

Manuel sur le discours de haine

Anne Weber

Edition anglaise:

Manual on hate speech

ISBN 978-92-871-6614-2

Les vues exprimées dans cet ouvrage sont de la responsabilité de l'auteur et ne reflètent pas nécessairement la ligne officielle du Conseil de l'Europe.

Tous droits réservés. Aucun extrait de cette publication ne peut être reproduit ou transmis, sous quelque forme et par quelque moyen que ce soit – électronique (CD-Rom, internet, etc.), mécanique, photocopie, enregistrement ou de toute autre manière – sans l'autorisation préalable écrite de la Division de l'information publique et des publications, Direction de la communication (F-67075 Strasbourg, ou publishing@coe.int).

Couverture et mise en pages : DIPP, Conseil de l'Europe

Photo: James Thew/Shutterstock, Inc.

Editions du Conseil de l'Europe

F-67075 Strasbourg Cedex

<http://book.coe.int>

ISBN 978-92-871-6613-5

© Conseil de l'Europe, mai 2009

Imprimé en France

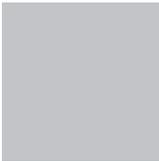


Table des matières

I	Introduction	1
	Droits concurrents et intérêts en jeu	2
	Notion de discours de haine	3
	Critères d'identification	5
II	Instruments applicables	7
(A)	Traités	7
(a)	Traités du Conseil de l'Europe	7
(b)	Autres traités	8
(B)	Recommandations et autres instruments	10
(a)	Conseil de l'Europe	10
(b)	Nations Unies	14
(c)	Union européenne	16
(d)	Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe	17
III	Principes tirés de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme	19
(A)	Principes généraux relatifs au droit à la liberté d'expression (article 10 CEDH)	19
(B)	Discours tombant sous le coup de l'article 17 CEDH	21
	Cas pratique n° 1	28
(C)	Restrictions à la liberté d'expression (article 10 § 2 CEDH)	30
(a)	Remarques générales	30
i	Approche générale de la Cour	30
ii	La « marge d'appréciation » des Etats et le contrôle exercé par la Cour	31
(b)	Éléments pris en compte par la Cour	33
i	But poursuivi par le requérant	33
ii	Contenu de l'expression en cause	35
iii	Contexte de l'expression en cause	37

	Cas pratique n° 2	47
(c)	Cas particulier des attaques contre des convictions religieuses	49
	Cas pratique n° 3	54
IV.	Facteurs tirés d'autres sources	56
	Cas pratique n° 4	61

Annexes

I	Dispositions pertinentes des instruments internationaux et régionaux	64
II	Exemples de mesures et initiatives nationales	81
III	Liste des arrêts et décisions cités	90
IV	Index thématique	92
V	Glossaire	94



Introduction

Dans les sociétés multiculturelles, caractérisées par une diversité de cultures, de religions et de modes de vie, il apparaît parfois nécessaire de concilier le droit à la liberté d'expression avec d'autres droits, tels le droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion ou le droit de ne pas subir de discrimination. Cette conciliation peut être source de difficultés, dans la mesure où ces droits sont autant d'éléments qui fondent une « société démocratique ».

Ainsi la Cour européenne des droits de l'homme (ci-après la Cour) a-t-elle affirmé que la liberté d'expression, garantie par l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme (ci-après la Convention ou CEDH) « constitue l'un des fondements essentiels d'une société démocratique, l'une des conditions primordiales de son progrès et de l'épanouissement de chacun »¹.

Si la liberté d'expression est en conséquence particulièrement étendue, il peut dans certains cas néanmoins s'avérer nécessaire d'imposer des restrictions à son exercice. Contrairement au droit à la liberté de pensée (liberté interne ou *forum internum*), le droit à la liberté d'expression (liberté externe ou *forum externum*) n'est en effet pas absolu : l'exercice de ce droit entraîne des devoirs et des responsabilités et est soumis à certaines limites, prévues à l'article 10 paragraphe 2 CEDH, qui peuvent notamment tenir à la protection des droits d'autrui.

La Cour européenne a toujours affirmé qu'elle « se rend pleinement compte qu'il importe au plus haut point de lutter contre la discrimination raciale sous toutes ses formes et

1 *Handyside c. Royaume-Uni*, n° 5493/72 arrêt du 7 décembre 1976, série A n° 24, § 49.

manifestations »². Elle a ainsi souligné dans plusieurs arrêts « que la tolérance et le respect de l'égalité 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 (y compris l'intolérance religieuse), si l'on veille à ce que les 'formalités', 'conditions', 'restrictions' ou 'sanctions' imposées soient proportionnées au but légitime poursuivi »³.

Le défi auquel les autorités doivent faire face est donc de trouver un juste équilibre entre les droits et intérêts concurrents en jeu.

Droits concurrents et intérêts en jeu

Plusieurs droits, également garantis par la Convention, peuvent à cet égard entrer en concurrence. Le droit à la liberté d'expression peut ainsi trouver ses limites dans le droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion. En présence d'attaques contre des croyances religieuses, la Cour européenne des droits de l'homme a mis en évidence que la question qui se pose implique « une mise en balance des intérêts contradictoires tenant à l'exercice des deux libertés fondamentales : d'une part, le droit, pour le requérant, de communiquer au public ses idées sur la doctrine religieuse, et, d'autre part, le droit d'autres personnes au respect de leur liberté de pensée, de conscience et de religion »⁴. Dans certaines circonstances, la liberté d'expression peut également constituer une menace au droit au respect de la vie privée. Enfin, il existe un risque de conflit entre la liberté

2 *Jersild c. Danemark* [GC], n° 15890/89 arrêt du 23 septembre 1994, série A n° 298, § 30. Afin de souligner cette affirmation, la Cour va, dans sa décision *Seurot c. France* (déc.), n° 57383/00, 18 mai 2004, renvoyer au statut de l'ECRI, plus précisément « au texte de la résolution Res(2002)8 du Comité des Ministres, relative au statut de la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI) et qui vise à renforcer l'action de celle-ci, compte tenu de la nécessité de mener à l'échelle européenne une action ferme et soutenue pour lutter contre les phénomènes de racisme, de xénophobie, d'antisémitisme et d'intolérance ».

3 *Gündüz c. Turquie*, n° 35071/97, § 40, CEDH 2003-XI, et *Erbakan c. Turquie*, n° 59405/00, § 56, 6 juillet 2006.

4 *Aydın Tatlav c. Turquie*, n° 50692/99, § 26, 2 mai 2006.

d'expression et l'interdiction de toute forme de discrimination, lorsque l'exercice de cette liberté sert à l'incitation à la haine et revêt les caractéristiques d'un « discours de haine ».

Notion de discours de haine

En dépit de son utilisation fréquente, il n'existe aucune définition universellement admise de l'expression « discours de haine ». Si la plupart des Etats ont adopté une législation pour interdire les expressions relevant de ce qu'on appelle le « discours de haine », les définitions retenues diffèrent légèrement pour déterminer ce qui est interdit. Seule la Recommandation 97(20) du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur le discours de haine le définit comme suit : « le terme 'discours de haine' doit être compris comme couvrant toutes formes d'expression qui propagent, incitent à, promeuvent ou justifient la haine raciale, la xénophobie, l'antisémitisme ou d'autres formes de haine fondées sur l'intolérance, y compris l'intolérance qui s'exprime sous forme de nationalisme agressif et d'ethnocentrisme, de discrimination et d'hostilité à l'encontre des minorités, des immigrés et des personnes issues de l'immigration ». En ce sens, le discours de haine s'entend de propos nécessairement dirigés contre une personne ou un groupe particulier de personnes.

Cette expression se retrouve dans la jurisprudence européenne, bien que la Cour n'en ait jamais donné de définition précise. La Cour se réfère simplement dans certains arrêts à « toutes les formes d'expression qui propagent, incitent à, promeuvent ou justifient la haine fondée sur l'intolérance (y compris l'intolérance religieuse) »⁵. Il s'agit pourtant d'une notion « autonome », dans la mesure où la Cour ne s'estime pas liée par les qualifications du juge interne : il lui arrive par conséquent de réfuter cette qualification, retenue au niveau national, par le juge interne⁶, ou au contraire de qualifier de la sorte certains propos, alors même que cette qualification avait été écartée par le juge interne⁷.

Selon le Comité des Ministres le discours de haine couvre 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.

5 *Gündüz c. Turquie*, précité, § 40 ; *Erbakan c. Turquie*, précité, § 56.

6 A titre d'exemple, cf. arrêt *Gündüz c. Turquie* : contrairement aux juridictions internes qui avaient qualifié les déclarations du requérant de discours de haine, la Cour est d'avis que les propos tenus ne sauraient passer pour un discours de haine (précité, § 43).

7 En ce sens, arrêt *Sürek c. Turquie* [GC], n° 26682/95, CEDH 1999-IV : la Cour conclut en l'espèce à l'existence d'un discours de

Cette notion recouvre alors une diversité de situations :

- l’incitation à la haine raciale d’abord, c’est-à-dire à la haine dirigée contre des personnes ou des groupes de personnes en raison de leur appartenance à une race ;
- l’incitation à la haine fondée sur des motifs religieux ensuite, à laquelle on peut assimiler l’incitation à la haine sur la base d’une distinction entre croyants et non-croyants ;
- enfin, pour reprendre les termes de la Recommandation du Comité des ministres du Conseil de l’Europe sur le discours de haine, l’incitation à une autre forme de haine fondée sur l’intolérance, « qui s’exprime sous forme de nationalisme agressif et d’ethnocentrisme ».

Bien que la Cour n’ait pas encore été saisie de cette question, le discours homophobe⁸ constitue également une catégorie de discours de haine.

La qualification de « discours de haine » entraîne certaines conséquences. Ainsi, selon la Cour, « il ne fait aucun doute que des expressions concrètes constituant un discours de haine, qui pourrait être insultant pour des individus ou groupes spécifiques, ne bénéficient pas de la protection de l’article 10 de la Convention »⁹. A l’inverse, selon de récents arrêts, le fait que certaines expressions ne constituent pas un « discours de haine » est un élément essentiel à prendre en considération lorsqu’il s’agit de décider si des atteintes au droit à la liberté d’expression se justifient dans une société démocratique¹⁰. Le concept de « discours de haine » permet ainsi de tracer la ligne de partage entre les expressions qui

haine, alors que le requérant n’avait pas été condamné pour incitation à la haine mais pour propagande séparatiste, les tribunaux internes ayant estimé qu’il n’existait aucun motif de condamnation pour incitation à la haine.

8 V. sur ce point le rapport de l’Agence des droits fondamentaux de l’Union européenne intitulé « Homophobie et discrimination fondée sur l’orientation sexuelle dans les Etats membres de l’UE, Partie I – Analyse juridique » (“Homophobia and Discrimination on Grounds of Sexual Orientation in the EU Member States Part I – Legal Analysis”) de juin 2008, et le Livre blanc sur le dialogue interculturel adopté lors de la 118e session du Comité des Ministres, 7 mai 2008, § 133.

9 *Gündüz c. Turquie*, précité, § 41.

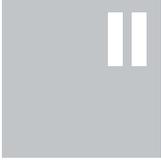
10 *Ergin c. Turquie (n° 6)*, n° 47533/99, § 34, 4 mai 2006.

se trouvent exclues du champ de l'article 10 CEDH et ne sont pas couvertes par la liberté d'expression et celles qui, n'étant pas considérées comme constitutives d'un « discours de haine », sont dès lors protégées par le droit à la liberté d'expression.

Dans la mesure où le « discours de haine » est donc un élément que la Cour prend en compte, la question se pose de savoir à partir de quand des propos peuvent être qualifiés de « discours de haine ». Or, en l'absence de définition précise, comment identifier de tels propos ?

Critères d'identification

L'identification d'actes pouvant être qualifiés de « discours de haine » apparaît d'autant plus difficile que ce type de discours n'implique pas nécessairement l'expression d'une « haine » ou d'émotions. Le discours de haine peut se dissimuler sous des déclarations qui, à première vue, paraissent rationnelles ou normales. Il est néanmoins possible de dégager de l'ensemble des textes applicables en la matière et des principes découlant de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, ou d'autres organes, certains paramètres, permettant de distinguer les expressions qui, bien qu'insultantes, sont pleinement protégées par le droit à la liberté d'expression de celles qui ne bénéficient pas de cette protection.



Instruments applicables

(A) Traités

(a) *Traités du Conseil de l'Europe*

Si la Convention européenne des droits de l'homme, et en particulier son article 10 garantissant la liberté d'expression, reste la référence en la matière, d'autres traités ont été adoptés au sein du Conseil de l'Europe et méritent à ce titre d'être mentionnés. La Charte sociale européenne, dans le domaine des droits économiques et sociaux, et la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales contiennent des dispositions visant à la protection contre toutes formes de discrimination. La Charte sociale européenne révisée prohibe ainsi toute discrimination fondée notamment sur la race, la couleur, la religion ou l'ascendance nationale, dans la jouissance des droits qu'elle reconnaît. Les Etats parties à la Convention-cadre, qui interdit toute discrimination fondée sur l'appartenance à une minorité nationale, s'engagent pour leur part à adopter des mesures adéquates en vue de promouvoir une égalité pleine et effective entre les personnes appartenant à une minorité nationale et celles appartenant à la majorité. Les Etats parties à la Convention-cadre s'engagent également à promouvoir l'esprit de tolérance et le dialogue interculturel, ainsi qu'à prendre des mesures efficaces pour favoriser le respect et la compréhension mutuels et la coopération entre toutes les personnes vivant sur leur territoire, quelle que soit leur identité ethnique, culturelle, linguistique ou religieuse.

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, adopté le 28 janvier 2003 et entré en vigueur le 1er mars 2006, revêt une importance particulière s'agissant de la diffusion de messages de haine par Internet. Les Etats

parties à ce Protocole s'engagent ainsi à adopter les mesures législatives et autres qui se révèlent nécessaires pour ériger en infractions pénales, dans leur droit interne, lorsqu'ils sont commis intentionnellement et sans droit, les comportements suivants :

- la diffusion ou les autres formes de mise à disposition du public, par le biais d'un système informatique, de matériel raciste et xénophobe ;
- la menace, par le biais d'un système informatique, de commettre une infraction pénale grave, telle que définie par le droit national, envers (i) une personne en raison de son appartenance à un groupe qui se caractérise par la race, la couleur, l'ascendance ou l'origine nationale ou ethnique, ou la religion dans la mesure où cette dernière sert de prétexte à l'un ou l'autre de ces éléments, ou (ii) un groupe de personnes qui se distingue par une de ces caractéristiques ;
- l'insulte en public, par le biais d'un système informatique, (i) d'une personne en raison de son appartenance à un groupe qui se caractérise par la race, la couleur, l'ascendance ou l'origine nationale ou ethnique, ou la religion dans la mesure où cette dernière sert de prétexte à l'un ou l'autre de ces éléments, ou (ii) d'un groupe de personnes qui se distingue par une de ces caractéristiques ;
- la diffusion ou les autres formes de mise à disposition du public, par le biais d'un système informatique, de matériel qui nie, minimise de manière grossière, approuve ou justifie des actes constitutifs de génocide ou de crimes contre l'humanité, tels que définis par le droit international et reconnus comme tels par une décision finale et définitive du Tribunal militaire international, établi par l'accord de Londres du 8 août 1945, ou par tout autre tribunal international établi par des instruments internationaux pertinents et dont la juridiction a été reconnue par cette Partie.

