



25 mai 2020

## DOCUMENT DE REFERENCE

**Mandat : Préparer un projet de recommandation du Comité des Ministres aux Etats membres sur une approche globale de la lutte contre le discours de haine, y compris dans un environnement en ligne, dans un cadre de droits de l'homme, en se fondant sur la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, sur les textes existants du Conseil de l'Europe et les enseignements tirés de la Campagne de jeunesse du Mouvement contre le discours de haine, ainsi que d'éventuels outils pratiques destinés à guider les Etats membres et d'autres acteurs concernés dans ce domaine.**

### **A. Contexte**

Tous les travaux normatifs du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sont préparés au sein de comités intergouvernementaux, composés de représentants des 47 États membres ayant le rang le plus élevé possible dans le domaine thématique concerné. En raison de la nature complexe du discours de haine et de la nécessité d'une approche globale de ce défi grandissant, le Comité d'experts sur la lutte contre le discours de haine (ADI/MSI-DIS) est subordonné à deux Comités directeurs : le Comité directeur sur l'anti-discrimination, la diversité et l'inclusion (CDADI) et le Comité directeur sur les médias et la société de l'information (CDMSI). La préparation du « projet de recommandation sur une approche globale contre le discours de haine » devra donc être examinée, discutée et finalement approuvée par les deux Comités directeurs en novembre/décembre 2021. Il sera ensuite transmis au Comité des Ministres pour examen, discussion et adoption au printemps 2022.

Lors de la préparation des recommandations, les Comités directeurs se fondent sur les instruments normatifs existants du Conseil de l'Europe (conventions, recommandations, résolutions, lignes directrices), la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, les conclusions des organes de suivi et les études d'experts pertinentes. Reposant sur une analyse des questions émergentes soutenue par des experts, et grâce à l'étroite coopération avec un large cercle d'acteurs comprenant d'importantes organisations de la société civile, les recommandations fournissent des orientations concrètes aux États membres de manière non contraignante.

Les recommandations du Comité des Ministres sont considérées comme des sources importantes pour la Cour européenne des droits de l'homme, car elles lui permettent de développer et d'affiner sa jurisprudence. Cette considération mutuelle de la jurisprudence de la Cour, des instruments normatifs du Comité des Ministres et des conclusions des organes de suivi, soutenue par des projets de coopération qui favorisent leur mise en œuvre, vise à permettre aux États membres de créer un environnement dans lequel les droits consacrés par la Convention et les autres instruments du Conseil de l'Europe sont le mieux protégés et promus.

L'évolution technologique constante affectant profondément la manière dont les informations et les opinions sont créées, exprimées et partagées dans le monde d'aujourd'hui, la coopération étroite entre l'établissement de normes, la jurisprudence et le monitoring est particulièrement vitale dans le domaine de la liberté d'expression ainsi que de la prévention du discours de haine et des abus en ligne qui affaiblissent fondamentalement la jouissance de l'égalité et de la dignité humaine.

### ***B. Le projet de recommandation sur une approche globale de la lutte contre le discours de haine***

Le projet de recommandation devrait s'appuyer sur les normes et pratiques existantes du Conseil de l'Europe relatives à la lutte contre le discours de haine, en encourageant une approche globale et efficace pour combattre un phénomène qui constitue un défi urgent dans tous les États membres du Conseil de l'Europe. Les travaux de l'ADI/MSI-DIS devraient donc prendre en compte les cadres constitutionnel, législatif et institutionnel de lutte contre le discours de haine, par le biais de dispositions de droit pénal, civil et administratif, de modèles d'autorégulation et de co-régulation, ainsi que les différentes formes de réponses politiques que les États membres peuvent adopter pour traiter ses causes, ses manifestations et ses impacts sur les victimes et les sociétés. Elle devrait également tenir compte des initiatives pertinentes de coopération internationale et régionale lancées dans ce contexte.

#### Définition(s)

Le terme « discours de haine » a été défini et compris de différentes manières aux niveaux national et international. Il est important de faire la distinction entre l'expression ordinaire « discours de haine », qui est devenue un concept général aux significations multiples, et le terme juridique « discours de haine », qui désigne des expressions punissables en vertu du droit pénal ou faisant l'objet de sanctions en vertu du droit civil ou administratif.

Selon la Recommandation (97)20 du Comité des Ministres de 1997 sur le « discours de haine »,<sup>1</sup> le terme 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'égard des minorités, des migrants et des personnes issues de l'immigration ».

