tenue constituerait une menace pour les droits d'autrui, le système démocratique de l'État, la sécurité publique, le bien-être ou la morale, impossible à écarter en limitant le parcours de la manifestation.

[388.] De même, en *République de Moldova*, la loi sur les rassemblements adoptée en 2008 garantit la liberté de réunion pacifique. Elle inclut les principes de proportionnalité et de légalité des restrictions au droit à la liberté de réunion, ainsi qu'une présomption en faveur de la tenue de réunions et le principe de non-discrimination. La loi interdit les rassemblements qui appellent à la guerre, à la haine nationale, raciale, ethnique et religieuse, qui incitent à la discrimination ou à la violence publique, qui compromettent la sécurité nationale et l'intégrité territoriale de l'État, qui visent la perpétration d'infractions, qui portent atteinte à l'ordre public, à la morale ou aux droits et libertés d'autrui, ou qui mettent en danger leur vie ou leur santé.

[389.] En mars 2015, la Cour suprême d'*Estonie*, saisie par le Chancelier de justice, a conclu à l'illégalité de l'exigence d'un préavis de trois jours pour déclarer une grève de soutien. De ce fait, depuis juillet 2015 et l'annulation de la disposition en question, aucun préavis n'est demandé.

[390.] En *Géorgie*, après un jugement de la Cour constitutionnelle annulant l'interdiction générale de manifester dans un rayon de 20 mètres autour de plusieurs bâtiments publics et prévoyant la fin immédiate de toute manifestation bloquant une voie publique ou violant d'autres dispositions légales, une nouvelle loi sur les rassemblements et manifestations a été adoptée et est entrée en vigueur en 2011.

[391.] En *Hongrie*, les manifestations organisées dans les lieux publics, comme les rassemblements, réunions et manifestations pacifiques, ne peuvent être interdites que s'il existe un risque de perturbation grave du fonctionnement des instances représentatives ou des tribunaux, ou s'il n'est pas possible d'organiser la circulation sur d'autres voies. Selon la Cour constitutionnelle hongroise, la protection de la liberté de réunion couvre également les rassemblements publics pacifiques lorsque la nature de la manifestation nécessite un rassemblement à bref délai ou un rassemblement spontané, sans organisation préalable.

[392.] Aux *Pays-Bas*, le maire d'Amsterdam a lancé en 2018 un Guide de gestion des manifestations publiques, pour faciliter le plus possible ces dernières⁴¹⁶.

[393.] En *Serbie*, la disposition de la loi de 1992 sur les rassemblements publics qui autorisait les pouvoirs locaux à interdire un rassemblement s'il entravait les transports en commun a été supprimée dans une nouvelle loi de 2016.

[394.] Toute restriction à la liberté d'association et à la liberté de réunion pacifique doit être strictement définie. Cela vaut également pour les ONG qui devraient pouvoir exercer leurs activités dans de bonnes conditions et dans un environnement propice⁴¹⁷.

D. Liberté d'expression et interdiction de la discrimination

⁴¹⁶ Pour plus d'information, consulter le site néerlandais <https://www.amsterdam.nl/wonen-leefomgeving/veiligheid/demonstratierecht/>

⁴¹⁷ Recommandation CM/Rec(2018)11 du Comité des Ministres aux États membres sur la nécessité de renforcer la protection et la promotion de l'espace dévolu à la société civile en Europe, op. cit. Voir également les Lignes directrices du Comité des Ministres aux États membres sur la protection et la promotion des droits de l'homme dans les sociétés culturellement diverses, principe 68.

[395.] Le droit international relatif aux droits de l'homme demande aux États de protéger et de promouvoir conjointement les droits à la liberté d'expression et le droit à l'égalité : l'un ne peut l'emporter sur l'autre, et les tensions entre eux doivent être résolues dans les limites du droit international relatif aux droits de l'homme. Les *Principes de Camden sur la liberté d'expression et l'égalité* ont été élaborés pour élargir le consensus sur la juste relation entre la liberté d'expression et la promotion de l'égalité⁴¹⁸.

[396.] La Convention européenne des droits de l'homme interdit la discrimination dans la jouissance des droits, et plus particulièrement ici, du droit à la liberté d'expression, à l'article 14 de la Convention et à l'article 1 du Protocole n° 12 à la Convention. Les *Lignes directrices du Comité des Ministres aux États membres sur la protection et la promotion des droits de l'homme dans les sociétés culturellement diverses* encouragent les États membres à promouvoir le principe d'égalité et le droit de toute personne d'être préservée de toute forme de discrimination⁴¹⁹.