(b) *Autres traités*

En dehors du Conseil de l'Europe, il existe d'autres instruments internationaux ou régionaux relatifs aux droits de

l'homme qui se révèlent directement pertinents pour la question du discours de haine¹.

La liberté d'expression est énoncée à l'article 19 de la Déclaration universelle des droits de l'homme. Ce texte étant juridiquement non contraignant, le droit à la liberté d'expression a été repris et précisé dans l'article 19 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques. L'article 19, paragraphe 3, du Pacte précise que ce droit peut être soumis à des restrictions « qui doivent toutefois être expressément fixées par la loi et qui sont nécessaires: (a) au respect des droits ou de la réputation d'autrui ; (b) à la sauvegarde de la sécurité nationale, de l'ordre public, de la santé ou de la moralité publiques ».

Parmi les instruments internationaux et régionaux en matière de droits de l'homme, seul le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (article 20 paragraphe 2), sur le plan universel, et la Convention américaine relative aux droits de l'homme (article 13 paragraphe 5), sur le plan régional, interdisent explicitement l'incitation à la haine nationale, raciale ou religieuse². Ainsi, l'article 20 du Pacte 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 », tandis que l'article 13 de la Convention américaine prévoit explicitement l'interdiction de « toute propagande en faveur de la guerre, tout appel à la haine nationale, raciale ou religieuse, qui constituent des incitations à la violence, ainsi que toute autre action illégale analogue contre toute personne ou tout groupe de personnes déterminées, fondée sur des considérations de race, de couleur, de religion, de langue ou d'origine nationale, ou sur tous autres motifs ». L'article 4 de la Convention internationale pour l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale prohibe quant à lui la propagande en faveur de la discrimination raciale.

1 Le texte complet de ces dispositions se trouve à l'Annexe I.

2 Plus spécifiquement, l'article 3 de la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide énumère, parmi les actes punis en vertu de la Convention, l'incitation directe et publique à commettre le génocide.

(B) Recommandations et autres instruments

(a) Conseil de l'Europe

Afin d'harmoniser le droit des Etats membres, le Conseil de l'Europe a recours non seulement aux traités mais aussi aux recommandations, instruments juridiques non contraignants, par le biais desquelles le **Comité des Ministres** peut en effet définir des lignes directrices pour la politique ou la législation des Etats membres. Le Comité des Ministres peut ainsi préconiser que les Etats adoptent, dans leur système juridique, des normes qui s'inspirent de règles communes décrites dans une recommandation. Parmi les recommandations les plus pertinentes, l'on peut citer les suivantes :

- ❖ La **Recommandation (97)20 sur le « discours de haine »**, adoptée par le Comité des Ministres le 30 octobre 1997, fournit une définition du « discours de haine »³, condamnant tout type d'expression qui incite à la haine raciale, à la xénophobie, à l'antisémitisme et à toutes les formes d'intolérance. Le texte fait notamment observer que ces formes d'expression peuvent avoir un impact plus important et plus destructeur lorsqu'elles sont diffusées par le canal des médias. Toutefois, il y est déclaré que la pratique et le droit national devraient clairement faire la distinction entre la responsabilité de l'auteur d'expressions de haine et celle des médias qui est de les diffuser en raison de leur mission publique de communication des informations et des idées touchant à des questions d'intérêt général (paragraphe 6 de l'annexe).
- ❖ La **Recommandation (97)21 sur les médias et la promotion d'une culture de la tolérance**, également adoptée par le Comité des Ministres le 30 octobre 1997, fait observer que les médias peuvent apporter une contribution positive à la lutte contre l'intolérance, en particulier lorsqu'ils encouragent dans la société une culture de la compréhension entre des groupes ethniques, culturels et religieux différents. Ce document vise différents acteurs sociaux chargés de la défense de la culture de la tolérance.
- ❖ Enfin, la **Déclaration du Comité des Ministres sur la liberté du discours politique dans les médias**,

3 Cf. *supra*.

adoptée le 12 février 2004, souligne que la liberté du discours politique n'inclut pas la liberté d'exprimer des opinions racistes ou des opinions qui incitent à la haine, à la xénophobie, à l'antisémitisme et à toutes formes d'intolérance. Elle indique de plus que la diffamation ou l'insulte par les médias ne devrait pas entraîner de peine de prison, sauf si cette peine est strictement nécessaire et proportionnée au regard de la gravité de la violation des droits ou de la réputation d'autrui, en particulier si d'autres droits fondamentaux ont été sérieusement violés à travers des déclarations diffamatoires ou insultantes dans les médias, comme le discours de haine.

L'Assemblée parlementaire, organe délibérant du Conseil de l'Europe composé de parlementaires en provenance des parlements nationaux des Etats membres, est à l'origine de plusieurs initiatives ayant trait à l'incitation à la haine, qui ont abouti à l'adoption de textes (recommandation ou résolution) destinés à fournir des orientations au Comité des Ministres, aux gouvernements nationaux ainsi qu'aux parlements nationaux.

- ◆ Dans la Résolution 1510(2006) sur **la liberté d'expression et le respect des croyances religieuses**, adoptée le 28 juin 2006, l'Assemblée parlementaire estime que la liberté d'expression, telle qu'elle est protégée en vertu de l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme, ne doit pas être davantage restreinte pour répondre à la sensibilité croissante de certains groupes religieux. Dans le même temps, l'Assemblée rappelle fermement que les discours incitant à la haine, à l'encontre de quelque groupe religieux que ce soit, ne sont pas compatibles avec les droits et libertés fondamentaux garantis par la Convention européenne des droits de l'homme, tels qu'interprétés par la Cour européenne des droits de l'homme.
- ◆ Dans la Recommandation 1805(2007) sur le **blasphème, les insultes à caractère religieux et l'incitation à la haine contre des personnes au motif de leur religion**, adoptée le 29 juin 2007, l'Assemblée parlementaire réaffirme la nécessité d'ériger en infraction pénale les déclarations qui appellent à la haine, à la discrimination ou à la violence envers une personne ou un groupe de personnes en raison de leur appartenance.

nance religieuse ou pour tout autre motif. L'Assemblée considère que les législations nationales doivent sanctionner les discours sur les questions de religion seulement si de tels discours troublent intentionnellement et gravement l'ordre public et appellent à la violence publique ou appellent à la haine, à la discrimination ou à la violence à l'encontre d'une personne ou d'un groupe de personnes.

A la demande de l'Assemblée parlementaire, la **Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise)**, qui est un organe consultatif du Conseil de l'Europe sur les questions constitutionnelles, a été amenée à rédiger **un rapport préliminaire sur les législations nationales d'Europe relatives au blasphème, aux insultes à caractère religieux et à l'incitation à la haine religieuse**⁴. Dans ce rapport, la Commission estime que, dans une société démocratique, les groupes religieux doivent, tout comme les autres groupes, tolérer les critiques dans les déclarations publiques et les débats relatifs à leurs activités, à leurs enseignements et à leurs croyances, à condition que ces critiques ne constituent pas des insultes délibérées et gratuites ou des discours de haine, ni une incitation à la perturbation de l'ordre public ou à la violence et à la discrimination à l'encontre des personnes adhérant à une religion donnée. La Commission note à cet égard que pratiquement tous les Etats membres du Conseil de l'Europe ont adopté des lois de lutte contre l'incitation à la haine, ce qui englobe la haine au motif de la religion, et en conclut que ces Etats ont une législation potentiellement à même de protéger tant la liberté d'expression que le droit au respect des croyances religieuses.

Par ailleurs, le Conseil de l'Europe a établi la **Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI)** dont la mission est de combattre le racisme et la discrimination raciale au niveau de la grande Europe et sous l'angle de la protection des droits de l'homme. L'ECRI élabore notamment des recommandations de politique générale adressées à tous les Etats membres fournissant des lignes directrices pour le développement de politiques et de stratégies nationales dans différents domaines. L'ECRI publie également des rapports pays-par-pays sur les situations

4 Rapport adopté par la Commission à sa 70e Session plénière (16-17 mars 2007)

nationales. Dans le cadre de sa Recommandation de politique générale n° 7, l'ECRI a défini le racisme comme « la croyance qu'un motif tel que la race, la couleur, la langue, la religion, la nationalité ou l'origine nationale ou ethnique justifie le mépris envers une personne ou un groupe de personnes ou l'idée de supériorité d'une personne ou d'un groupe de personnes » et s'est penché sur la question du discours raciste :

- ◆ Ainsi la **Recommandation de politique générale n° 7 sur la législation nationale pour lutter contre le racisme et la discrimination raciale** demande aux Etats membres du Conseil de l'Europe d'adopter des dispositions de droit pénal visant à lutter contre certaines expressions racistes. Il s'agit de l'incitation publique à la violence, à la haine ou à la discrimination, les injures ou la diffamation publiques et les menaces contre une personne ou un ensemble de personnes en raison de leur race, leur couleur, leur langue, leur religion, leur nationalité ou leur origine nationale ou ethnique. Doivent également être sanctionnées pénalement l'expression publique dans un but raciste d'une idéologie raciste ou la négation dans un but raciste des crimes de génocide, de crimes contre l'humanité ou de crimes de guerre. Enfin, la diffusion publique dans un but raciste de matériels contenant des expressions racistes du type de celles visées ci-dessus doit également pouvoir faire l'objet de sanctions pénales. L'ECRI insiste sur le fait que toutes ces dispositions de droit pénal doivent prévoir des sanctions efficaces, proportionnées et dissuasives ainsi que des peines accessoires ou alternatives.

En outre, à la lecture des rapports pays-par-pays de l'ECRI, il est évident qu'il existe un consensus en Europe sur la nécessité de combattre les expressions racistes, notamment par le biais de dispositions pénales. Toutefois ces dernières années, l'ECRI a de plus en plus été confrontée à des arguments invoquant la liberté d'expression pour tenter de justifier l'absence d'action, notamment au travers de mesures pénales, pour lutter contre les expressions racistes. L'ECRI considère que l'exercice de la liberté d'expression doit être limité pour lutter contre le racisme, notamment au nom des droits et de la réputation d'autrui et dans le but de garantir la dignité humaine des victimes du racisme. De telles limitations doivent respecter les conditions posées

par l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme, tel qu'interprété par la Cour européenne des droits de l'homme. L'ECRI souligne toutefois l'importance de la liberté d'expression en tant que l'un des piliers d'une société démocratique et de la nécessité de protéger tous les droits de l'homme tout en assurant éventuellement l'équilibre entre des droits concurrents.

Constatant que le discours raciste, loin de disparaître, s'est plutôt intensifié ces dernières années, en particulier dans le discours politique, l'ECRI a adopté le 17 mars 2005 une **Déclaration sur l'utilisation d'éléments racistes, antisémites et xénophobes dans le discours politique** : l'ECRI condamne l'utilisation de tels éléments dans le discours politique et juge que de tels discours « sont éthiquement inacceptables ». Enfin, à l'occasion de l'Euro 2008, l'ECRI a publié une **déclaration sur la lutte contre le racisme dans le football** le 13 mai 2008.

(b) *Nations Unies*

Certaines dispositions des traités susmentionnés, en particulier le Pacte international relatif aux droits civils et politiques et la Convention internationale pour l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, ont été explicitées par les organes de contrôle compétents, à savoir le Comité des droits de l'homme et le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale.

- ◆ **Comité des droits de l'homme, Observation générale n° 10**, adoptée le 29 juin 1983, Article 19 – Liberté d'expression, § 4 :

« Le paragraphe 3 prévoit expressément que l'exercice de la liberté d'expression comporte des devoirs spéciaux et des responsabilités spéciales, et c'est pour cette raison que certaines restrictions à ce droit sont permises, eu égard aux intérêts d'autrui ou de la communauté dans son ensemble. »

- ◆ **Comité des droits de l'homme, Observation générale n° 11**, adoptée le 29 juillet 1983, Article 20 – Interdiction de la propagande en faveur de la guerre et de l'incitation à la haine nationale, raciale ou religieuse, § 2 : (au sujet des rapports entre les articles 19 et 20)

« L'article 20 du Pacte dispose que 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 sont interdits par la loi. De l'avis du Comité, ces interdictions sont tout à fait compatibles avec le droit à la liberté d'expression prévu à l'article 19, dont l'exercice entraîne des responsabilités et des devoirs spéciaux. L'interdiction prévue au paragraphe 1 s'étend à toutes les formes de propagande menaçant d'entraîner ou entraînant un acte d'agression ou une rupture de la paix, en violation de la Charte des Nations Unies, tandis que le paragraphe 2 vise tout appel à la haine nationale, raciale ou religieuse qui constitue une incitation à la discrimination, à l'hostilité ou à la violence, que cette propagande ou cet appel ait des objectifs d'ordre intérieur ou extérieur par rapport à l'Etat intéressé. (...) Pour que l'article 20 produise tous ses effets, il faudrait qu'une loi indique clairement que la propagande et l'appel qui y sont décrits sont contraires à l'ordre public, et prescrive une sanction appropriée en cas de violation. (...) »

◆ **Comité pour l'élimination de la discrimination raciale, Recommandation générale XV**, adoptée le 23 mars 1993, Violences organisées fondées sur l'origine ethnique (article 4) :

« Le Comité rappelle sa Recommandation générale VII dans laquelle il a expliqué que les prescriptions de l'article 4 sont impératives. Pour y satisfaire, les Etats parties doivent non seulement promulguer des lois appropriées mais aussi s'assurer qu'elles sont effectivement appliquées. Etant donné que les menaces et les actes de violence raciale mènent aisément à d'autres actes de même nature et créent une atmosphère d'hostilité, une intervention prompte est indispensable pour satisfaire à l'obligation d'agir efficacement. » (§ 2)

« Le Comité est d'avis que l'interdiction de la diffusion de toute idée fondée sur la supériorité ou la haine raciale est compatible avec le droit à la liberté d'opinion et d'expression, tel qu'il est énoncé dans la Déclaration universelle des droits de l'homme (article 19) et rappelé à l'alinéa viii) du paragraphe d) de l'article 5 de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale. Le rapport entre ce droit et l'article 4 est indiqué dans l'article lui-même. Son exercice comporte pour tout citoyen les devoirs et les responsabilités spéciales précisés au paragraphe 2 de l'article 29 de la Déclaration universelle, notamment

l'interdiction de diffuser des idées racistes, qui revêt une importance particulière. » (§ 4)

- ❖ **Comité pour l'élimination de la discrimination raciale, Recommandation générale XXX**, adoptée le 1er octobre 2004, Recommandation générale concernant la discrimination contre les non-ressortissants :

Le Comité recommande aux Etats d'adopter différentes mesures de protection contre l'incitation à la haine et la violence raciale, en particulier :

- prendre des mesures pour lutter contre les attitudes et les comportements xénophobes à l'égard des non-ressortissants, en particulier l'incitation à la haine et la violence raciales, et promouvoir une meilleure compréhension du principe de non-discrimination en ce qui concerne la situation des non-ressortissants (§ 11)
- prendre des mesures énergiques pour combattre toute tendance à viser, stigmatiser, stéréotyper ou caractériser par leur profil les membres de groupes de population « non ressortissants » sur la base de la race, la couleur, l'ascendance et l'origine nationale ou ethnique, en particulier de la part des politiciens, des responsables, des éducateurs et des médias, sur Internet, dans d'autres réseaux de communication électroniques et dans la société en général (§ 12).