Aux fins de la Recommandation de politique générale (RPG) n° 15 de La Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI) sur la lutte contre le discours de haine, le discours de haine<sup>2</sup> doit être entendu comme « le fait de prôner, de promouvoir ou d'encourager sous quelque forme que ce soit, le dénigrement, la haine ou la diffamation d'une personne ou d'un groupe de personnes ainsi que le harcèlement, l'injure, les stéréotypes négatifs, la stigmatisation 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 ». Selon la RPG n° 15, le discours de haine peut en outre « revêtir la forme d'un déni, d'une banalisation, d'une justification ou d'une légitimation en public de crimes de génocide, de crimes contre l'humanité ou de crimes de guerre confirmés par la justice, ainsi que d'un éloge des personnes condamnées pour avoir commis de tels crimes ».

### La liberté d'expression et ses restrictions

La liberté d'opinion et d'expression (liberté d'expression) est un droit de l'homme fondamental, essentiel au fonctionnement des sociétés démocratiques et du système des droits de l'homme. Il figure parmi les droits fondamentaux de la Déclaration universelle des droits de l'homme (DUDH) et a reçu une force juridique dans tous les principaux traités internationaux et régionaux sur les droits de l'homme. L'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme protège la liberté d'opinion et la liberté de recevoir et de communiquer des informations et des idées sans ingérence des autorités publiques et sans considération de frontières.<sup>3</sup> Toutefois, il ne s'agit pas d'un droit absolu. Ce droit peut

---

<sup>1</sup> Recommandation (97) 20 du Comité des Ministres aux Etats membres sur le "Discours de haine", adoptée le 30 octobre 1997.

<sup>2</sup> Recommandation de politique générale n°15 de l'ECRI sur la lutte contre les discours de haine, adoptée le 8 décembre 2015.

<sup>3</sup> L'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme est ainsi libellé

*1. Toute personne a droit à la liberté d'expression. Ce droit comprend la liberté d'opinion et la liberté de recevoir ou de communiquer des informations ou des idées sans qu'il puisse y avoir ingérence d'autorités publiques et sans considération de frontières. Le présent article n'empêche pas les États de soumettre les entreprises de radiodiffusion, de cinéma ou de télévision à un régime d'autorisations.*

*2. L'exercice de ces libertés comportant des devoirs et des responsabilités peut être soumis à certaines formalités, conditions, restrictions ou sanctions prévues par la loi, qui constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la*

être restreint, pour autant que cela soit prescrit par la loi, nécessaire dans une société démocratique, et proportionné à un objectif légitime, notamment la sécurité nationale, la santé publique ou la protection des droits d'autrui.

La Cour européenne des droits de l'homme a développé une riche jurisprudence en matière de discours de haine et d'incitation à la violence.<sup>4</sup> Ce faisant, elle a souvent dû trouver un équilibre entre considérations divergentes. D'une part, la nécessité de préserver la liberté d'expression, pierre angulaire des sociétés démocratiques, et d'autre part, la nécessité de protéger les droits de la personnalité des individus, l'interdiction de la discrimination, le respect mutuel et la compréhension au sein de la société ou l'ordre public. À cet égard, la Cour a noté qu'un manquement à l'obligation d'accorder réparation pour une expression insultante pourrait entraîner une violation de l'obligation positive prévue à l'article 8 d'assurer le respect effectif du droit à la vie privée. Pour déterminer les limites entre les discours autorisés et non autorisés, la Cour examine a) le contexte politique et social au moment où le discours a été prononcé, b) l'objectif de l'orateur, c) son rôle et son statut dans la société, d) le contenu du discours, e) la forme de sa diffusion et f) la nature du public.

Dans sa jurisprudence<sup>5</sup>, la Cour a souvent souligné la nécessité de politiques fortes pour lutter contre la discrimination raciale comme base pour restreindre le discours de haine. La Cour a déclaré que « la discrimination raciale est une forme de discrimination particulièrement condamnable qui, compte tenu de ses conséquences dangereuses, exige une vigilance spéciale et une réaction vigoureuse de la part des autorités. C'est pourquoi celles-ci ont l'obligation de recourir à tous les moyens dont elles disposent pour combattre le racisme, en renforçant ainsi la conception que la démocratie a de la société, y percevant la diversité non pas comme une menace mais comme une richesse ».<sup>6</sup>