[397.] Dans les sociétés culturellement diverses, la lutte contre toutes les formes d'intolérance et de discrimination revêt une importance particulière. La Cour a établi un lien clair entre la lutte contre le racisme et la promotion d'une conception de la société démocratique fondée sur le respect de la diversité⁴²⁰. Partant du principe que la discrimination raciale est une forme de discrimination particulièrement odieuse⁴²¹ et que la violence raciste est un affront particulier à la dignité humaine⁴²², elle demande une vigilance spéciale et une réaction vigoureuse⁴²³ de la part des autorités de l'État⁴²⁴.

[398.] Il convient de trouver un juste équilibre entre d'une part, la création des conditions permettant aux sociétés d'être des espaces pluriels où tous les points de vue peuvent s'exprimer et d'autre part, la prévention du discours de haine qui est lié à des comportements racistes et xénophobes et peut mener à la discrimination et à la stigmatisation de cultures ou de groupes entiers, voire à la violence.

[399.] Comme l'a souligné le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale, en vertu de l'alinéa a de l'article 4 de la Convention de 1965 sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, les États parties sont tenus de punir quatre catégories de délits : (i) la diffusion d'idées fondées sur la supériorité ou la haine raciale ; (ii) l'incitation à la discrimination raciale ; (iii) les actes de violence dirigés contre toute race ou tout groupe de personnes d'une autre couleur ou d'une autre origine ethnique ; (iv) l'assistance à des activités de cette nature⁴²⁵.

⁴¹⁸ Les *Principes de Camden sur la liberté d'expression et l'égalité* ont été élaborés par ARTICLE 19 sur la base d'échanges qui se sont tenus à Londres le 11 décembre 2008 et les 23-24 février 2009 et ont rassemblé de hauts représentants des Nations unies et d'autres représentants officiels, des universitaires et des experts de la société civile spécialisés dans la législation internationale sur la liberté d'expression et l'égalité. Ces Principes constituent une interprétation novatrice du droit et des standards internationaux, des pratiques des États (comme elles ressortent entre autres du droit national et des jugements des tribunaux nationaux) et des principes généraux du droit reconnus par la communauté des nations.

⁴¹⁹ *Lignes directrices du Comité des Ministres aux États membres sur la protection et la promotion des droits de l'homme dans les sociétés culturellement diverses*, principe 29.

⁴²⁰ *Nachova c. Bulgarie* (requêtes n° 43577/98 et 43579/98) arrêt de la Grande Chambre du 6 juillet 2005, § 145. Voir aussi *Bekos et Koutropoulos c. Grèce* (requête n° 15250/02), arrêt du 13 décembre 2005 ;

Timishev c. Russie (requêtes n° 55762/00 et 55974/00), arrêt du 13 décembre 2005 ; *Ognyanova et Choban c. Roumanie* (requête n° 46317/99), arrêt du 23 février 2006.

⁴²¹ *Timishev c. Russie*, § 56.

⁴²² *Nachova c. Bulgarie*, § 145.

⁴²³ *Timishev c. Russie*, § 56 ; *Nachova c. Bulgarie*, § 145.

⁴²⁴ Françoise Tulkens, Contribution sur la liberté d'expression et le racisme dans la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, pour le séminaire d'experts de l'ECRI « Lutter contre le racisme tout en respectant la liberté d'expression » (Strasbourg, 16-17 novembre 2006).

⁴²⁵ Comité pour l'élimination de la discrimination raciale, Recommandation générale n° 15 : Violences organisées fondées sur l'origine ethnique, 1993.

[400.] La Cour a souligné que la tolérance et le respect de l'égalité de dignité de tous les êtres humains constituent le fondement d'une société démocratique et pluraliste. Il en résulte qu'en principe on peut juger nécessaire, dans les sociétés démocratiques, de sanctionner voire de prévenir toutes les formes d'expression qui propagent, incitent à, promeuvent ou justifient la haine fondée sur l'intolérance [...] si l'on veille à ce que les « formalités », « conditions », « restrictions » ou « sanctions » imposées soient proportionnées au but légitime poursuivi⁴²⁶. Dans des affaires portant sur la négation de la Shoah⁴²⁷, la diffamation publique d'un groupe de personnes⁴²⁸, l'incitation à la haine raciale⁴²⁹ ou les déclarations racistes⁴³⁰, La Cour a conclu à une non-violation de l'article 10. Par ailleurs, l'article 17 sur l'interdiction de l'abus de droit exclut de la protection de la Convention les commentaires et déclarations qui relèvent du discours de haine et nient les valeurs fondamentales de la Convention (voir Partie II ci-dessus - *Domaine d'intérêt spécifique : LE DISCOURS DE HAINE*, §240).