(c) *Union européenne*

A l'image de la Convention européenne des droits de l'homme, la Charte des Droits fondamentaux consacre la liberté d'expression (article 11), ainsi que le droit à la non-discrimination (article 21).

La lutte contre les discriminations constitue en effet un des domaines d'action privilégiés de l'Union européenne. Ceci se reflète dans la stratégie engagée au sein de l'Union pour lutter contre le racisme.

La proposition de décision-cadre du Conseil européen concernant la lutte contre le racisme et la xénophobie fait suite à l'Action commune du 15 juillet 1996, adoptée par le Conseil sur la base de l'article K.3 du traité sur l'Union européenne, concernant l'action contre le racisme et la

xénophobie. En vue de renforcer la coopération entre les autorités judiciaires et les autres autorités des Etats membres au sujet des infractions relevant du racisme et de la xénophobie, elle prévoit notamment, dans son article 4, que les Etats membres doivent faire en sorte que les comportements intentionnels suivants, commis par tous moyens, soient punissables en tant qu'infraction pénale :

- (a) l'incitation publique à la violence ou à la haine dans un but raciste ou xénophobe ou à tout autre comportement raciste ou xénophobe susceptible de causer un préjudice substantiel aux individus ou groupes visés ;
- (b) les insultes ou menaces publiques envers des individus ou des groupes dans un but raciste ou xénophobe ;
- (c) l'apologie publique dans un but raciste ou xénophobe des crimes de génocide, crimes contre l'humanité et crimes de guerre tels que définis aux articles 6, 7 et 8 du Statut de la Cour pénale internationale ;
- (d) la négation publique ou la minimisation des crimes définis à l'article 6 de la Charte du Tribunal militaire international annexée à l'accord de Londres du 8 avril 1945, d'une manière susceptible de perturber la paix publique ;
- (e) la diffusion ou la distribution publiques d'écrits, d'images ou d'autres supports contenant des manifestations racistes ou xénophobes ;
- (f) la direction d'un groupe raciste ou xénophobe, le soutien de ce groupe ou la participation à ses activités dans l'intention de contribuer aux activités criminelles de l'organisation.

D'autre part, dans sa **Résolution sur la liberté d'expression et le respect des convictions religieuses**, adoptée le 16 février 2006, le Parlement européen a notamment souligné « que la liberté d'expression doit toujours s'exercer dans les limites imposées par la loi et coexister avec la responsabilité et le respect des droits de l'homme, ainsi que des sentiments et des convictions religieux, que ceux-ci soient liés à la religion musulmane, chrétienne, juive ou à toute autre religion ».

(d) *Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe*

Plusieurs engagements des Etats participants de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE)

sont directement pertinents en matière de lutte contre le discours de haine. Si les Etats participants ont reconnu le caractère primordial de la liberté d'expression à de nombreuses reprises⁵, ils ont également exprimé leur ferme engagement contre le discours de haine et les autres manifestations de nationalisme agressif, de racisme, de chauvinisme, de xénophobie, d'antisémitisme et d'extrémisme violent, ainsi que les phénomènes de discrimination fondés sur la religion ou la croyance, et ont souligné que la promotion de la tolérance et de la non-discrimination pouvait contribuer à éliminer le fondement des discours de haine⁶.

-
- 5 Par exemple, voir le Document de Copenhague, Réunion de la Conférence sur la dimension humaine de la CSCE (Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe), 29 juin 1990.
- 6 Décision n° 6 sur la tolérance et la non-discrimination, 10e réunion du Conseil ministériel, Porto, décembre 2002.



Principes tirés de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme

Confrontée à une situation de conflit entre le droit à la liberté d'expression et un autre droit garanti par la Convention, la Cour européenne dispose de deux voies. Elle peut tout d'abord décider d'exclure les expressions en cause de la protection offerte par la Convention, en faisant application de l'article 17 CEDH. Mais elle peut également examiner s'il était légitime de restreindre la liberté d'expression à la lumière de l'article 10 § 2 CEDH. Une mesure qui constitue une « sanction » ou une « restriction » à la liberté d'expression ne viole en effet pas la Convention du seul fait qu'elle porte atteinte à cette liberté, l'exercice de celle-ci pouvant être limité dans les conditions définies au second paragraphe de l'article 10.

Le conflit de droits est donc résolu tantôt par la négation, par la déchéance du droit d'invoquer l'article 10, en application de l'article 17 de la Convention, tantôt par la conciliation, la Cour procédant à une balance des intérêts en présence.

Après avoir rappelé les principes généraux dégagés par la Cour européenne en matière de droit à la liberté d'expression, il conviendra d'exposer ces deux voies.

(A) Principes généraux relatifs au droit à la liberté d'expression (article 10 CEDH)

La liberté d'expression, consacrée par l'article 10 de la Convention européenne, dispose au sein des droits protégés par ce texte d'un statut particulier. En effet, cette liberté n'est pas seulement une conséquence de la démocratie mais elle fonde et nourrit celle-ci. Sans débats libres, sans liberté d'exprimer ses convictions, la démocratie ne pourrait progresser ou tout simplement continuer d'être.

Cette place prééminente de la liberté d'expression a été consacrée par la Cour européenne dans son arrêt *Handy-*

side, dans lequel elle affirme que « la liberté d'expression constitue l'un des fondements essentiels d'une société démocratique, l'une des conditions primordiales de son progrès et de l'épanouissement de chacun » et, selon une formule depuis régulièrement reprise, que « sous réserve du paragraphe 2 de l'article 10, 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 : ainsi le veut le pluralisme, la tolérance et l'esprit d'ouverture sans lesquels il n'est pas de 'société démocratique' »¹.

Le champ d'application de l'article 10 de la Convention est très vaste. Au sens de l'article 10, le droit à la liberté d'expression vaut pour « toute personne », physique ou morale, et comprend à la fois la liberté d'opinion et la liberté de recevoir ou de communiquer des informations ou des idées. La notion d'« information » a fait l'objet d'une interprétation extensive, puisqu'elle recouvre non seulement les faits et les données bruts ou les questions d'intérêt général traitées par la presse, mais également les photographies et les émissions de radio ou de télévision. La Cour a de plus estimé que ce droit englobe « la liberté d'expression artistique – notamment dans la liberté de recevoir et communiquer des informations et des idées – qui permet de participer à l'échange public des informations et idées culturelles, politiques et sociales de toute sorte »² et celle de diffuser des informations de caractère commercial³. En outre, il concerne non seulement le contenu des informations mais aussi les moyens de transmission ou de captage, dans la mesure où « toute restriction apportée à ceux-ci touche le droit de recevoir et communiquer des informations »⁴.

La Cour a particulièrement insisté sur le rôle de la presse dans une société démocratique. Elle a ainsi souligné :

« Ces principes revêtent une importance particulière pour la presse : s: elle ne doit pas franchir les bornes fixées en vue,

- 1 *Handyside c. Royaume-Uni*, précité, § 49.
- 2 *Müller et autres c. Suisse*, n° 10737/84 arrêt du 24 mai 1988, série A n° 133, § 27.
- 3 *Markt intern Verlag GmbH c. Allemagne*, n° 10572/83 arrêt du 20 novembre 1989, série A n° 165.
- 4 *Autronic AG c. Suisse*, n° 12726/87 arrêt du 22 mai 1990, série A n° 178, § 47.

La liberté d'expression, et en particulier la liberté de la presse, occupe une place prééminente dans la Convention européenne des droits de l'homme. L'exercice du droit à la liberté d'expression ne va cependant pas sans devoirs et obligations.

notamment, de préserver la ‘sécurité nationale’ ou de ‘garantir l’autorité du pouvoir judiciaire’, il lui incombe néanmoins de communiquer des informations et des idées sur des questions d’intérêt public. A sa fonction qui consiste à en diffuser s’ajoute le droit, pour le public, d’en recevoir. S’il en était autrement, la presse ne pourrait jouer son rôle indispensable de ‘chien de garde’ »⁵.

La Cour a ajouté que :

« En outre, la liberté de la presse fournit à l’opinion publique l’un des meilleurs moyens de connaître et juger les idées et attitudes des dirigeants. Plus généralement, le libre jeu du débat politique se trouve au cœur même de la notion de société démocratique qui domine la Convention toute entière »⁶.

Selon la Cour, la protection des sources journalistiques constitue « l’une des pierres angulaires de la liberté de la presse »⁷. En l’absence d’une telle protection, la presse pourrait être moins à même de fournir des informations précises et fiables.

Enfin, la Cour a précisé les devoirs et obligations de ceux qui exercent leur droit à la liberté d’expression. Elle considère à ce propos que le droit des journalistes de communiquer des informations sur des questions d’intérêt général est protégé à condition toutefois qu’ils agissent de bonne foi, sur la base de faits exacts, et fournissent des informations « fiables et précises » dans le respect de l’éthique journalistique⁸.

(B) Discours tombant sous le coup de l’article 17 CEDH

L’article 17 de la CEDH est ainsi libellé :

« Aucune des dispositions de la présente Convention ne peut être interprétée comme impliquant pour un Etat, un

5 *Observer et Guardian c. Royaume-Uni*, n° 13585/88 arrêt du 26 novembre 1991, série A n° 216, § 59. V. également *Lingens c. Autriche*, n° 9815/82 arrêt du 8 juillet 1986, série A n° 103, § 41.

6 *Lingens c. Autriche*, précité, § 42.

7 *Goodwin c. Royaume-Uni* [GC], n° 17488/90 arrêt du 27 mars 1996, Recueil des arrêts et décisions 1996-II, § 39.

8 *Pedersen et Baadsgaard c. Danemark* [GC], n° 49017-99, § 78, CEDH 2004-XI.

groupement ou un individu, un droit quelconque de se livrer à une activité ou d'accomplir un acte visant à la destruction des droits ou libertés reconnus dans la présente Convention ou à des limitations plus amples de ces droits et libertés que celles prévues à ladite Convention ».

Cette disposition s'adresse non seulement aux Etats, mais également à tout groupement ou à tout individu. Il ne s'agit pas d'une limitation supplémentaire aux droits énoncés dans la Convention ; au contraire, l'article 17 vise à garantir le maintien durable du système de valeurs démocratiques qui sous-tendent la Convention. Cet article tend notamment à empêcher que des groupements totalitaires puissent exploiter en leur faveur les principes posés par la Convention. Pour atteindre ce but, il ne faut cependant pas priver de tous les droits et libertés garantis par la Convention les individus dont on constate qu'ils se livrent à des activités visant à détruire l'un quelconque de ces droits et libertés. L'article 17 couvre essentiellement les droits qui permettraient, si on les invoquait, d'essayer d'en tirer le droit de se livrer effectivement à des activités visant à la destruction des droits ou libertés reconnus dans la Convention.

Déjà dans l'affaire *Lawless*, la Cour a clairement établi le rapport existant entre l'article 17 et les autres articles en ces termes:

« Considérant que, de l'avis de la Cour, l'article 17 (art. 17), pour autant qu'il vise des groupements ou des individus, a pour but de les mettre dans l'impossibilité de tirer de la Convention un droit qui leur permette de se livrer à une activité ou d'accomplir un acte visant à la destruction des droits et libertés reconnus dans la Convention; qu'ainsi personne ne doit pouvoir se prévaloir des dispositions de la Convention pour se livrer à des actes visant à la destruction des droits et libertés ci-dessus visés ; que cette disposition, qui a une portée négative, ne saurait être interprétée *a contrario* comme privant une personne physique des droits individuels fondamentaux garantis aux articles 5 et 6 (art. 5, art. 6) de la Convention »⁹.

Le but de cet article est donc d'empêcher que les principes posés dans la CEDH soient détournés au profit de requérants dont l'activité vise en réalité à la destruction de ces

9 *Lawless c. Irlande* (n° 3), n° 332/57 arrêt du 1er juillet 1961, série A3, § 7.

mêmes principes. Il s'agit, en somme, d'éviter un abus de droit. Tout d'abord, la Cour va donc vérifier que les propos dont elle est saisie ne rentrent pas dans le champ d'application de l'article 17, ce qui aurait pour effet de les exclure de la protection de l'article 10. Comme le souligne la Cour, « il ne fait aucun doute que tout propos dirigé contre les valeurs qui sous-tendent la Convention se verrait soustrait par l'article 17 à la protection de l'article 10 »¹⁰.

Quels propos sont alors considérés comme étant « dirigé contre les valeurs qui sous-tendent la Convention » ? Le recours à l'article 17 a été variable dans le temps : largement sous-exploité au départ, et ne visant que les hypothèses mettant en cause une doctrine totalitaire jugée contraire à la Convention, ses potentialités sont désormais pleinement exploitées, notamment lorsque la Cour est confrontée à un « discours de haine » non couvert par l'article 10.

Par le jeu de l'article 17, certains propos, incitant par exemple à la violence ou la haine raciale, peuvent être exclus de la protection de l'article 10 CEDH.

◆ **La condamnation d'une doctrine totalitaire contraire à la Convention**

Appliquant pour la première fois l'article 17 dans le contexte de la guerre froide, dans la décision d'irrecevabilité *Parti communiste d'Allemagne*, la Commission européenne des droits de l'homme en a donné une interprétation large, estimant que l'établissement de « l'ordre social communiste par la voie de la révolution prolétarienne et la dictature du prolétariat » était contraire à la Convention. Bien que les moyens d'action politique utilisés par ce parti au moment de sa requête étaient constitutionnels, la Commission parvenait à la conclusion que celui-ci n'avait pas renoncé à ses buts révolutionnaires¹¹.