### Approches législatives et autres en matière de discours de haine

La législation sur le discours de haine dans les États membres du Conseil de l'Europe, qui impose une responsabilité pénale, civile et administrative, peut être divisée en deux grands types : celle qui vise à préserver l'ordre public et celle qui vise à protéger les droits d'autrui. L'application de la législation, des politiques et des pratiques en matière de discours de haine dans les États membres est principalement contrôlée par l'ECRI. Les conclusions de l'ECRI, ainsi que des recommandations sur la manière dont chaque pays pourrait traiter

---

*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.*

<sup>4</sup> Voir, par exemple, la fiche d'information sur le discours de haine, réalisée par la Cour européenne des droits de l'homme, (mise à jour en mars 2020).

<sup>5</sup> Voir, pour une série d'arrêts récents, R.B. c. Hongrie, n° 64602/12, § 78 et §§ 81-84, 12 avril 2016 ; Király et al. c. Hongrie, n° 10851/13, §§ 61-82, 17 janvier 2017 ; Alković c. Monténégro, n° 66895/10, §§ 63-73, 5 décembre 2017.

<sup>6</sup> Voir Aksu c. Turquie, requêtes nos 4149/04 et 41029/04, de l'arrêt de la Grande Chambre du 15 mars 2012, § 44.

les problèmes identifiés, sont publiés dans des rapports par pays. Ces rapports sont établis après une visite dans le pays en question et après un dialogue confidentiel avec les autorités nationales.

Sur la base de son expérience, l'ECRI élabore également des recommandations de politique générale à l'intention des gouvernements de tous les Etats membres. Selon sa RPG n°15, les cadres législatifs sont insuffisants pour traiter de manière exhaustive le discours de haine. Des mesures supplémentaires contre le recours au discours de haine devraient comprendre des efforts qui impliquent de :

- a) veiller à ce que les lois sur le discours de haine soient appliquées scrupuleusement et à tous les niveaux ;
- b) identifier et éliminer les conditions de la société propices au discours de haine, notamment par la sensibilisation du public, l'éducation et le contre discours ;
- c) protéger et soutenir les personnes visées par le discours de haine, notamment par des conseils juridiques, une assistance psychologique et la mise en place de mécanismes de recours efficaces
- d) promouvoir l'autorégulation et prendre des mesures réglementaires ;
- e) retirer le soutien de certaines organisations et d'en interdire d'autres.

Toutes les mesures contre le discours de haine doivent être bien fondées, proportionnées et non discriminatoires, et elles ne doivent pas être utilisées abusivement pour restreindre la liberté d'expression ou de réunion, ni pour réprimer les critiques des politiques officielles, de l'opposition politique et/ou des croyances religieuses. À cette fin, un large éventail d'acteurs, notamment les institutions nationales des droits de l'homme et les médiateurs, ainsi que les parties prenantes privées et non gouvernementales, doivent être impliqués et engagés. L'expérience acquise par le Conseil de l'Europe, les États membres et les partenaires de la société civile (y compris la jeunesse) par le biais du Mouvement contre le discours de haine illustre le potentiel d'une telle approche<sup>7</sup>.

### Discours de haine en ligne

En raison de la prolifération du discours de haine en ligne, des efforts spécifiques ont été faits pour comprendre sa nature particulière et en relever leurs nombreux défis. Si le discours de haine en ligne n'est pas intrinsèquement différent, la nature de l'environnement en ligne rend difficile l'attribution des responsabilités et l'élaboration de mesures juridiques adéquates. Des questions se posent quant à la compétence territoriale, notamment dans le cas des moteurs de recherche enregistrés à l'étranger ou des réseaux

---

<sup>7</sup> Voir la [déclaration du CM sur l'héritage de la campagne de jeunesse du mouvement contre le discours de haine](#) ; et le [site web de la campagne](#).

sociaux mondiaux. Les contenus haineux peuvent être ignorés ou devenir viraux, ce qui rend difficile l'évaluation de leur préjudice réel. Le discours de haine peut rester en ligne pendant longtemps à divers endroits et peut être ravivé à volonté par la création de liens et le partage. Il peut voyager, les contenus interdits dans un lieu donné trouvant leur libre expression ailleurs, que ce soit dans un autre pays ou dans un autre espace virtuel. Les utilisateurs, qu'il s'agisse de personnes physiques ou morales, se cachent souvent derrière des comptes pseudonymes pour propager des contenus préjudiciables.