[401.] Pour aider les États membres à construire des sociétés inclusives qui respectent la différence tout en protégeant les droits et libertés fondamentaux, le Comité des Ministres a adopté les *Lignes directrices du Comité des Ministres aux États membres sur la protection et la promotion des droits de l'homme dans les sociétés culturellement diverses*. Celles-ci rappellent que le pluralisme repose sur la reconnaissance et le respect véritables de la diversité et de la dynamique des traditions culturelles, des identités ethniques et culturelles, des convictions religieuses et autres, et des idées, œuvres et concepts artistiques, littéraires et socio-économiques⁴³¹. Le pluralisme, la tolérance et l'esprit d'ouverture peuvent toutefois ne pas suffire : il convient de prendre des mesures proactives, structurées et largement partagées visant à gérer la diversité culturelle. Le dialogue interculturel est un instrument essentiel à cet égard, sans lequel il sera difficile de préserver la liberté et le bien-être de tous les individus vivant sur notre continent⁴³² (sur la question du dialogue interculturel, voir également le point B. ci-dessus, « Liberté d'expression et liberté de pensée, de conscience et de religion »).

[402.] La plupart des États membres disposent d'une législation spéciale sur l'égalité de traitement ou sur la lutte contre la discrimination, qui interdit toute forme de discrimination ; parfois, cette législation établit une entité ou une institution étatique chargée de la lutte contre la discrimination (c'est le cas notamment en *Allemagne*, en *République de Moldova* et en *Turquie*). Des plans d'action ou stratégies nationaux de lutte contre le racisme et la discrimination ou de promotion de la diversité sont souvent adoptés (notamment en *Croatie*, en *Allemagne*, en *Géorgie*, en *République de Moldova* et aux *Pays-Bas*). Le suivi de la mise en œuvre de la législation anti-discrimination peut également être confié au défenseur public ou à l'ombudsman, habilités à examiner les plaintes individuelles (*Géorgie*, *Grèce* entre autres).

[403.] En *Finlande*, une nouvelle législation contre la discrimination est entrée en vigueur en 2015 ; elle renforce la protection juridique des victimes de discrimination, élargit le champ des interdictions de la discrimination et étend les obligations à la promotion de l'égalité⁴³³. Elle impose aux autorités, aux employeurs et aux prestataires de services éducatifs et de

⁴²⁶ *Erbakan c. Turquie* (requête n° 59405/00), arrêt du 6 juillet 2006, § 56.

⁴²⁷ *D.I. c. Allemagne* (requête n° 26551/95), décision de la Commission sur la recevabilité du 26 juin 1996.

⁴²⁸ *Pavel Ivanov c. Russie* (requête n° 35222/04), décision sur la recevabilité du 20 février 2007.

⁴²⁹ *Garaudy c. France* (requête n° 65831/01), décision sur la recevabilité du 24 juin 2003.

⁴³⁰ *Glimmerveen et Hagenbeek c. Pays-Bas* (requêtes n° 8348/78 et 8406/78), décision de la Commission sur la recevabilité du 11 octobre 1979.

⁴³¹ *Gorzelik et autres c. Pologne* [GC], n° 44158/98, 17 février 2004, § 92.

⁴³² *Livre blanc sur le dialogue interculturel « Vivre ensemble dans l'égalité de dignité »* lancé par les ministres des Affaires étrangères du Conseil de l'Europe à leur 118e session ministérielle (Strasbourg, 7 mai 2008), 2.1.

⁴³³ www.syrjintatieto.fi en finlandais.

formation de mesurer et de promouvoir l'égalité. La loi sur l'égalité entre les femmes et les hommes interdit la discrimination fondée sur le sexe, l'identité de genre et l'expression du genre. Les employeurs qui occupent régulièrement plus de 30 personnes, les organisateurs de formations et les autorités sont tenus de mettre en place un plan pour l'égalité couvrant tous les motifs de discrimination. Equality planning est une plateforme qui vise à promouvoir la diversité et les actions positives en faveur des groupes de la société qui ont besoin d'un traitement particulier. Le ministère de la Justice a publié des informations en ligne sur les études d'impact relatives à l'égalité et la planification de l'égalité, a organisé des formations et des ateliers sur la planification de l'égalité et a produit différents types de matériels de sensibilisation à l'égalité et à la non-discrimination⁴³⁴.

[404.] En *Finlande*, le ministère de la Justice gère un système national de surveillance de la discrimination qui consiste en :

- (1) la collecte de données et d'études récentes sur la discrimination, et leur publication sur un site web spécifique,
- (2) une étude annuelle sur la discrimination et
- (3) un rapport sur la discrimination en Finlande publié tous les 4 ans (durée d'une législature).

Le dernier rapport en date sur la discrimination en Finlande a été publié en décembre 2017⁴³⁵.

[405.] Dans la région *flamande (Belgique)*, le projet « Pacte d'intégration » (2017-2019) est un partenariat entre un organisme représentant les organisations ethno-culturelles en Flandre et à Bruxelles et les pouvoirs publics, les employeurs, les syndicats, les acteurs de l'éducation et les médias, qui vise à mettre en place des initiatives et à obtenir un large soutien public en faveur de la lutte contre la discrimination et la promotion du respect mutuel.