Au cours des décennies qui ont suivi, les organes de Strasbourg ont eu à répondre à de nouveaux défis auxquels la démocratie européenne s'est trouvée confrontée. La crainte d'une résurgence du national-socialisme en tant qu'idéologie totalitaire contraire à la Convention a notamment amené la Commission et la Cour à appliquer plus souvent l'article 17. A plusieurs reprises, la Commission a ainsi affirmé que :

10 *Seurot c. France* (déc.), n° 57383/00, 18 mai 2004.

11 *Parti communiste d'Allemagne et autres c. R.F.A.*, n° décision du 20 juillet 1957, annuaire 1, p. 222.

« le national socialisme est une doctrine totalitaire incompatible avec la démocratie et les droits de l'homme et ses défenseurs poursuivent sans aucun doute des buts du type de ceux auxquels il est fait référence à l'article 17 de la Convention »¹².

En conséquence, toute activité s'inspirant des idées national-socialistes sera jugée incompatible avec la Convention.

❖ **La condamnation du négationnisme**

L'article 17 a également été appliqué afin d'empêcher que la liberté d'expression soit utilisée pour promouvoir des propos négationnistes ou révisionnistes. Parmi les propos racistes, le négationnisme constitue une catégorie particulière dans la mesure où il s'agit à la fois d'une contestation de crimes contre l'humanité, en l'occurrence l'Holocauste nazi, et d'une incitation à la haine envers la communauté juive.

Cette idée de condamner non seulement des expressions qui constituent une dénégation ou une justification de crimes mais incitent également à la discrimination raciale et religieuse a fait son apparition progressivement. On trouve une telle référence dans la décision *Honsik c. Autriche* de la Commission européenne :

« Concernant les circonstances de l'affaire présente, la Commission prend en particulier acte des conclusions de la Cour d'assises et de la Cour suprême selon lesquelles les publications du requérant niaient d'une façon tendancieuse et polémique, éloignée de toute objectivité scientifique, le massacre systématique des Juifs par l'utilisation de gaz toxiques dans les camps de concentration nazis. La Commission a antérieurement jugé que des déclarations du type de celles faites par le requérant allaient à l'encontre des principes fondamentaux de la Convention, tels qu'énoncés dans le préambule, à savoir la justice et la paix, et qu'elles étaient en outre le reflet d'une discrimination raciale et religieuse »¹³.

12 *B.H., M.W., H.P. et G.K. c. Autriche*, n° 12774/87, décision de la Commission du 12 octobre 1989 ; également *Nachtmann c. Autriche*, n° 36773/97, décision de la Commission du 9 septembre 1998, et *Schimanek c. Autriche* (déc.), n° 32307/96, 1 février 2000.

13 *Honsik c. Autriche*, n° 25062/94, décision de la Commission du 18 octobre 1995, DR 83, pp. 77-85, également *Marais c. France*, no 31159/96, décision de la Commission du 24 juin 1996, DR 86,

Dans l'arrêt *Lehideux et Isorni*, la Cour européenne a précisé à ce sujet « qu'à l'égal de tout autre propos dirigé contre les valeurs qui sous-tendent la Convention (...), la justification d'une politique pronazie ne saurait bénéficier de la protection de l'article 10 »¹⁴. Ainsi, il existe « une catégorie [de] faits historiques clairement établis – tel l'Holocauste – dont la négation ou la révision se verrait soustraite par l'article 17 à la protection de l'article 10 »¹⁵.

L'affaire *Garaudy* constitue un tournant dans l'utilisation de l'article 17, la Cour appliquant pour la première fois clairement ces principes pour conclure à l'irrecevabilité d'une requête. Dans cette affaire, la Cour affirme :

« Ainsi, la contestation de crimes contre l'humanité apparaît comme l'une des formes les plus aiguës de diffamation raciale envers les Juifs et d'incitation à la haine à leur égard. La négation ou la révision de faits historiques de ce type remettent en cause les valeurs qui fondent la lutte contre le racisme et l'antisémitisme et sont de nature à troubler gravement l'ordre public. Portant atteinte aux droits d'autrui, de tels actes sont incompatibles avec la démocratie et les droits de l'homme et leurs auteurs visent incontestablement des objectifs du type de ceux prohibés par l'article 17 de la Convention. »

De manière intéressante dans cette décision, la Cour associe la lutte contre le racisme et l'antisémitisme aux valeurs fondamentales protégées par la Convention et se réfère expressément à l'atteinte portée aux droits d'autrui. Considérant que « la plus grande partie du contenu et la tonalité générale de l'ouvrage du requérant, et donc son but, ont un caractère négationniste marqué et vont donc à l'encontre des valeurs fondamentales de la Convention », la Cour sanctionne en l'espèce le requérant en lui refusant le bénéfice de la protection de l'article 10 qu'il invoquait pour mettre en cause le bien-fondé de condamnations pénales pour contestation de crimes contre l'humanité.

p. 184, à propos d'une publication par laquelle le requérant visait en réalité, sous couvert d'une démonstration technique, à remettre en cause l'existence et l'usage de chambres à gaz pour une extermination humaine de masse.

14 *Lehideux et Isorni c. France* [GC], n° 24662/94 arrêt du 23 septembre 1998, Recueil des arrêts et décisions 1998-VII, § 53.

15 *Ibid.*, § 47.

◆ La condamnation du discours de haine raciale

La Cour européenne a d'autre part eu recours à l'article 17 lorsque la liberté d'expression était invoquée pour inciter à la haine ou à la discrimination raciale au-delà des hypothèses de négationnisme. La Commission européenne des droits de l'homme d'abord, la Cour européenne ensuite, ont ainsi, dès le stade de la recevabilité de la requête, opposé l'article 17 à des requérants ayant tenu des propos clairement racistes, constitutifs d'un discours de haine raciale.

Dans sa décision d'irrecevabilité *Glimmerveen et Hagenbeek c. Pays-Bas*¹⁶, la Commission a estimé que des requérants poursuivant une politique contenant manifestement des éléments de discrimination raciale ne pouvaient pas se prévaloir des dispositions de l'article 10. En l'espèce, les requérants avaient été condamnés pour avoir été trouvés en possession de tracts qui s'adressaient aux « Néerlandais de race blanche » et tendaient notamment à faire en sorte que toutes les personnes qui n'étaient pas de race blanche quittent le territoire néerlandais.

La Cour a profité de certains arrêts sur le fond pour réitérer fermement sa position en la matière. Dans l'arrêt *Jersild*, s'agissant des propos tenus par un groupe dits des « blousons verts », il ne fait pas de doute pour la Cour que « les remarques qui ont valu leur condamnation aux blousons verts (...) étaient plus qu'insultantes pour les membres des groupes visés et ne bénéficiaient pas de la protection de l'article 10 »¹⁷. Les auteurs de ces propos insultants n'étant toutefois pas partie à l'affaire devant la Cour européenne, celle-ci n'a en l'espèce pas eu à se prononcer plus avant sur l'application de l'article 17.

Dans l'affaire *Norwood c. Royaume-Uni*, la Cour va appliquer pour la première fois l'article 17 au sujet d'une atteinte dirigée contre la communauté musulmane. La Cour était

16 *Glimmerveen et Hagenbeek c. Pays-Bas*, nos 8348/78 et 8406/78, décision de la Commission du 11 octobre 1979, D. R. 18, p. 187.

17 *Jersild c. Danemark*, précité, § 35. Utilisant une formule plus générale dans l'arrêt *Gündüz*, la Cour affirme que « des expressions concrètes constituant un discours de haine (...), pouvant être insultantes pour des individus ou des groupes, ne bénéficient pas de la protection de l'article 10 de la Convention » (*Gündüz c. Turquie*, précité, § 41).

confrontée à la condamnation du requérant pour avoir accroché à sa fenêtre une grande affiche du BNP (Parti national britannique), sur laquelle figurait une photo des tours du World Trade Center en flamme, avec cette phrase : « L'Islam dehors – Protégeons le peuple britannique », et le symbole d'un croissant et d'une étoile dans un panneau d'interdiction. La Cour va juger qu'« une attaque aussi véhémentement, à caractère général, contre un groupe religieux, qui établit un lien entre l'ensemble du groupe et un acte terroriste grave, est contraire aux valeurs proclamées et garanties par la Convention, à savoir la tolérance, la paix sociale et la non-discrimination. Le fait pour le requérant d'exposer l'affiche à sa fenêtre s'analyse en un acte qui relève de l'article 17 et ne bénéficie donc pas de la protection des articles 10 et 14 ». La Cour déclare en conséquence la requête irrecevable pour incompatibilité *ratione materiae* avec les dispositions de la Convention. Dans l'affaire *Pavel Ivanov c. Russie*¹⁸, la Cour a conclu que le requérant ne pouvait se prévaloir de la protection de l'article 10 car les publications dont il était l'auteur, et qui avaient occasionné sa condamnation par les juridictions internes, avaient pour résultat d'attiser la haine envers le peuple juif et étaient donc contraires aux valeurs de tolérance, de paix sociale et de non-discrimination qui sous-tendent la Convention.

Face à un discours clairement raciste, la Cour va donc soustraire les propos en question de la protection de l'article 10 CEDH. Le recours direct à l'article 17 reste cependant rare, la Cour préférant parfois l'utiliser de manière indirecte, comme « principe d'interprétation », afin d'apprécier la nécessité d'une limitation à la liberté d'expression, s'agissant de propos pour lesquels des hésitations sont permises. Dans cette hypothèse, la Cour va entamer l'examen du respect de l'article 10, « dont elle appréciera toutefois les exigences à la lumière de l'article 17 »¹⁹.

18 *Pavel Ivanov c. Russie* (déc.), n° 35222/04, 20 février 2007.

19 *Ibid.*, § 38.

Cas pratique n° 1

Faits

L'État de Wonderland est membre du Conseil de l'Europe et partie à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales depuis 1994. Une importante communauté d'origine étrangère y vit depuis plusieurs années et continue d'augmenter.

T. et N., deux citoyens du Wonderland, sont à l'origine d'une initiative tendant à la création d'une « association nationale et patriotique de défense des Wonderlandiens ». Le 9 décembre 2006, l'annonce de cette création imminente est faite lors d'une conférence de presse tenue à Miracle-City, la capitale du Wonderland. Au cours de la conférence de presse, T. et N., expliquant les raisons de cette création, soutinrent que les Wonderlandiens étaient menacés par la minorité étrangère et alléguèrent à plusieurs reprises l'existence d'une inégalité entre Wonderlandiens et personnes immigrées.

En réaction à ces déclarations, le 11 décembre 2006, deux organisations nationales non-gouvernementales de lutte contre le racisme déposèrent plainte, en se constituant partie civile, pour provocation à la discrimination et à la haine raciale. Le 16 janvier 2007, le procureur requit l'ouverture d'une information judiciaire. Le 9 avril 2007, un juge d'instruction du tribunal de grande instance de la capitale mit en examen T. et N., qui furent par la suite renvoyés devant le tribunal correctionnel pour provocation à la discrimination et à la haine raciale, ainsi que pour avoir injurié, en raison de leur race, un groupe de personnes d'origine étrangère.

Par jugement du 10 septembre 2007, le tribunal correctionnel jugea que les faits de discrimination et d'injure reprochés aux prévenus ne rentraient pas dans le strict cadre de la poursuite telle que circonscrite par le réquisitoire introductif. En conséquence, T. et N. furent relaxés. Les parties civiles interjetèrent appel de ce jugement.

Par arrêt du 20 janvier 2008, la cour d'appel de Miracle-City, estimant n'être valablement saisie que du seul délit d'incitation à la haine raciale, prévue en droit interne, déclara les prévenus coupables et les condamna à cinq mille euros d'amende. T. et N. se pourvurent en cassation. Par arrêt du 7 mai 2008, la Cour de cassation rejeta les pourvois, estimant que la cour d'appel avait valablement qualifié

les faits et motivé sa décision pour déclarer le délit caractérisé en son élément intentionnel.

En conséquence, T. et N. ont saisi la Cour européenne le 9 mai 2008, en vertu de l'article 34 CEDH, d'une requête dirigée contre l'Etat de Wonderland, en alléguant une violation de leur droit à la liberté d'expression, garanti par l'article 10 de la Convention.

Solution envisageable

Il convient d'envisager cette affaire à la lumière de l'article 17 CEDH.

Les attitudes racistes des requérants ressortent clairement de la teneur des propos, mettant en avant une menace émanant de la communauté d'origine étrangère et soutenant l'existence d'une inégalité des races. Ces idées peuvent passer pour raviver la xénophobie.

Les éléments de preuve disponibles en l'espèce devraient en conséquence suffire à justifier le recours à l'article 17 CEDH, dans la mesure où les requérants cherchent essentiellement à utiliser l'article 10 pour fonder sur la Convention un droit de se livrer à des activités qui sont contraires à la lettre et à l'esprit de la Convention, droit qui, s'il était accordé, contribuerait à la destruction des droits et libertés énoncés dans la Convention.

Conclusion

En conséquence, la Cour estimerait sans doute, eu égard aux dispositions de l'article 17 de la Convention, que les requérants ne peuvent pas se prévaloir de l'article 10 en l'espèce pour contester leur condamnation.

Comp. : *W.P. et autres c. Pologne* (déc.), n° 42264/98, 2 septembre 2004.

Seurot c. France (déc.) n° 57383/00, 18 mai 2004.

(C) Restrictions à la liberté d'expression (article 10 § 2 CEDH)

(a) *Remarques générales*

i Approche générale de la Cour

Saisie par des requérants ayant été condamnés à raison de certains propos tenus, ou d'autres formes d'expression, et qui allèguent une violation de l'article 10 de la Convention européenne, la Cour doit vérifier quatre éléments successifs, après s'être assurée que ces propos entraînent dans le champ d'application de l'article 10 : l'existence d'une ingérence, qui doit être prévue par la loi, poursuivre un ou des buts légitimes énoncés dans l'article 10 paragraphe 2, et être nécessaire dans une société démocratique pour atteindre ces buts.

Sur le terrain de l'article 10 § 2 de la CEDH, la Cour européenne va successivement vérifier s'il existe une ingérence dans la liberté d'expression, si celle-ci est bien prévue par la loi et poursuit un but légitime, et enfin si elle apparaît comme nécessaire dans une société démocratique, ce qui implique que l'ingérence soit proportionnée au but poursuivi.