Le Protocole additionnel à la Convention du Conseil de l'Europe sur la cybercriminalité, relatif à l'incrimination d'actes de nature raciste et xénophobe commis par le biais de systèmes informatiques, exige des États parties qu'ils adoptent une législation appropriée et veillent à ce qu'elle soit effectivement appliquée. En outre, les États devraient adopter une législation et d'autres mesures qui érigent en infractions pénales « la diffusion ou les autres formes de mise à disposition du public, par le biais d'un système informatique, de matériel raciste et xénophobe ». Cette exigence est fondée sur la présence d'une intention ou d'une *mens rea*, tout en sachant que les fournisseurs de services Internet (FSI) ne devraient pas être pénalement responsables de la diffusion de matériel contesté lorsqu'ils ont simplement servi de conduit, de cache ou d'hôte pour ce matériel.

### Acteurs concernés

Si les recommandations du Comité des Ministres s'adressent principalement aux gouvernements des États membres en tant que principaux responsables des droits de l'homme et des obligations négatives et positives découlant de la Convention européenne des droits de l'homme et d'autres instruments contraignants du Conseil de l'Europe, elles peuvent également énumérer des principes et des normes applicables à d'autres acteurs concernés, notamment les plateformes internet, la société civile, les organisations de médias, les établissements d'enseignement et les universités.

Toute réponse juridique ou politique au discours de haine en ligne doit tenir compte du rôle crucial que jouent les intermédiaires, notamment les fournisseurs d'accès à Internet, les réseaux sociaux et les moteurs de recherche, pour faciliter la communication. L'importance de nombreux intermédiaires et l'anonymat de nombreux utilisateurs ont rendu les plateformes vulnérables aux pressions visant à restreindre le flux d'informations en ligne. Les principales plateformes de médias sociaux se sont de plus en plus engagées à contrôler l'environnement en ligne et à supprimer les contenus illégaux - en s'appuyant fortement sur l'automatisation et les outils de détection et de modération algorithmiques. Ceci soulève à son tour des inquiétudes quant à leur éventuelle portée excessive et à l'absence de contrôle judiciaire. La recommandation du Conseil de l'Europe CM/Rec(2018)2 sur les rôles et responsabilités des intermédiaires d'Internet fournit des lignes directrices à la fois pour les États et les intermédiaires Internet.<sup>8</sup> Il incombe principalement aux États

---

<sup>8</sup> Voir la Recommandation CM/Rec(2018)2 du Comité des Ministres aux États membres sur les rôles et responsabilités des intermédiaires de l'internet.

de veiller à ce que les lois, réglementations et politiques applicables aux intermédiaires d'Internet protègent efficacement les droits de l'homme de leurs utilisateurs. Cependant, les intermédiaires d'Internet ont également la responsabilité de respecter les droits de l'homme internationalement reconnus de leurs utilisateurs et des tiers affectés par leurs activités.

### ***C. Documents de référence pertinents***

#### **Conventions du Conseil de l'Europe :**

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, **2003** <https://rm.coe.int/1680081610>

Convention européenne des droits de l'homme, **1950**  
[https://www.echr.coe.int/documents/convention\\_fra.pdf](https://www.echr.coe.int/documents/convention_fra.pdf)

#### **Jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme sur le « discours de haine » :**

Fiche d'information sur le discours de haine, mars **2020**  
[https://www.echr.coe.int/documents/fs\\_hate\\_speech\\_fra.pdf](https://www.echr.coe.int/documents/fs_hate_speech_fra.pdf)

#### **Recommandations/Déclarations du Comité des Ministres :**

Recommandation CM/Rec(**2019**)1 du Comité des Ministres aux Etats membres sur la prévention et la lutte contre le sexisme  
<https://rm.coe.int/168093b269>

Déclaration du Comité des Ministres sur l'héritage de la campagne Jeunesse contre le discours de haine  
[https://search.coe.int/cm/pages/result\\_details.aspx?objectid=090000168094b575](https://search.coe.int/cm/pages/result_details.aspx?objectid=090000168094b575)

Recommandation CM/Rec(**2018**)2 du Comité des Ministres aux Etats membres sur les rôles et les responsabilités des intermédiaires d'Internet  
[https://search.coe.int/cm/Pages/result\\_details.aspx?ObjectID=0900001680790e37](https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=0900001680790e37)

Recommandation CM/Rec(**2014**)6 du Comité des Ministres aux Etats membres sur un Guide des droits de l'homme pour les utilisateurs d'Internet  
<http://rm.coe.int/16804b8447>