[406.] La *République de Moldova* a introduit une nouvelle infraction administrative de violation de l'égalité au travail.

[407.] En *Estonie*, la Charte de la diversité mise en place par l'Université de technologie de Tallinn en 2012 est un engagement volontaire qui peut être signé par toute entreprise, institution publique ou organisation de la société civile favorisant un environnement de travail sans discrimination et œuvrant pour la diversité. Elle met à la disposition de ses membres (aujourd'hui au nombre de 80) une plateforme d'apprentissage par les experts et par les pairs, de partage de bonnes pratiques et de promotion de la diversité et de l'inclusion ; une collaboration dans le cadre d'autres chartes de la diversité est également assurée au sein de la plateforme de l'UE des chartes de la diversité. Un projet sur 5 ans, «la diversité, une richesse (*Diversity enriches*) », a été mené pour sensibiliser à l'égalité de traitement et à la lutte contre l'intolérance.

[408.] En *France*, un stage de citoyenneté peut être imposé aux auteurs d'infractions racistes ou antisémites. Ces stages diversifient les réponses judiciaires qui peuvent être apportées à ce type d'actes. Ils ont une visée éducative et rappellent les valeurs républicaines de tolérance et de respect de la dignité humaine. Les questions du vivre ensemble, des relations avec autrui et des différences y sont abordées.

[409.] Il faut garantir l'égalité entre les femmes et les hommes dans les sociétés culturellement diverses et veiller à l'intégration systématique de la dimension d'égalité des genres dans le cadre de la protection des droits de l'homme et des libertés

⁴³⁴ <http://yhdenvertaisuus.finlex.fi/en/>

⁴³⁵ Les rapports sur la discrimination en Finlande peuvent être consultés à l'adresse www.dataondiscrimination.fi.

fondamentales⁴³⁶. La recommandation CM/Rec(2019)1 du Comité des Ministres aux États membres sur la prévention et la lutte contre le sexisme souligne que le langage et la communication sont des composantes essentielles de l'égalité entre les femmes et les hommes et ne doivent pas consacrer l'hégémonie du modèle masculin⁴³⁷. Elle appelle à utiliser une communication non stéréotypée pour éduquer, sensibiliser et prévenir les comportements sexistes⁴³⁸. Elle recommande par exemple d'éliminer les expressions sexistes et d'utiliser un langage non sexiste⁴³⁹. La Recommandation souligne en outre qu'Internet et médias sociaux sont des vecteurs de liberté d'expression et de promotion de l'égalité entre les femmes et les hommes, mais qu'ils permettent également aux auteur-e-s de violences d'exprimer leurs opinions injurieuses et d'avoir des comportements violents⁴⁴⁰. Les États sont encouragés à assumer la responsabilité de la lutte contre le discours de haine et à veiller à ce que les règles qui s'appliquent au discours de haine sexiste soient les mêmes que celles développées pour le discours de haine raciste concernant le recours aux sanctions pénales⁴⁴¹. La Recommandation tient également compte de l'intelligence artificielle et du fait que l'utilisation d'algorithmes risque de diffuser et de renforcer les stéréotypes existants, contribuant ainsi à perpétuer le sexisme⁴⁴².

[410.] En *Belgique*, une nouvelle loi a été adoptée en 2014 pour combattre le sexisme et l'ériger en infraction pénale. Fin 2017, un chef d'accusation de sexisme dans l'espace public a été retenu et a abouti à une condamnation⁴⁴³.

[411.] En *Espagne*, une attention particulière est portée à l'égalité effective entre femmes et hommes dans les médias : la loi de 2007 et la loi générale sur la publicité contiennent des règles spécifiques en la matière. Par ailleurs, l'Institut espagnol pour les femmes et l'égalité des chances traite, par l'intermédiaire de l'Observatoire de l'image de la femme, les plaintes concernant les publicités ou les contenus jugés sexistes.

⁴³⁶ *Lignes directrices du Comité des Ministres aux États membres sur la protection et la promotion des droits de l'homme dans les sociétés culturellement diverses*, principe 32. La Stratégie du Conseil de l'Europe pour l'égalité entre les femmes et les hommes 2018-2023 inclut la lutte contre le discours de haine raciste (objectif stratégique 1).

⁴³⁷ *Recommandation CM/Rec(2019)1 du Comité des Ministres aux États membres sur la prévention et la lutte contre le sexisme*, adoptée par le Comité des Ministres le 27 mars 2019 lors de la 1342^e réunion des Délégués des Ministres, II.A. Voir également la *Recommandation Rec(2003)3 du Comité des Ministres sur la participation équilibrée des femmes et des hommes à la prise de décision politique et publique*, adoptée par le Comité des Ministres le 12 mars 2003 lors de la 831^e réunion des Délégués des Ministres, Exposé des motifs.