Le second paragraphe de l'article 10 de la Convention prévoit en effet que l'exercice du droit à la liberté d'expression comporte des devoirs et des responsabilités et peut être soumis à des « formalités, conditions, restrictions, ou sanctions prévues par la loi, qui constituent des mesures nécessaires dans une société démocratique, à la sécurité nationale, à l'intégralité territoriale ou à la sûreté publique, à la défense de l'ordre ou 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 confidentielle ou pour garantir l'autorité et l'impartialité du pouvoir judiciaire ». La Cour européenne a toujours rappelé que la liberté d'expression, telle que la consacre l'article 10, est assortie d'exceptions qui appellent une interprétation étroite, et le besoin de la restreindre doit se trouver établi de manière convaincante.

Une fois établie l'existence d'une ingérence dans le droit garanti, la Cour va alors procéder à un triple examen :

◆ **L'ingérence est-elle prévue par la loi ?**

Selon la Cour, « les mots 'prévue par la loi' (...) veulent d'abord que la mesure incriminée ait une base en droit interne, mais ils ont trait aussi à la qualité de la loi en cause : ils exigent l'accessibilité de celle-ci à la personne concernée, qui de surcroît doit pouvoir en prévoir les conséquences pour elle, et sa compatibilité avec la prééminence

du droit »²⁰. La Cour considère ainsi qu'est une « loi », au sens de l'article 10 § 2, une norme énoncée avec assez de précision pour permettre au citoyen de régler sa conduite : en s'entourant au besoin de conseils éclairés, il doit être à même de prévoir, à un degré raisonnable dans les circonstances de la cause, les conséquences de nature à dériver d'un acte déterminé, sans qu'elles aient besoin cependant d'être prévisibles avec une certitude absolue. Cette notion de prévisibilité dépend dans une large mesure du contenu du texte dont il s'agit, du domaine qu'il couvre ainsi que du nombre et de la qualité de ses destinataires.

◆ **L'ingérence poursuit-elle un but légitime ?**

L'ingérence doit ensuite poursuivre l'un des buts énumérés à l'article 10 § 2. A ce titre, trois catégories de restrictions à l'exercice de la liberté d'expression sont autorisées : pour protéger l'intérêt général (sécurité nationale, intégralité territoriale, sûreté publique, défense de l'ordre ou prévention du crime, protection de la santé ou de la morale), pour protéger d'autres droits individuels (protection de la réputation ou des droits d'autrui ou prévenir la divulgation d'informations confidentielles), ou, en dernier lieu, pour garantir l'autorité et l'impartialité du pouvoir judiciaire.

◆ **L'ingérence est-elle « nécessaire dans une société démocratique » ?**

Si les deux autres conditions ne posent en général pas de problème, l'appréciation de la « nécessité dans une société démocratique » appelle quant à elle de plus longs développements : elle revient, selon la jurisprudence européenne, à déterminer si les motifs invoqués par les autorités nationales pour justifier l'ingérence apparaissent « pertinents et suffisants », en d'autres termes si elle correspond à un « besoin social impérieux », et si les moyens employés étaient proportionnés au but légitime poursuivi. Pour ce faire, la Cour reconnaît une « marge d'appréciation » aux autorités nationales.

- ii La « marge d'appréciation » des Etats et le contrôle exercé par la Cour

La Cour européenne a dégagé la notion de « marge d'appréciation » en se fondant sur le caractère subsidiaire du

20 *Kruslin c. France*, arrêt du 24 avril 1990, série A n° 176-A, § 27.

mécanisme de la Convention par rapport aux systèmes nationaux de garantie des droits de l'homme. Dans l'arrêt *Handyside*, elle précise ainsi que c'est aux autorités nationales, en contact direct et constant avec les forces vives de leur pays, qu'il appartient en premier lieu de juger de la réalité du « besoin social impérieux » qu'implique le concept de « nécessité »²¹. Dès lors, « la Cour n'a point pour tâche de se substituer aux juridictions internes compétentes, mais d'apprécier sous l'angle de l'article 10 les décisions qu'elles ont rendues dans l'exercice de leur pouvoir d'appréciation »²². L'examen, par la Cour, de la conformité des restrictions à la Convention, et en particulier de l'adéquation des moyens utilisés pour atteindre le but légitime poursuivi, sera plus ou moins strict, la marge d'appréciation accordée aux Etats étant fluctuante selon les affaires. Cette marge n'est toutefois pas illimitée et va « de pair avec un contrôle européen »²³. La marge d'appréciation des Etats se réduit d'autant que le contrôle opéré par la Cour sera étendu.

Plusieurs éléments président à la détermination de l'étendue de cette marge d'appréciation et, partant, de l'intensité du contrôle européen. Dans l'ensemble, le contrôle opéré par la Cour est des plus stricts dès lors que des propos incitant à la haine semblent en cause. A l'inverse, « une plus grande marge d'appréciation est généralement laissée aux Etats contractants lorsqu'ils réglementent la liberté d'expression sur des questions susceptibles d'offenser des convictions intimes, dans le domaine de la morale et, spécialement, de la religion »²⁴, en raison de l'absence, dans les pays européens, de conception uniforme des exigences afférentes à 'la protection des droits d'autrui' s'agissant des attaques contre des convictions religieuses. La Cour estime en effet que c'est en premier lieu aux autorités nationales qu'il revient d'évaluer s'il existe un besoin social impérieux susceptible de justifier une ingérence dans ce cas et, à cette fin, elles jouissent d'une marge d'appréciation « élargie » lorsque est en cause la liberté d'expression dans des domaines susceptibles d'offenser des convictions personnelles intimes relevant de la morale ou de la religion.

En l'absence de consensus européen sur certaines questions, comme en matière de morale ou religion, une plus grande marge d'appréciation est laissée aux Etats pour décider de restrictions à la liberté d'expression.

21 *Handyside c. Royaume-Uni*, précité, § 48.

22 *Ibid.*, § 50.

23 *Ibid.*, § 49.

24 *Wingrove c. Royaume-Uni*, n° 17419/90 arrêt du 25 novembre 1996, Recueil des arrêts et décisions 1996-V, § 58.

(b) *Éléments pris en compte par la Cour*

Face à une restriction du droit à la liberté d'expression, la Cour estime qu'il lui faut considérer l'ingérence litigieuse « à la lumière de l'ensemble de l'affaire ». La Cour va donc toujours fonder sa décision sur les circonstances particulières de l'affaire. Il n'existe dès lors pas un facteur décisif, permettant de tracer la ligne de partage entre ce qui est permis et ce qui ne l'est pas, mais bien plutôt un ensemble d'éléments, qui doivent être combinés au cas par cas.

Le critère essentiel utilisé par la Cour est celui du but poursuivi par le requérant. Ce critère apparaît néanmoins délicat à mettre en œuvre, tant il est difficile de déterminer ce qui relève du *for interne* de l'individu. Ceci explique que la Cour se réfère, de manière souvent détaillée, à la teneur des propos incriminés et au contexte dans lequel ils ont été diffusés.

Afin de déterminer si une expression est constitutive d'un « discours de haine », la Cour européenne examine le but poursuivi par le requérant, ainsi que la teneur de l'expression et le contexte dans lequel elle a été diffusée.

i. But poursuivi par le requérant

La question fondamentale que se pose la Cour est celle de savoir si le requérant avait pour but de propager des idées et opinions racistes en proférant un discours de haine ou s'il cherchait à informer le public sur une question d'intérêt général. La réponse à cette question devrait permettre de distinguer les expressions qui, bien que choquantes ou offensantes, relèvent de la protection de l'article 10, de celles qui ne sauraient être tolérées dans une société démocratique.

Ainsi, dans l'arrêt *Jersild*, la Cour justifie le constat de violation de l'article 10 par le fait que, contrairement aux « blousons verts » qui avaient été interviewés par le requérant et avaient tenus des propos ouvertement racistes, le requérant, condamné pour complicité de diffusion de propos racistes, cherchait quant à lui à traiter « d'aspects spécifiques d'une question qui préoccupait déjà alors vivement le public »²⁵. Elle considère ainsi que « pris dans son ensemble, le reportage ne pouvait objectivement paraître avoir pour finalité la propagation d'idées et opinions racistes »²⁶. En réalisant le reportage en cause, le requérant ne poursuivait donc pas, d'après la Cour, un objectif raciste. Sa condamnation n'apparaissait dès lors pas « nécessaire dans une société

25 *Jersild c. Danemark*, précité, § 33.

26 *Ibid.*

démocratique ». Dans cette affaire, l'absence d'intention raciste joue donc un rôle-clé dans la constatation par la Cour d'une violation du droit à la liberté d'expression.

Le but recherché est crucial : s'agissait-il de propager des idées et opinions racistes en proférant un discours de haine ou d'informer le public sur une question d'intérêt général ?

De même, dans l'arrêt *Lehideux et Isorni*, la Cour parvient à la conclusion que la France a violé l'article 10 de la Convention en condamnant les requérants pour apologie des crimes ou délits de collaboration en soulignant qu'« il n'apparaît pas que les requérants aient voulu nier ou réviser ce qu'ils ont eux-mêmes appelé, dans leur publication, les 'atrocités' et les 'persécutions nazies,' ou encore la 'toute-puissance allemande et sa barbarie' »²⁷. Selon la Cour, les requérants ont ainsi « moins fait l'éloge d'une politique que celle d'un homme, et cela dans un but dont la cour d'appel a reconnu, sinon le moyen, du moins la pertinence et la légitimité : la révision de la condamnation de Philippe Pétain »²⁸.

A l'inverse, dans la décision *Garaudy c. France*, la Cour, examinant les condamnations prononcées à l'encontre des requérants pour diffamation raciale et provocation à la haine, sous l'angle de l'article 10 § 2, met en avant « l'objectif raciste avéré » des propos du requérant, qui ne se limitent pas, selon la Cour, à une critique de l'Etat d'Israël, pour conclure à l'irrecevabilité de la requête. En outre, s'agissant de la condamnation pour contestation de crimes contre l'humanité, la Cour souligne que « l'objectif et l'aboutissement d'une telle démarche sont totalement différents, car il s'agit en fait de réhabiliter le régime national-socialiste, et, par voie de conséquence, d'accuser de falsification de l'histoire les victimes elles-mêmes ».

Pour chaque affaire, la Cour tente donc de discerner quelle était l'intention du requérant : cherchait-il à informer le public sur une question d'intérêt général²⁹ ? Si oui, la Cour conclut en général à la non nécessité de l'ingérence litigieuse. Par contre, lorsque les propos en question visent à stigmatiser des personnes ou à attiser la violence et la haine, les autorités nationales jouissent d'une marge d'appréciation plus large dans l'imposition des restrictions à l'exercice de la liberté d'expression³⁰. A titre d'exemple, dans l'arrêt *Halis*

27 *Lehideux et Isorni c. France*, précité, § 47.

28 *Ibid.*, § 53.

29 En ce sens : *Gündüz c. Turquie*, précité, § 44.

30 *Lindon et autres c. France* [GC], n°s 21279/02 et 36448/02, 22 octobre 2007. *Sürek c. Turquie*, précité, § 61. *Contra* : voir par

Doğan, le constat par la Cour que les articles en question constituaient une incitation à l'apologie de la violence – la Cour note que « les propos exprimés [réveillaient] des instincts primaires et [renforçaient] des préjugés déjà ancrés qui se sont exprimés au travers d'une violence meurtrière »³¹ – l'amène à conclure à la non violation de l'article 10.

ii. Contenu de l'expression en cause

◆ **Discours politique ou de questions d'intérêt général**

La Cour accorde un poids particulier au discours politique ou de questions d'intérêt général, domaine dans lequel l'article 10 § 2 « ne laisse guère de place pour des restrictions à la liberté d'expression »³². Dès lors que les propos peuvent être classés dans ceux relevant d'un débat public, la Cour va plus difficilement admettre la nécessité de l'ingérence. Ainsi, la Cour « accorde la plus haute importance à la liberté d'expression dans le contexte du débat politique et considère qu'on ne saurait restreindre le discours politique sans raisons impérieuses »³³. Dans l'affaire *Erbakan* par exemple, la Cour a jugé que la sanction infligée au requérant, à raison d'un discours public tenu lors de la campagne pour les élections municipales, n'était pas conforme à l'article 10 § 2 de la Convention.

La Cour admet difficilement les restrictions à la liberté d'expression touchant au discours politique ou les questions d'intérêt général.

◆ **Discours à caractère religieux**

Le discours à caractère religieux occupe une place à part dans la jurisprudence européenne, dans la mesure où la Cour octroie traditionnellement dans cette matière une large marge d'appréciation aux Etats³⁴. La Cour européenne souligne ainsi que « dans le contexte des opinions et croyances religieuses peut légitimement être comprise une obligation d'éviter autant que faire se peut des expressions qui sont gratuitement offensantes pour autrui et constituent donc une atteinte à ses droits et qui, dès lors, ne contri-

exemple *Incal c. Turquie*, arrêt du 9 juin 1998, Recueil des arrêts et décisions 1998-IV, § 50.

31 *Halis Doğan c. Turquie (n° 3)*, n° 4119/02, § 35, 10 octobre 2006.

32 V. notamment *Erbakan c. Turquie*, précité, § 55.

33 *Ibid.*

34 *Infra.*

buent à aucune forme de débat public capable de favoriser le progrès dans les affaires du genre humain »³⁵.

❖ **Distinction entre déclarations factuelles et jugements de valeur**

Selon la Cour, « il y a lieu de distinguer entre déclarations factuelles et jugements de valeur. Si la matérialité des faits peut se prouver, les seconds ne se prêtent pas à une démonstration de leur exactitude. L'exigence voulant que soit établie la vérité de jugements de valeur est irréalisable et porte atteinte à la liberté d'opinion elle-même, élément fondamental du droit garanti par l'article 10. (...) Toutefois, même lorsqu'une déclaration équivaut à un jugement de valeur, elle doit se fonder sur une base factuelle suffisante, faute de quoi elle serait excessive »³⁶.

Une distinction doit être faite entre déclarations factuelles, dont l'exactitude peut être établie, et jugements de valeur, pour lesquels ce n'est pas possible, mais qui doivent toutefois reposer sur une base factuelle suffisante.