Recommandation Rec(**97**)20 du Comité des Ministres aux Etats membres sur le « discours de haine ».  
<http://rm.coe.int/168050116d>

## **Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe :**

Résolution 2275 (**2019**) Le rôle et les responsabilités des dirigeants politiques dans la lutte contre le discours de haine et l'intolérance

<http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/X2H-Xref-ViewPDF.asp?FileID=27636&lang=fr>

Résolution 2276 (**2019**) Halte aux propos et actes haineux dans le sport

<http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/X2H-Xref-ViewPDF.asp?FileID=27637&lang=fr>

Résolution 2144 (**2017**) Mettre fin à la cyberdiscrimination et aux propos haineux en ligne

<https://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/X2H-Xref-ViewPDF.asp?FileID=23456&lang=fr>

Résolution 1967 (**2014**) Une stratégie pour la prévention du racisme et de l'intolérance en Europe

<http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-FR.asp?fileid=20431&lang=FR>

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

Recommandation de politique générale n°7 de l'ECRI sur la législation nationale pour lutter contre le racisme et la discrimination raciale - adoptée le 13 décembre 2002, amendée le 7 décembre **2017**

<http://rm.coe.int/recommandation-de-politique-generale-n-7-revisee-de-l-ecri-sur-la-legi/16808b5ab0>

Recommandation de politique générale n°15 de l'ECRI sur la lutte contre le discours de haine, adoptée le 8 décembre **2015**

<http://rm.coe.int/recommandation-de-politique-generale-n-15-de-l-ecri-sur-la-lutte-contr/16808b5b03>

Recommandation de politique générale n°6 de l'ECRI sur la lutte contre la diffusion de matériels racistes, xénophobes et antisémites par l'Internet, adoptée le 15 décembre **2000**

<http://rm.coe.int/recommandation-de-politique-generale-n-6-de-l-ecri-sur-la-lutte-contre/16808b5a8e>

## **Normes et politiques récentes de l'Union européenne et des Nations unies sur l'interdiction et la prévention du « discours de haine ».**

Note d'orientation des Nations unies sur la manière d'aborder et de contrer le discours de haine lié à la COVID-19, 11 mai **2020**



<https://www.un.org/en/genocideprevention/documents/Guidance%20on%20COVID-19%20related%20Hate%20Speech.pdf> (Anglais seulement)

Rapport du rapporteur spécial sur la Promotion et la protection du droit à la liberté d'opinion et d'expression, 9 octobre **2019**

<https://undocs.org/fr/A/74/486>

Stratégie et plan d'action des Nations unies sur le discours de haine, mai **2019**

[https://www.un.org/en/genocideprevention/documents/advising-and-mobilizing/Action plan on hate speech FR.pdf](https://www.un.org/en/genocideprevention/documents/advising-and-mobilizing/Action%20plan%20on%20hate%20speech%20FR.pdf)

Recommandation de la Commission européenne du 1.3.**2018** sur les mesures destinées à lutter, de manière efficace, contre les contenus illicites en ligne

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018H0334&from=FRA>

Code de conduite européen sur la lutte contre les discours de haine illégaux en ligne **2016**

[https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/MEMO\\_19\\_806](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/MEMO_19_806)

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

[https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Opinion/SeminarRabat/Rabat draft outcome FR.pdf](https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Opinion/SeminarRabat/Rabat_draft_outcome_FR.pdf)

## **Études du Conseil de l'Europe**

Le Conseil de l'Europe contre le discours de haine en ligne, Dr. Tarlach McGonagle, Document de référence pour la Conférence ministérielle de 2013 des ministres responsables des médias et de la société de l'information, sur la liberté d'expression et la démocratie à l'ère numérique (Anglais seulement)

<http://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016800c170f>

Le facteur haine dans le discours politique : où se situent les responsabilités ? Françoise Tulkens, Rapport de la Conférence du Conseil de l'Europe à Varsovie, septembre 2013 (Anglais seulement)

<https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168059bfcf>

Modèles de gouvernance des discours de haine en ligne : Sur l'émergence d'une gouvernance collaborative et les défis de la réparation des cibles du discours haineux en ligne dans le cadre des droits de l'homme en Europe, Dr Alex Brown, étude commandée par le département anti-discrimination (Anglais seulement)

<http://rm.coe.int/models-of-governance-of-online-hate-speech/16809e671d>