⁴³⁸ *Recommandation CM/Rec(2019)1 du Comité des Ministres aux États membres sur la prévention et la lutte contre le sexisme*, II.A.

⁴³⁹ *Ibid.*

⁴⁴⁰ *Recommandation CM/Rec(2019)1 du Comité des Ministres aux États membres sur la prévention et la lutte contre le sexisme*, II.B.

⁴⁴¹ *Ibid.*

⁴⁴² *Ibid.*

⁴⁴³ https://igvm-iefh.belgium.be/fr/actualite/premiere_condamnation_pour_sexisme_dans_lespace_public

VI. CONCLUSIONS

Protection de la liberté d'expression

[412.] La liberté d'expression constitue l'un des fondements essentiels d'une société démocratique. Ce droit n'est cependant pas absolu : il comporte des devoirs et des responsabilités et peut faire l'objet de restrictions, conformément à l'article 10, paragraphe 2 de la Convention européenne des droits de l'homme.

[413.] Les États membres jouissent d'une marge d'appréciation dans la mise en œuvre de leurs obligations positives et négatives à l'égard de la liberté d'expression. Cette marge d'appréciation dépend du contexte et notamment de facteurs historiques, démographiques et culturels.

[414.] Les bonnes et prometteuses pratiques reçues d'un certain nombre d'États membres montrent que la liberté d'expression bénéficie d'un degré de priorité élevé dans leurs systèmes juridiques et leurs politiques nationales. Plusieurs États ont récemment adopté une nouvelle législation ou révisé la législation en vigueur ; certains ont créé des commissions chargées d'évaluer la protection de la liberté d'expression au sein de la société, notamment dans le contexte du développement d'Internet. Il existe également des exemples de coopération au niveau régional et international pour la promotion de la diversité des expressions culturelles. Il est important que la liberté d'expression soit protégée de la même manière en ligne et hors ligne.

Accès à l'information

[415.] L'accès à l'information est un élément central de la liberté d'expression. Les innovations dans le domaine des technologies de l'information et de la communication créent de nouvelles possibilités pour les individus de diffuser des informations mais posent aussi de nouvelles difficultés. C'est pourquoi il est souhaitable d'assurer à tous, sans discrimination, un accès à l'information en général, et notamment à l'information publique et aux documents publics, que ce soit hors ligne ou en ligne.

[416.] Une fois entrée en vigueur, la Convention du Conseil de l'Europe sur l'accès aux documents officiels aura un impact positif sur l'accès à l'information.

Relation à la liberté d'expression des différentes parties prenantes

Médias

[417.] Les médias sont le principal instrument de la liberté d'expression dans la sphère publique. Toute politique relative aux médias devrait donc tenir pleinement compte des évolutions actuelles et à venir des technologies de l'information et de la communication et reposer sur une conception des médias adaptée à cette réalité fluide et multidimensionnelle. Tous les acteurs – nouveaux ou traditionnels – doivent pouvoir s'appuyer sur un cadre d'action qui leur garantisse un niveau de protection adéquat de la liberté d'expression et leur indique clairement quels sont leurs devoirs et responsabilités.

[418.] Il est important que les États engagent un dialogue avec tous les acteurs de l'écosystème médiatique afin que ces derniers soient correctement informés du cadre juridique applicable. En outre, il est également important d'adopter des stratégies pour promouvoir et développer les médias de service public de manière à garantir le pluralisme et la diversité des contenus et des choix.

[419.] Le rôle des médias est assorti d'une responsabilité d'agir de bonne foi et sur une base factuelle exacte, conformément à la déontologie journalistique.

Acteurs de la société civile

[420.] Les acteurs de la société civile et notamment les défenseurs des droits de l'homme, jouent un rôle important dans la protection et la promotion des droits de l'homme dans les sociétés culturellement diverses. Il est essentiel que les États et les acteurs de la société civile travaillent de concert pour promouvoir la liberté d'expression dans les sociétés culturellement diverses.

Intermédiaires d'Internet

[421.] En améliorant la possibilité pour le public de chercher, de recevoir et de communiquer des informations sans ingérence et sans considération de frontières, Internet joue un rôle particulièrement important pour la liberté d'expression.

[422.] Il incombe avant tout aux États de veiller à ce que la législation, la réglementation et la politique applicable aux intermédiaires d'Internet garantissent efficacement les droits de l'homme et les libertés fondamentales des utilisateurs. Par ailleurs, il appartient aux intermédiaires d'Internet de respecter les droits de l'homme internationalement reconnus de leurs utilisateurs et des tiers concernés par leurs activités. Les codes d'éthique, dont le but est notamment de prévenir la diffusion de propos et d'images violents, la propagation du discours de haine et les incitations à la violence, seront utiles pour atteindre cet objectif. Les États et les intermédiaires ont à cet égard une responsabilité partagée et sont encouragés à travailler ensemble.