La Cour attache donc une importance particulière à la véracité des propos en question. Elle distingue ainsi entre les questions qui relèvent « d'un débat toujours en cours entre historiens » et les faits « historiques clairement établis »³⁷. Alors que pour les premières, le contrôle de la Cour est strict, la contestation de la réalité des seconds est en principe exclue de la protection de l'article 10, dans la mesure où cette contestation vise des objectifs prohibés par l'article 17 de la Convention. Dans la décision *Garaudy*, la Cour souligne qu'« il ne fait aucun doute que contester la réalité de faits historiques clairement établis, tels que l'Holocauste, comme le fait le requérant dans son ouvrage, ne relève en aucune manière d'un travail de recherche historique s'apparentant à une quête de la vérité » ; le requérant ne peut dès lors prétendre à l'invocation de l'article 10. A l'inverse, dans l'arrêt *Incal*, la Cour met l'accent sur le fait que le tract litigieux exposait des « faits avérés présentant un certain intérêt pour l'opinion publique »³⁸, à savoir les mesures administratives et municipales prises par les autorités, notamment contre les marchands ambulants de la ville d'Izmir, ce qui vient conforter la Cour dans son constat de violation de l'article 10 de la Convention.

35 *Gündüz c. Turquie*, précité, § 37 ; également *Erbakan c. Turquie*, précité, § 55.

36 *Pedersen et Baadsgaard c. Danemark*, précité, § 76.

37 *Lehideux et Isorni c. France*, précité, § 47.

38 *Incal c. Turquie*, précité, § 50.

iii. Contexte de l'expression en cause

Statut / fonction du requérant dans la société

◆ **Le requérant est un homme politique**

La marge d'appréciation des Etats est sensiblement plus étroite lorsque le requérant est un homme politique, en raison du caractère fondamental du libre jeu du débat politique dans une société démocratique. Dans l'arrêt *Incal*, qui concernait la condamnation pénale d'un membre du bureau du Parti du travail du peuple du fait de sa contribution à la préparation de tracts, saisis pour propagande séparatiste, la Cour a ainsi réitéré que la liberté d'expression, « précieuse pour chacun », l'est « tout particulièrement pour les partis politiques et leurs membres actifs (...). Ils représentent leurs électeurs, signalent leurs préoccupations et défendent leurs intérêts. Partant, des ingérences dans la liberté d'expression d'un homme politique, membre d'un parti de l'opposition, comme c'est le cas du requérant, commandent à la Cour de se livrer à un contrôle des plus stricts »³⁹. Cette liberté ne revêt cependant pas un caractère absolu : la Cour tient à souligner que, la lutte contre toute forme d'intolérance faisant partie intégrante de la protection des droits de l'homme, « il est d'une importance cruciale que les hommes politiques, dans leurs discours publics, évitent de diffuser des propos susceptibles de nourrir l'intolérance »⁴⁰. La Cour se montre donc également exigeante à l'égard des hommes politiques et insiste sur leur responsabilité particulière dans la lutte contre l'intolérance.

◆ **Le requérant est un journaliste ou membre de la presse en général**

Il convient ici d'opérer une distinction selon que le requérant est auteur des propos litigieux ou intermédiaire dans la diffusion de ces propos, distinction qui entraîne des conséquences variables selon les affaires. Il s'avère en effet que le requérant a parfois été condamné en raison de ses fonctions et de son lien avec la diffusion des propos en question, en tant que journaliste, éditeur, directeur de la rédaction ou propriétaire d'un journal. Dans l'arrêt *Jersild*, la Cour a ainsi clairement distingué entre les propos tenus par les « blou-

39 *Incal c. Turquie*, précité, § 46.

40 *Erbakan c. Turquie*, précité, § 64.

sons verts » et le rôle du journaliste, auteur du reportage qui leur était consacré. Aux yeux de la Cour, cette affaire renfermait « un élément de grand poids : l'intéressé n'a pas proféré les déclarations contestables lui-même, mais a aidé à leur diffusion en sa qualité de journaliste de télévision responsable d'une émission d'actualités »⁴¹. S'appuyant sur la fonction de journaliste du requérant, la Cour va appliquer les principes relatifs à la liberté de la presse, conférant une marge d'appréciation restreinte aux autorités nationales. La Cour ne va toutefois pas donner le même poids à cette distinction dans l'affaire *Sürek*, où le requérant avait été condamné en tant que propriétaire d'une revue qui avait fait paraître deux lettres, dans le courrier des lecteurs, critiquant de manière virulente les actions militaires des autorités dans le Sud-est de la Turquie. Dans cet arrêt, la Cour estime que « s'il est vrai que le requérant ne s'est pas personnellement associé aux opinions exprimées dans les lettres, il n'en a pas moins fourni à leurs auteurs un support pour attiser la violence et la haine »⁴². Pour la Cour, le requérant avait, en tant que propriétaire de la revue, « le pouvoir de lui imprimer une ligne éditoriale » et il partageait par conséquent « indirectement les 'devoirs et responsabilités' qu'assument les rédacteurs et journalistes lors de la collecte et de la diffusion d'informations auprès du public, rôle qui revêt une importance accrue en situation de conflit et de tension »⁴³.

La Cour tient compte du fait que le journaliste soit auteur des propos litigieux ou intermédiaire dans leur diffusion pour déterminer dans quelle mesure l'Etat pouvait restreindre sa liberté d'expression.

◆ Le requérant est un fonctionnaire

La Cour octroie une marge d'appréciation substantielle aux Etats lorsque des restrictions à la liberté d'expression des fonctionnaires, ou des personnes qui leur sont assimilées, sont en cause. Dans l'affaire *Seurot*, elle a ainsi accordé une attention particulière au statut d'enseignant – « au demeurant en histoire » – du requérant, auteur d'un texte insultant envers les maghrébins et publié dans le bulletin d'in-

41 *Jersild c. Danemark*, précité, § 31.

42 *Sürek c. Turquie*, précité, § 63. V. également *Halis Doğan c. Turquie* (n° 3), précité, § 36.

43 *Sürek c. Turquie*, précité, § 63. Dans son opinion en partie dissidente, Mme la Juge Palm considère au contraire que le requérant n'était pas directement responsable de la publication du courrier des lecteurs : elle souligne ainsi le fait qu'il « n'était que l'actionnaire principal de la revue ; il n'était ni l'auteur des lettres incriminées ni même le rédacteur en chef de la revue chargé de la sélection des articles à publier ».

formation de son établissement scolaire. La Cour rappelle à cette occasion les « devoirs et responsabilités particuliers » qui incombent aux enseignants, « ceux-ci étant symbole d'autorité pour leurs élèves dans le domaine de l'éducation »⁴⁴. La Cour en profite pour préciser que l'« éducation à la citoyenneté démocratique, indispensable pour lutter contre le racisme et la xénophobie, suppose la mobilisation d'acteurs responsables, notamment des enseignants »⁴⁵.

Statut des personnes visées par l'expression en cause

La Cour tient compte du statut de la victime de l'expression d'une opinion. De façon générale, elle considère que « les limites de la critique admissible sont plus larges à l'égard d'un **homme politique**, visé en cette qualité, que d'un **simple particulier** : à la différence du second, le premier s'expose inévitablement et consciemment à un contrôle attentif de ses faits et gestes tant par les journalistes que par la masse des citoyens ; il doit, par conséquent, montrer une plus grande tolérance »⁴⁶. Ceci est d'autant plus vrai si les critiques visent le **gouvernement**, dans la mesure où, dans un système démocratique, « ses actions ou omissions doivent se trouver placées sous le contrôle attentif non seulement des pouvoirs législatif et judiciaire, mais aussi de la presse et de l'opinion publique. En outre, la position dominante qu'il occupe lui commande de témoigner de retenue dans l'usage de la voie pénale, surtout s'il a d'autres moyens de répondre aux attaques et critiques injustifiées de ses adversaires ou des médias »⁴⁷.

En revanche, les limites de la critique admissible apparaissent plus étroites s'agissant de critiques dirigées contre des **fonctionnaires**. Dans l'affaire *Pedersen et Baadsgaard*⁴⁸,

44 *Seurot c. France*, précitée.

45 *Ibid.* V. sur ce point la Recommandation du Comité des ministres Rec(2002)12 relative à l'éducation à la citoyenneté démocratique, qui rappelle qu'une telle éducation, tout au long de la vie et à chaque niveau de scolarité (primaire, secondaire, supérieur, formation des adultes), « est une composante majeure de la mission première du Conseil de l'Europe, qui est de promouvoir une société libre, tolérante et juste ».

46 *Lingens c. Autriche*, précité, § 42, mais voir aussi *Lindon et autres c. France*, précité, S 57-58.

47 *Castells c. Espagne*, n° 11798/85 arrêt du 23 avril 1992, série A n° 236, § 46.

48 *Pedersen et Baadsgaard c. Danemark*, précité, § 80.

la Cour a ainsi estimé que, bien qu'un officier de police de haut grade doive tolérer un niveau plus élevé de critique qu'un quelconque individu, il ne peut pas être mis sur un pied d'égalité avec les politiciens lorsqu'il s'agit de débats publics portant sur son action professionnelle.

La Cour a également inclus dans son évaluation **le comportement** de la personne visée préalablement à l'expression de l'opinion dont elle a été victime. A titre d'exemple, dans l'affaire *Nilsen et Johnsen*,⁴⁹ elle a estimé que le fait que la partie défenderesse ait dépassé l'exercice de ses fonctions d'expert gouvernemental, en participant à un débat public et en publiant un livre critiquant sévèrement les méthodes de travail de la police, était un élément important.

Diffusion et impact potentiel de l'expression en cause

L'impact potentiel du moyen d'expression utilisé constitue un facteur important auquel il est fait référence dans la jurisprudence de la Cour européenne. Afin de mesurer l'influence éventuelle d'un discours, la Cour se réfère en particulier à la forme d'expression employée et au support utilisé pour sa diffusion, mais également au cadre dans lequel cette diffusion a eu lieu.

◆ Presse écrite

Eu égard à l'importance particulière accordée à la liberté de la presse et au rôle essentiel des publications dans une société démocratique, la Cour opère en la matière un contrôle très strict.

Dans l'arrêt *Halis Doğan*, la Cour rappelle ainsi que « si toute publication ne doit pas franchir les bornes fixées en vue, notamment, de la protection des intérêts vitaux de l'Etat, telles la sécurité nationale ou l'intégrité territoriale, contre la menace du terrorisme, ou en vue de la défense de l'ordre ou de la prévention du crime, il lui incombe néanmoins de communiquer des informations et des idées sur des questions politiques, y compris sur celles qui divisent l'opinion. A sa fonction qui consiste à en diffuser s'ajoute le droit, pour le public, d'en recevoir. La liberté de recevoir des informations ou des idées fournit à l'opinion publique

49 *Nilsen et Johnsen c. Norvège* [GC], n° 23118/93, § 52, CEDH 1999-VIII.

l'un des meilleurs moyens de connaître et juger les idées et attitudes des dirigeants »⁵⁰.

◆ Médias audiovisuels

Bien que les principes relatifs à la liberté de la presse aient d'abord été formulés pour la presse écrite, « ces principes s'appliquent à n'en pas douter aux moyens audiovisuels »⁵¹. En conséquence, l'importance particulière accordée au rôle de la presse se trouve encore accrue lorsque des médias audiovisuels sont en cause.

En particulier, la Cour souligne, dans l'arrêt *Jersild*, que « les médias audiovisuels ont des effets souvent beaucoup plus immédiats et puissants que la presse écrite (...). Par les images, les médias audiovisuels peuvent transmettre des messages que l'écrit n'est pas apte à faire passer »⁵². Dès lors que des médias audiovisuels sont en jeu, la Cour aura alors égard au format des émissions au cours desquelles les propos litigieux ont été diffusés, afin d'apprécier l'impact probable du sujet de l'émission sur le public. La Cour relève ainsi que, dans l'affaire *Jersild*, le sujet « fut projeté dans le cadre d'une émission d'actualités danoises sérieuse et était destiné à un public bien informé »⁵³ et était précédé d'une introduction par le présentateur de l'émission, se référant aux récents débat public et commentaires de la presse sur le racisme au Danemark. La Cour en déduit que tant « l'introduction du présentateur de télévision que le comportement du requérant au cours des entretiens démarquèrent clairement celui-ci des personnes interrogées »⁵⁴. Ces précautions n'ont toutefois pas été jugées suffisantes pour les juges de la minorité, qui déplorent l'absence d'une « déclaration claire de réprobation »⁵⁵ des propos racistes tenus par les personnes interrogées.

D'autre part, dans l'arrêt *Gündüz*, la Cour insiste sur le fait que le requérant participait activement à une « discus-

Pour évaluer l'impact potentiel d'un discours litigieux, la Cour tient compte notamment du support utilisé pour sa diffusion (presse écrite, médias audiovisuels ou œuvres d'art).

50 *Halis Doğan c. Turquie* (n° 3), précité, § 32.

51 *Jersild c. Danemark*, précité, § 31.

52 *Ibid.*

53 *Ibid.*, § 34.

54 *Ibid.*

55 Opinion dissidente commune aux Juges Ryssdal, Bernhardt, Spielmann et Loizou, § 3.

sion publique animée » : les propos tenus par le requérant avaient pu être contrebalancés par les interventions des autres participants au cours de l'émission en question et ses idées étaient exprimées dans le cadre d'un débat pluraliste. Pour justifier certains propos tenus par le requérant qui peuvent passer pour insultants, la Cour relève qu'« il s'agissait de déclarations orales faites lors d'une émission télévisée en direct, ce qui a ôté la possibilité au requérant de les reformuler, de les parfaire ou de les retirer avant qu'elles ne soient rendues publiques »⁵⁶.

◆ Formes d'expression artistique

Selon la Cour, l'impact potentiel est beaucoup moins important dans les formes d'expression artistique, telles des **poèmes**, que dans les mass médias, les poèmes n'étant par nature accessibles qu'à un groupe restreint d'individus. Dans l'arrêt *Karataş*, s'agissant de poèmes, la Cour relève que « ces textes constituent une forme d'expression artistique qui s'adresse à une minorité de lecteurs qui y sont sensibles »⁵⁷. Ceci constitue « une limite notable à leur impact potentiel sur la 'sécurité nationale', l' 'ordre public' ou l' 'intégrité territoriale' »⁵⁸. Dans cette affaire, la Cour est parvenue à la conclusion que le requérant concerné n'avait pas pour intention d'appeler à la révolte ni à la violence, mais souhaitait seulement exprimer sa profonde détresse face à la situation politique.

Par ailleurs, la Cour a souligné que la **satire** constitue une forme d'expression artistique et de commentaire social qui, par l'exagération et la distorsion de la réalité, revêt un caractère délibérément provocateur. Aussi toute atteinte au droit d'un artiste à recourir à pareil mode d'expression doit-elle être examinée avec un soin particulier⁵⁹.

◆ Lieu de diffusion

La situation particulière de la région et le lieu dans lesquels les propos ont été tenus ou diffusés ont également leur importance. A plusieurs reprises, la Cour s'est référé-

56 *Gündüz c. Turquie*, précité, § 49.

57 *Karataş c. Turquie* [GC], n° 23168/94, § 49, CEDH 1999-IV.