Domaine d'intérêt spécifique : la liberté d'expression dans le discours politique

Libre jeu du débat politique

[423.] Le discours politique doit bénéficier d'une protection élevée en tant que composante essentielle de toute démocratie pluraliste véritable. L'accent doit être mis principalement sur la promotion de la liberté d'expression et le renforcement de l'éducation aux médias.

Responsabilité des dirigeants politiques et des partis politiques

[442.] Les responsables politiques, en leur qualité de leaders d'opinion, ont des responsabilités particulières inhérentes à la liberté d'expression dans les sociétés culturellement diverses. Ils devraient s'exprimer et agir de façon à favoriser l'émergence d'un climat de compréhension mutuelle, de respect et de diversité, fondé sur les droits de l'homme universellement reconnus.

Lutte contre les déclarations politiques qui incitent à la violence ou à la haine

[425.] Dans les sociétés culturellement diverses, un ensemble de mesures progressives devraient être mises en place pour combattre les déclarations politiques qui incitent à la violence ou à la haine :

- ° Les mécanismes d'autorégulation comme les codes de conduite (ou d'éthique) et les ensembles de normes similaires sont dans bien des cas le moyen le plus efficace de prévenir et de condamner les manifestations de racisme, de xénophobie et d'intolérance dans le discours politique. Ces codes de conduite devraient être renforcés et appliqués en recourant à des mécanismes de sanction.

- ° Il faudrait supprimer tout soutien financier public et autre aux partis politiques et aux organisations qui promeuvent ouvertement la haine, l'intolérance et la xénophobie ou ne sanctionnent pas ceux de leurs membres qui le font de manière répétée.
- ° Ces mesures ne devraient conduire qu'en dernier recours à la dissolution des partis politiques et des organisations en question.

Tolérance accrue des hommes politiques à l'égard des critiques

[426.] Les hommes politiques doivent montrer une plus grande tolérance à l'égard des critiques, surtout lorsqu'ils se livrent eux-mêmes à des déclarations publiques pouvant prêter à critique. Cela dit, les personnalités politiques ne sont pas supposées cautionner la discrimination fondée sur les motifs interdits par l'article 14 de la Convention, ni tolérer des discours racistes ou haineux à leur égard. L'usage répandu du discours de haine, ainsi que les fréquents abus et menaces, en particulier dans les espaces en ligne et souvent à l'égard des femmes politiques, doivent être combattus pour que tous les citoyens, y compris les hommes politiques, se sentent libres de participer en toute sécurité à un débat politique permettant l'expression d'opinions pluralistes.

Domaine d'intérêt spécifique : les désordres de l'information (« fake news »)

Approches pour lutter contre les désordres de l'information

[427.] Des préoccupations ont été exprimées au niveau national, régional et international concernant l'impact potentiel des désordres de l'information sur les processus politiques et les valeurs démocratiques au sein de la société. Les désordres de l'information peuvent nuire à la réputation et à la vie privée d'individus, et inciter à la discrimination, à l'hostilité et à la violence à l'égard de certains groupes de la société. Toute initiative visant à combattre ce phénomène doit reposer sur une approche fondée sur les droits de l'homme garantissant d'une part la liberté d'expression et la liberté de recevoir et de communiquer des informations et d'autre part, la protection de l'ordre public et des droits d'autrui. Par ailleurs, la complexité des désordres de l'information appelle une approche multidimensionnelle incluant toutes les parties prenantes pour définir les rôles et responsabilités de chacun.

Initiatives de vérification des faits et de renforcement de la confiance

[428.] Les codes d'autorégulation pourraient renforcer les capacités de vérification de faits des médias. La coopération des médias avec d'autres organismes de vérification des faits comme les organisations de journalistes indépendants, les organisations de la société civile et les universitaires, pourrait servir le même objectif. Enfin, le recours à des « indicateurs de confiance » par les médias sociaux pourrait donner davantage d'éléments sur la fiabilité des sources et des contenus, la propriété des médias et/ou l'identité vérifiée, afin que les utilisateurs aient plus d'outils pour déterminer si médias sociaux les informations proviennent d'une source crédible.

Promotion du pluralisme et de la diversité des médias

[429.] L'un des principaux moyens de combattre les désordres de l'information consiste à promouvoir le pluralisme et la diversité des médias. Par conséquent, l'existence de médias de service public solides, indépendants et dotés de ressources adéquates est essentielle pour établir et maintenir un journalisme de qualité. Un suivi régulier par les États du pluralisme des médias sur les marchés nationaux des médias pourrait contribuer à juguler les menaces qui pèsent sur la liberté et le pluralisme des médias, parmi lesquelles le manque de transparence de la propriété des médias.

Sensibilisation et éducation aux médias

[430.] L'amélioration de l'éducation aux médias et à l'information pour tous les secteurs de la société permet d'accroître la résilience de la société face à la menace des désordres de l'information. Des initiatives de renforcement de l'éducation aux médias sont menées dans toute l'Europe ; cela dit, pour être efficaces, elles devraient être menées à très grande échelle, avec des méthodes claires d'évaluation et des comparaisons entre États.

Réponses coordonnées et poursuite de la recherche

[431.] Étant donné que les désordres de l'information se sont développés rapidement dans le monde et que l'on commence seulement à mieux comprendre leurs incidences directes et indirectes, la recherche sur l'impact de la désinformation en Europe doit se poursuivre pour évaluer les mesures prises par les différents acteurs et adapter en permanence les réponses à apporter à ce phénomène.

Liberté d'expression et intelligence artificielle

[432.] Le développement de l'intelligence artificielle (IA) aura probablement des incidences sur l'exercice de la liberté d'expression et présentera à la fois des défis et des opportunités. Il n'y a pas encore de réponse internationale complète à cette évolution, qui n'en est qu'à ses débuts.

Domaine d'intérêt spécifique : le discours de haine

[433.] Les comités et organes de suivi intergouvernementaux soulignent la nécessité de combattre le discours de haine pour que la liberté d'expression n'encourage pas les comportements malfaisants et l'intolérance envers les autres. La lutte contre le discours de haine nécessite des efforts soutenus et de grande ampleur, et notamment l'adoption d'une législation et de politiques fermes en matière d'égalité et de non-discrimination.

Législation

[434.] La législation nationale sur le discours de haine devra être renforcée en s'appuyant sur les normes régionales et internationales applicables, afin de couvrir tous les motifs pour lesquels des personnes pourraient être ciblées et de faire en sorte que des réponses pénales, mais aussi civiles et administratives, soient en place pour combattre le discours de haine. Dans ce contexte, il est important que les États membres s'appuient sur la Convention européenne des droits de l'homme, la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, la Recommandation Rec(97)20 aux États membres sur le discours de haine et la Recommandation de politique générale n° 15 de l'ECRI sur la lutte contre le discours de haine.

[435.] Il importera d'améliorer la législation nationale en matière de discours de haine sur la base des normes internationales et régionales pertinentes existantes afin de s'assurer que tous les motifs de discrimination soient couverts, y compris le discours de haine sexiste, et que des procédures pénales ainsi que civiles et administratives soient prévues pour traiter le discours de haine. À cet égard, il est important que les États membres s'appuient sur la Convention européenne des droits de l'homme, la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme et la Recommandation Rec (97)20 du Comité des Ministres aux États membres sur le « discours de haine », la Recommandation Rec (2019)1 du Comité des Ministres aux États membres sur la prévention et la lutte contre le sexisme et la Recommandation de politique générale n° 15 de l'ECRI sur la lutte contre le discours de haine.

Amélioration de la recherche et du suivi, y compris par la collecte de données

[436.] La collecte et l'analyse de données sur l'usage réel du discours de haine devraient être menées de manière systématique, cohérente et globale. Les travaux de recherche et de surveillance du discours de haine, qui sont essentiels pour élaborer des politiques adaptées, devraient être distincts de la collecte de données sur les crimes de haine, ces deux phénomènes pouvant nécessiter des réponses différentes

Réponses possibles

[437.] Des stratégies nationales complètes et une coopération entre les acteurs concernés contribueront à résoudre le problème efficacement. Les réponses possibles au discours de haine consistent à accroître l'efficacité des enquêtes, à former les acteurs concernés, à recourir au contre-discours et à apporter un soutien aux victimes.

Discours de haine en ligne

[438.] Bien que le rôle positif des sociétés spécialisées dans la technologie numérique au sein de la société soit reconnu, les plateformes de médias sociaux et les intermédiaires d'Internet sont de plus en plus considérés comme des catalyseurs du discours de haine. De manière générale, les responsables politiques comme la société civile considèrent la lutte contre le discours de haine en ligne ou favorisé par les technologies numériques comme une priorité.

[439.] L'usage répandu du discours de haine, ainsi que les fréquents abus et menaces dans les espaces en ligne doivent être combattus pour que tous les citoyens se sentent libres de s'exprimer en toute sécurité dans la sphère en ligne. C'est pourquoi la réflexion doit se poursuivre, en se fondant sur la collecte de données et la recherche, afin d'instaurer une réglementation appropriée et de mettre au point de nouveaux moyens novateurs de lutter contre le discours de haine dans l'espace en ligne.

Besoin de coopération

[440.] La problématique du discours de haine en ligne dépassant les frontières, le partage d'expériences et de bonnes pratiques entre les États constitue l'un des meilleurs moyens d'y faire face. Pour mieux comprendre le phénomène, une coopération et une coordination devront être assurées entre les États pour mener des recherches comparables en utilisant des définitions harmonisées du discours de haine. Cela signifie que les données sur l'usage réel du discours de haine devraient être collectées et analysées de manière systématique, cohérente et globale.