58 *Ibid.*, § 52.

59 *Vereinigung Bildender Künstler c. Autriche*, n° 68354/01, § 33, 25 janvier 2007.

rée aux « difficultés liées à la lutte contre le terrorisme », pour conférer une marge d'appréciation plus large à l'Etat impliqué dans une telle lutte, en l'occurrence la Turquie. Par ailleurs, dans l'affaire *Seurot*, le risque avéré de diffusion du texte litigieux au sein d'un établissement scolaire amène un contrôle plus strict de la part de la Cour.

Nature et gravité de l'ingérence

Selon la Cour, la nature et la lourdeur des peines infligées sont aussi des éléments à prendre en considération lorsqu'il s'agit de mesurer la proportionnalité de l'ingérence au but poursuivi. Il s'avère toutefois que ce paramètre n'est pas toujours déterminant mais bien plutôt accessoire puisque, à l'occasion, la Cour se dispense d'examiner cet élément, ou ne l'évoque que brièvement ou partiellement, parvenant à un constat de violation au vu des autres éléments de l'affaire. Dans l'arrêt *Gündüz* par exemple, la Cour estime que le constat auquel elle vient de parvenir, à savoir que l'atteinte portée au droit à la liberté d'expression du requérant ne se fondait pas sur des motifs suffisants au regard de l'article 10, la dispense « de poursuivre son examen pour rechercher si la sanction de deux ans d'emprisonnement infligée au requérant, qui revêtait une sévérité extrême même avec la possibilité de libération conditionnelle qu'offre le droit turc, était proportionnée au but visé »⁶⁰. Dans l'arrêt *Jersild*, le faible montant de l'amende infligée au requérant n'entre pas en ligne de compte : aux yeux de la Cour « ce qui importe, c'est que le journaliste a été condamné »⁶¹.

Il arrive cependant que ce facteur apparaisse essentiel dans la conclusion à laquelle parvient la Cour. C'est ainsi qu'elle peut considérer que, bien que la restriction du droit à la liberté d'expression était nécessaire dans son principe, la sanction infligée est disproportionnée et emporte par conséquent violation de l'article 10 CEDH. Plusieurs éléments entrent ici en ligne de compte.

◆ Nature des sanctions

De manière générale, la Cour prend en compte l'importance et la nature des mesures constitutives d'une ingérence dans la liberté d'expression. Dans l'arrêt *Incal*, la condamnation

La nature et la lourdeur des peines infligées sont des éléments que la Cour peut prendre en compte pour mesurer la proportionnalité d'une ingérence dans la liberté d'expression au but poursuivi.

60 *Gündüz c. Turquie*, précité, § 54.

61 *Jersild c. Danemark*, précité, § 35.

du requérant à diverses peines, dont une interdiction d'accès à la fonction publique et l'exercice de plusieurs activités politiques, associatives et syndicales, alors qu'il s'agissait d'un membre du bureau d'un parti de l'opposition, est jugée disproportionnée au but visé et, partant, non nécessaire dans une société démocratique. Par contre, la résiliation du contrat d'un enseignant dans un collège privé n'a pas été jugée disproportionnée par la Cour, en dépit de sa gravité, eu égard aux autres circonstances de l'affaire⁶².

Le Cour opère un contrôle particulièrement strict lorsqu'une **peine d'emprisonnement** est en cause. Dans l'arrêt *Erbakan*, la Cour note, qu'outre sa condamnation à une amende, le requérant s'est vu infliger une peine d'un an d'emprisonnement, assortie de l'interdiction d'exercer plusieurs droits civils et politiques. Pour la Cour, « il s'agissait là assurément de sanctions très sévères pour un homme politique notoire »⁶³. La Cour ajoute qu'il « convient en particulier de noter que, par sa nature même, une telle sanction produit immanquablement un effet dissuasif, et le fait que le requérant n'a pas exécuté la sienne ne saurait rien changer à cette conclusion »⁶⁴. De même, dans l'arrêt *Karataş*, la Cour est « frappée par la sévérité de la peine infligée au requérant – plus de treize mois d'emprisonnement notamment – et par l'insistance des poursuites à son égard »⁶⁵, dans la mesure où l'amende prononcée à l'encontre du requérant fut plus que doublée à la suite de l'entrée en vigueur d'une nouvelle loi.

La condamnation au versement d'une **amende**, y compris lorsque celle-ci se limite à une somme symbolique, ou de dommages intérêts, peut être jugée comme une sanction excessive par la Cour à partir du moment où cette condamnation entraîne un effet dissuasif pour l'exercice de la liberté d'expression.

Enfin, une **restriction préalable** appelle un examen en principe scrupuleux de la part de la Cour⁶⁶. Elle estime en effet qu'une telle restriction présente un danger particulier,

62 *Seurot c. France*, précitée.

63 *Erbakan c. Turquie*, précité, § 69.

64 *Ibid.*

65 *Karataş c. Turquie*, précité, § 53.

66 *Observer et Guardian c. Royaume-Uni*, précité, § 60.

en ce qu'elle empêche la transmission d'informations et d'idées *ex ante*. Pour la Cour, « il en va spécialement ainsi dans le cas de la presse: l'information est un bien périssable et en retarder la publication, même pour une brève période, risque fort de la priver de toute valeur et de tout intérêt »⁶⁷.

◆ Existence de moyens alternatifs

Pour apprécier la proportionnalité de la sanction, la Cour peut prendre en compte l'existence de moyens alternatifs à cette sanction et qui seraient moins attentatoires à la liberté d'expression. Dans l'arrêt *Lehideux et Isorni*, la Cour, insistant sur « la gravité d'une condamnation pénale pour apologie des crimes ou délits de collaboration », se réfère à « l'existence d'autres moyens d'intervention et de réfutation, notamment par les voies de droit civiles »⁶⁸ avant de conclure que la condamnation pénale subie par les requérants était disproportionnée, eu égard aux buts poursuivis. Dans le même ordre d'idée, la Cour va estimer, dans l'arrêt *Incal*, que les autorités auraient pu exiger la modification du tract litigieux, dans la mesure où une demande d'autorisation préalable à sa diffusion avait été déposée à la préfecture, avant d'avoir recours à une sanction pénale. A défaut, la Cour relève la radicalité de l'ingérence litigieuse et souligne que « son aspect préventif soulève à lui seul des problèmes sur le terrain de l'article 10 »⁶⁹.

◆ Nécessité de cohérence dans l'attitude des Etats

La Cour exige de la part des Etats une certaine cohérence dans les restrictions imposées. Les autorités nationales ne peuvent en effet pas sanctionner des propos ou des activités qu'elles ont antérieurement autorisées, ou du moins tolérées. Dans l'affaire *Erbakan*, la Cour n'admet en conséquence pas que des poursuites pénales soient engagées quatre ans et cinq mois après la diffusion des propos incriminés : ceci ne représente pas un moyen raisonnablement propor-

67 *Ibid.*

68 *Lehideux et Isorni c. France*, précité, § 57. Dans leur opinion dissidente commune, les Juges Foighel, Loizou et Sir John Freeland notent pour leur part, sur la question de la proportionnalité, que la sanction se limitait au paiement d'un franc symbolique aux associations qui s'étaient constituées parties civiles et à la publication dans *Le Monde* d'extraits de l'arrêt les condamnant (§ 7).

69 *Incal c. Turquie*, précité, § 56.

tionné aux buts légitimes visés. La Cour semble donc mettre à la charge des Etats contractants une certaine obligation de diligence dans l'engagement des poursuites pénales. Le raisonnement de la Cour dans l'arrêt *Lehideux et Isorni* semble procéder de la même idée, lorsqu'elle fait référence au fait que la publication litigieuse se situait dans le droit fil de l'objet des associations que dirigeaient les requérants, associations qui avaient par ailleurs été légalement constituées et qui n'avaient jamais fait l'objet de poursuites en raison de cet objet⁷⁰.

70 *Lehideux et Isorni c. France*, précité, § 56.

Cas pratique n° 2

Faits

L'Etat d'Amarland est membre du Conseil de l'Europe et partie à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales depuis 1990.

M. John Lagart, ressortissant de cet Etat, était, à l'époque des faits, rédacteur en chef du journal *La voix d'Amarland*, un quotidien local, diffusé dans le Nord du pays à environ 10000 exemplaires. Il publia, à la page 10 du numéro 275 de ce journal paru le 16 juin 2006, deux caricatures mettant en scène la minorité *amye*, présente dans le Nord : ces caricatures critiquaient la politique « d'assimilation » menée par le Gouvernement dans cette région et décrivaient la manière dont certaines mesures récemment mises en œuvre par le Gouvernement avaient pour effet de « museler » les membres de cette minorité, jugés trop revendicatifs. La minorité *amye* est en effet connue pour sa volonté d'autonomie, certains groupes autonomistes ayant déjà eu recours ou appelé à la violence afin de défendre leurs idées.

Par un acte du 28 juin 2006, le procureur de la République près la cour de première instance, en vertu du code pénal amarlandien, inculpa le requérant d'incitation du peuple à la haine sur la base d'une distinction fondée sur l'appartenance à une race, du fait de la publication des deux caricatures. M. Lagart n'ayant pas déclaré l'identité de l'auteur des caricatures, il a en outre été fait application de la règle de droit interne, en vertu de laquelle la responsabilité concernant les articles ou caricatures dont l'identité de l'auteur est inconnue et non déclarée par le rédacteur en chef incombe audit rédacteur en chef, comme s'il en était lui-même l'auteur.

Par un arrêt du 6 décembre 2006, la cour de première instance condamna M. Lagart à une peine de prison de deux ans et à payer une amende de 1800 euros. Elle décida également d'interdire la parution du journal pendant une semaine. M. Lagart se pourvut en cassation contre cette condamnation. Dans les motifs de son pourvoi, il mentionna l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme. Par un arrêt du 21 septembre 2007, la Cour de cassation débouta le requérant de sa demande et confirma l'arrêt rendu en première instance.

En conséquence, M. Lagart a saisi la Cour européenne, en vertu de l'article 34 CEDH, d'une requête dirigée contre l'Etat d'Amarland le 18 octobre 2007.

Solution envisageable

A la lumière de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme et des principes généraux applicables en matière de liberté d'expression, la condamnation litigieuse constitue sans nul doute une ingérence dans le droit du requérant à la liberté d'expression, protégé par l'article 10 § 1. Cette ingérence était prévue par la loi et poursuivait un but légitime, à savoir la protection de la sécurité et de l'ordre publiques (protection de l'intégrité territoriale) au sens de l'article 10 § 2. Mais était-elle « nécessaire dans une société démocratique » ?

Facteurs à prendre en considération

Il faut porter une attention particulière au contenu des caricatures ainsi qu'au contexte dans lequel elles ont été publiées. A cet égard, il faut ici tenir compte :

- du contenu : critique certes virulente, mais s'agit-il d'un « discours de haine » ? L'expression en cause constitue-t-elle une incitation à la violence à l'encontre d'individus, de groupes d'individus ou d'une partie de la population ? On peut en douter. Une caricature a certes un impact en général plus fort qu'un texte, surtout dans la région concernée, mais le trait est volontairement exagéré, s'agissant de caricatures.
- des circonstances entourant le cas, en particulier la menace « séparatiste »
- du requérant : rédacteur en chef, et non directement auteur des caricatures
- de la diffusion du journal
- de la condamnation (nature et lourdeur des peines infligées) : peine de prison, amende et suspension de la diffusion du journal pour une semaine. Cela semble assez sévère en l'espèce.

Conclusion

Il ressort de l'ensemble de ces éléments que la condamnation semble disproportionnée au but poursuivi et non nécessaire dans une société démocratique. La condamnation constituerait donc une violation de l'article 10 CEDH.

Comp. : *Ergin c. Turquie* (n° 3), n° 50691/99, 16 juin 2005.

(c) Cas particulier des attaques contre des convictions religieuses

Les facteurs précédents n'interviennent pas ou très peu dans les affaires liées à l'expression d'opinion de nature religieuse.

La Cour a énoncé à plusieurs reprises 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 »⁷¹. Cependant, dans le cas d'attaques jugées offensantes et concernant des questions considérées comme sacrées par les croyants, la Cour reconnaît la possibilité pour les Etats d'adopter des mesures restrictives de la liberté d'expression. A cet égard, elle considère que les sentiments religieux d'autrui constituent sans nul doute des « droits d'autrui » au sens de l'article 10 § 2 de la Convention.

C'est par une affirmation de principe que la Cour européenne s'est positionnée en faveur de la reconnaissance d'une large marge d'appréciation aux Etats contractants, dès lors que des attaques contre des convictions religieuses sont en jeu :

« L'absence de conception uniforme, dans les pays européens, des exigences afférentes à la protection des droits d'autrui s'agissant des attaques contre des convictions religieuses élargit la marge d'appréciation des États contractants lorsqu'ils réglementent la liberté d'expression dans des domaines susceptibles d'offenser des convictions personnelles intimes relevant de la morale ou de la religion »⁷².

71 *Otto Preminger Institut c. Autriche*, n° 13470/87 arrêt du 20 septembre 1994, série A n° 295-A, § 47.

72 Cette formule se retrouve dans plusieurs arrêts, avec une variante dans l'arrêt *Murphy c. Irlande*, qui précise : « Il n'existe apparemment pas de conception uniforme des exigences afférentes à 'la protection des droits d'autrui' dans le contexte de la réglementation de la diffusion des annonces à caractère religieux » (*Murphy c. Irlande*, n° 44179/98, § 81, CEDH 2003-IX).

La Cour européenne admet qu'un Etat puisse adopter des mesures restreignant la liberté d'expression lorsque des propos sur des croyances religieuses sont gratuitement offensants, injurieux envers les croyants, portent atteinte au droit de ces derniers d'exprimer leur religion, ou incitent à la haine ou la violence à leur égard.

La Cour reprend ici la logique déjà adoptée dans le domaine de la morale, où l'absence de « dénominateur commun » l'avait conduite à reconnaître aux Etats une marge d'appréciation substantielle. En l'espèce, la Cour justifie l'existence d'une importante marge d'appréciation en arguant de l'impossibilité « 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 ». La Cour insiste ici sur la grande diversité des conceptions liées à la religion⁷³, semblables conceptions pouvant même varier au sein d'un seul pays⁷⁴.

Ce facteur de diversité explique que la Cour n'accorde que peu de poids aux autres éléments de l'affaire et abandonne entièrement l'évaluation de la situation générale à l'Etat défendeur. Elle estime en effet que les autorités nationales « se trouvent en principe mieux placées que le juge international pour se prononcer sur le contenu précis de ces exigences »⁷⁵. Cette large marge d'appréciation amène la Cour à mettre l'accent sur le contexte particulier des affaires soumises à son examen.