Organisations non gouvernementales, organismes de promotion de l'égalité et institutions des droits de l'homme

[441.] Les organisations non gouvernementales, les organismes de promotion de l'égalité et les institutions des droits de l'homme pourraient apporter une contribution utile en étudiant et en élaborant des stratégies complètes et globales de lutte contre le discours de haine. Ils pourraient également développer leurs actions de communication en déployant des efforts soutenus et importants de promotion de récits alternatifs et construire les alliances et réseaux nécessaires à cette fin. Les États devront apporter un soutien à leur travail de lutte contre le discours de haine.

CONCILIER LA LIBERTÉ D'EXPRESSION AVEC D'AUTRES DROITS DE L'HOMME

[442.] La liberté d'expression, ainsi que d'autres droits de l'homme et libertés fondamentales, doivent être garantis de manière adéquate et effective dans les systèmes juridiques nationaux.

Liberté d'expression et droit au respect de la vie privée

[443.] L'article 8 de la Convention, tel qu'interprété par la Cour européenne des droits de l'homme, protège le droit à la vie privée qui inclut la protection de la réputation ou des droits d'autrui. Il convient de ménager un juste équilibre entre la liberté d'expression et la protection de la réputation d'autrui, conformément aux critères établis par la Cour européenne des droits de l'homme. De la même manière, un équilibre doit être trouvé entre la liberté de la presse et le droit des personnes concernées au respect de leur vie privée.

Liberté d'expression et liberté de pensée, de conscience et de religion

[444.] Dans les sociétés culturellement diverses, l'exercice responsable du droit à la liberté d'expression devrait être guidé par le respect des convictions et croyances religieuses d'autrui. Il ne doit pas dépasser les limites de la critique acceptable, telles qu'établies par la Cour européenne des droits de l'homme.

[445.] L'organisation de débats fondés sur la raison et impliquant tous les groupes de la société, y compris les croyants et les non-croyants, sera l'un des principaux moyens de parvenir au juste équilibre entre la liberté de religion et la liberté d'expression. Le dialogue interculturel et plus précisément les échanges sur la dimension religieuse du dialogue interculturel, pourront jouer un rôle important dans ce contexte.

Symboles religieux dans l'espace public

[446.] La Cour européenne des droits de l'homme a rendu plusieurs arrêts dans des affaires portant sur des restrictions au port de tenues ou autres signes ostensibles d'appartenance religieuse. Dans des décisions, la Cour accorde une grande importance à la manière dont les autorités nationales ont pris leurs décisions. La compatibilité des restrictions avec l'article 9 dépendra des motifs invoqués pour les justifier, de la proportionnalité de l'ingérence et de la question de savoir si un juste équilibre a été ménagé.

Lanceurs d'alerte

[447.] L'alerte est un aspect fondamental de la liberté d'expression et de la liberté de conscience, et joue un rôle important dans la lutte contre la corruption et les graves erreurs de gestion, tant dans le secteur public que dans le secteur privé. La protection des lanceurs d'alerte devrait être conforme aux critères énoncés par la Cour européenne des droits de l'homme.

Blasphème, insultes à caractère religieux et incitation à la haine religieuse

[448.] Les sanctions pénales ne sont appropriées que pour l'incitation à la haine, y compris la haine religieuse ; par ailleurs, il n'est pas nécessaire ni souhaitable de créer une infraction d'injure religieuse en l'absence de l'élément essentiel de l'incitation à la haine.

Liberté d'expression et liberté de réunion et d'association

[449.] La liberté de réunion pacifique et la liberté d'association permettent aux individus et aux groupes de se réunir pour affronter et résoudre collectivement les défis et les questions qui sont importants pour la société. Ces libertés sont essentielles pour un système pluraliste et démocratique.

[450.] Plusieurs documents officiels, déclarations et lignes directrices mettent en garde contre les restrictions injustifiées à l'exercice de la liberté d'expression et de réunion en situation de crise, notamment dans le cadre des mesures prises par les États pour lutter contre le terrorisme. Au contraire, les États sont tenus de créer un environnement favorable aux rassemblements pacifiques.

Liberté d'expression et interdiction de la discrimination

[451.] Le droit international relatif aux droits de l'homme demande aux États de protéger et promouvoir conjointement le droit à la liberté d'expression et le droit à l'égalité. Le discours de haine fondé sur le genre est fréquent et vise plus souvent et affecte différemment les femmes que les hommes. L'usage fréquent du discours de haine, des abus et des menaces, y compris dans les espaces en ligne, par les femmes, en particulier certains groupes de femmes (femmes jeunes, personnalités féminines) limite leur liberté d'expression et leur participation à différents types d'activités. Les aspects liés au genre doivent donc être pris en compte dans toutes les politiques liées à la liberté d'expression et à la prévention du discours de haine.