Par conséquent, dans la majorité des affaires relatives à des attaques contre des convictions religieuses soumises à la Cour, celle-ci a conclu à la non violation de l'article 10, jugeant l'ingérence nécessaire à la protection des droits d'autrui, en raison de la très large marge d'appréciation octroyée aux Etats en la matière. Elle a ainsi jugé que :

- ◆ le respect des sentiments religieux des croyants, tel qu'il est garanti à l'article 9 de la Convention, pouvait être violé par des représentations provocatrices d'objets de vénération religieuse, ajoutant que « de telles représentations peuvent passer pour une violation malveillante de l'esprit de tolérance, qui doit aussi caractériser une société démocratique »⁷⁶ ;

73 Dans l'arrêt *Wingrove c. Royaume-Uni*, la Cour note à cet égard que « ce qui est de nature à offenser gravement des personnes d'une certaine croyance religieuse varie fort dans le temps et dans l'espace, spécialement à notre époque caractérisée par une multiplicité croissante de croyances et de confessions » (précité, § 58).

74 *Otto Preminger Institut c. Autriche*, précité, § 50.

75 *Wingrove c. Royaume-Uni*, précité, § 58.

76 *Otto Preminger Institut c. Autriche*, précité, § 47.

- ◆ le seuil élevé de profanation incluse dans la définition du délit de blasphème en droit anglais constituait une garantie⁷⁷, l'ampleur de l'insulte aux sentiments religieux devant être importante pour entraîner une condamnation pour blasphème ;
- ◆ lorsqu'il ne s'agit pas seulement de propos qui heurtent ou qui choquent, ou d'une opinion « provocatrice », mais aussi d'une attaque injurieuse contre la personne du Prophète de l'Islam, les croyants peuvent légitimement se sentir attaqués, de manière injustifiée et offensante, par la critique des dogmes religieux⁷⁸.

A l'inverse, dans certaines affaires, la marge d'appréciation des Etats devient plus étroite, aboutissant à des constats de violation de l'article 10 CEDH :

- ◆ dans l'arrêt *Giniewski*, l'accent est mis sur l'importance de la liberté de la presse et du débat sur les questions d'intérêt général. La Cour ne se place donc pas sur le terrain des attaques contre des convictions religieuses⁷⁹, bien que l'article litigieux mette en cause certains principes de la religion catholique, mais estime que cet article participait à une réflexion que le requérant a voulu exprimer en tant que journaliste et historien, au sujet d'une question relevant incontestablement de l'intérêt général dans une société démocratique, à savoir les diverses causes possibles de l'extermination des Juifs en Europe. La Cour souligne par ailleurs que l'article rédigé par le requérant n'avait aucun caractère gratuitement offensant ni injurieux et qu'il n'incitait ni à l'irrespect ni à la haine⁸⁰ ;
- ◆ dans l'arrêt *Aydın Tatlav*, l'absence de cohérence dans l'attitude de l'Etat, qui engage des poursuites à l'occasion de la cinquième réédition d'un ouvrage alors qu'il avait autorisé les quatre premières, semble emporter la conviction de la Cour. En outre, la Cour « n'observe pas, dans les propos litigieux, un ton insultant visant directement la personne des croyants,

77 *Wingrove c. Royaume-Uni*, précité, § 60.

78 *I.A. c. Turquie*, n° 42571/98, § 29, CEDH 2005-VIII.

79 *Giniewski c. France*, n° 64016/00, § 51, 31 janvier 2006 : « l'analyse de l'article litigieux montre qu'il ne s'agit pas d'un texte comportant des attaques contre des convictions religieuses en tant que telles ».

80 *Giniewski c. France*, *ibid.*, § 52.

ni une attaque injurieuse pour des symboles sacrés, notamment des Musulmans, même si, à la lecture du livre, ceux-là pourront certes se sentir offusqués par ce commentaire quelque peu caustique de leur religion »⁸¹ ;

- ❖ dans l'arrêt *Klein*, la Cour a conclu que la Slovaquie avait violé l'article 10 pour avoir condamné un journaliste, auteur d'un article qui critiquait un archevêque pour avoir proposé sur une chaîne de télévision d'interdire la distribution du film « *Larry Flint* », de même que l'affiche promotionnelle de celui-ci. La Cour est d'avis que l'article en question n'avait « ni porté atteinte au droit des croyants d'exprimer et de pratiquer leur religion, ni dénigré leur foi » : la Cour considère que les termes forts employés ne concernaient que l'archevêque et que le requérant, dans son article, « n'a pas discrédité et rabaissé une partie de la population en raison de sa foi catholique », même si, par ses critiques, le journaliste a pu offenser des fidèles⁸² ;
- ❖ enfin, la Cour a jugé dans l'arrêt *Nur Radyo Ve Televizyon* que certains propos « si choquants et offensants qu'ils puissent être » pouvaient être admis à partir du moment où « ils n'incitent nullement à la violence et ne sont pas de nature à fomenter la haine contre les personnes qui ne seraient pas membres de la communauté religieuse en question »⁸³, et ce en dépit du caractère prosélytique, « de nature à insuffler superstition, intolérance et obscurantisme »⁸⁴, des propos en question, qui attribuaient une signification religieuse à un tremblement de terre.

Ainsi, même dans le contexte de croyances religieuses, la Cour admet des expressions « **choquantes** » et « **offensantes** », à condition toutefois que :

- ces expressions ne sont pas gratuitement offensantes ;
- le ton insultant ne vise pas directement la personne des croyants ;

81 *Aydın Tatlav c. Turquie*, précité, § 28.

82 *Klein c. Slovaquie*, n° 72208/01, § 52, 31 octobre 2006.

83 *Nur Radyo Ve Televizyon Yayını A.Ş. c. Turquie*, n° 6587/03, § 30, 27 novembre 2007.

84 *Ibid.*

- ces expressions ne sont injurieuses ni pour les croyants, ni pour des symboles sacrés ;
- elles ne portent pas atteinte au droit des croyants d'exprimer et de pratiquer leur religion et ne dénigrent pas leur foi ;
- surtout, elles n'incitent ni à l'irrespect ni à la haine ou à la violence.

Cas pratique n° 3

Faits

L'Etat de Micronie est membre du Conseil de l'Europe et partie à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales depuis 1998.

La *Micronie Art Gallery* est une galerie d'art indépendante figurant parmi les plus connues de Micronie. Elle est située dans un quartier populaire de la capitale, où vit une population très religieuse, et se consacre exclusivement à des expositions d'art contemporain. Elle est gérée par le biais d'une association, l'association *Micron'Art*.

Dans le cadre des célébrations de son dixième anniversaire, cette association organisa, du 2 mai au 21 juin 2000, une rétrospective des peintres les plus célèbres de Micronie. Parmi les œuvres exposées figuraient des tableaux prêtés par le peintre Leonard D.

Plusieurs de ces tableaux ont suscité une grande controverse en Micronie, dans la mesure où certaines œuvres érotiques du peintre, figure majeure du surréalisme, pouvaient choquer la population fortement religieuse du quartier populaire où est installée la galerie d'art. Ces tableaux mettaient en effet en scène plusieurs personnages religieux, dans des postures sexuelles non équivoques.

Une association du quartier, trouvant ces tableaux « sulfureux » et évoquant le fait qu'il apparaissait mal placé de les exposer à la *Micronie Art Gallery*, étant donné que le quartier abrite des populations très croyantes, organisa plusieurs manifestations devant la galerie pour demander le retrait de ces tableaux, sans succès.

Le 15 juin 2000, l'association de quartier attaqua en conséquence l'association *Micron'Art* sur le fondement de la loi sur les droits d'auteur de Micronie, sollicitant une ordonnance faisant interdiction à l'association d'exposer les tableaux en question. Alors que le tribunal de première instance rejeta cette action, la cour d'appel estima que les tableaux revêtaient un caractère offensant et délivra une injonction faisant interdiction à l'association de montrer trois de ces tableaux dans l'exposition en question de cette galerie aux dates prévues. L'association *Micron'Art* interjeta vainement appel de cette décision : le pourvoi en cassation fut rejeté le 1er février 2006.

En conséquence, l'association *Micron'Art* a saisi la Cour européenne, en vertu de l'article 34 CEDH, d'une requête dirigée contre la Micronie le 11 février 2006.

Solution envisageable

Cette affaire touche indéniablement au droit à la liberté d'expression artistique, qui est couvert par l'article 10 CEDH. L'interdiction faite à l'association requérante d'exposer les tableaux litigieux s'analyse sans nul doute en une atteinte au droit à la liberté d'expression de l'intéressée. En outre, cette atteinte était « prévue par la loi » et poursuivait le but légitime que constitue la « protection des droits d'autrui », plus précisément la protection des sentiments religieux d'autrui.

En ce qui concerne la nécessité de l'ingérence, plusieurs éléments sont à prendre en considération :

- la nature et la gravité de l'ingérence : l'injonction des tribunaux micronésiens est limitée dans le temps et dans l'espace. Elle n'interdit à l'association requérante d'exposer trois tableaux litigieux que dans un endroit déterminé, sans préjuger d'une exposition potentielle dans le futur.
- de plus, eu égard au contexte de croyances religieuses dans lequel s'inscrit cette affaire, il est probable que la Cour accorde à l'Etat défendeur une très large marge d'appréciation : les tableaux peuvent constituer des attaques gravement offensantes concernant des questions considérées comme sacrées pour les croyants.
- en outre, une attention particulière peut être accordée au contexte de l'affaire : la religion mise en scène dans les tableaux litigieux est celle de l'immense majorité des habitants du quartier.

Conclusion

Si la Cour choisit de se placer sur le terrain de la protection des sentiments religieux d'autrui, et eu égard au caractère limité de l'ingérence, elle conclurait probablement que l'injonction litigieuse était proportionnée au but poursuivi et donc nécessaire dans une société démocratique. En conséquence, il y aurait non violation de l'article 10 CEDH.

Comp. : *Müller et autres c. Suisse*, arrêt du 24 mai 1988, série A n° 133. *Vereinigung Bildender Künstler c. Autriche*, no 68354/01, CEDH 2007-...

Wingrove c. Royaume-Uni, arrêt du 25 novembre 1996, Recueil des arrêts et décisions 1996-V

IV. Facteurs tirés d'autres sources

D'autres organes internationaux ou régionaux, en particulier le Comité des droits de l'homme, le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale et l'ECRI, ont eu à se pencher sur les limites du droit à la liberté d'expression en matière de « discours de haine », précisant certains facteurs d'identification de ce type de discours.

But de l'expression

- ❖ Dans sa décision *Faurisson c. France*, le Comité des droits de l'homme a conclu que la restriction imposée à la liberté d'expression de l'auteur, condamné sur le fondement de la « loi Gayssot » pour des propos négationnistes, était permise en vertu du paragraphe 3 a) de l'article 19 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques. Pour ce faire, le Comité a souligné que « les propos tenus par l'auteur, replacés dans leur contexte intégral, étaient **de nature à faire naître ou à attiser des sentiments antisémites** » et que en conséquence « la restriction visait à faire respecter le droit de la communauté juive de ne pas craindre de vivre dans un climat d'antisémitisme »⁸⁵.
- ❖ Cette affirmation a été reprise par le Comité des droits de l'homme dans l'affaire *Malcolm Ross c. Canada* : après avoir rappelé que « les droits ou la réputation d'autrui pour la protection desquels des restrictions peuvent être autorisées en vertu de l'article 19 peuvent être les droits ou la réputation d'autrui ou de la communauté dans son ensemble », le Comité réaffirme que « des restrictions peuvent être autorisées à l'égard de déclarations qui sont de nature à susciter ou à renforcer un sentiment antisémite, afin de préserver le droit des communautés juives d'être protégées contre la haine religieuse »⁸⁶.

Le Comité des droits de l'homme estime que des restrictions à la liberté d'expression peuvent être autorisées et même nécessaires lorsque des propos incitent à la haine raciale ou religieuse.

85 Comité des droits de l'homme, *Faurisson c. France*, Communication n° 550/1993, 8 novembre 1996, § 9.6.

86 Comité des droits de l'homme, *Malcolm Ross c. Canada*, Communication n° 736/1997, 18 octobre 2000, § 11.5.

Contenu de l'expression

Les discours constitutifs d'une incitation à la haine sont unanimement condamnés par les organes de contrôle internationaux et ne sont pas couverts par la liberté d'expression. C'est ce que rappelle par exemple le Comité des droits de l'homme : dans sa décision *J. R. T. et W. G. Party c. Canada*, il déclare une communication, relative à la diffusion de messages antisémites par téléphone, irrecevable pour incompatibilité *ratione materiae* avec les dispositions du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, en se fondant sur le fait que « les opinions que M. T. cherche à diffuser par téléphone constituent nettement **une incitation à la haine raciale ou religieuse**, que le Canada est tenu d'interdire en vertu du paragraphe 2 de l'article 20 du Pacte »⁸⁷.

Le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale a également été confronté à la question de savoir quelles déclarations étaient protégées par la clause de sauvegarde qui figure à l'article 4 de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale. Dans l'affaire *Communauté juive d'Oslo et autres c. Norvège*, il a dû s'exprimer au sujet d'un discours prononcé à l'occasion d'un défilé organisé en mémoire du dirigeant nazi Rudolf Hess par un groupe répondant au nom de « Bootboys ». Le Comité a noté à cette occasion que « le principe de la liberté d'expression a bénéficié d'un faible niveau de protection dans les affaires de propos racistes et haineux examinées par d'autres organes internationaux et que le Comité lui-même, dans sa Recommandation générale n° 15, dit clairement que l'interdiction de la diffusion de toute idée fondée sur la supériorité ou la haine raciales est compatible avec le droit à la liberté d'opinion et d'expression »⁸⁸. En l'espèce, le Comité estime que les déclarations en cause « contiennent des idées fondées sur la supériorité ou la haine raciales » et que « la référence à Hitler et ses convictions et l'appel à suivre ses traces doivent (...) être considérés comme **une incitation, sinon à la violence, du moins**

87 Comité des droits de l'homme, *J. R. T. et W. G. Party c. Canada*, Communication n° 104/1981, 6 avril 1983, § 8.

88 Comité pour l'élimination de la discrimination raciale, *Communauté juive d'Oslo et autres c. Norvège*, Communication n° 30/2003, 15 août 2005, § 10.5.

à la **discrimination raciale** »⁸⁹. Le Comité a conclu que ces déclarations, en ce qu'elles étaient « exceptionnellement/ manifestement agressives », n'étaient pas protégées par la clause de sauvegarde et que, de ce fait, l'acquittement de leur auteur par la Cour suprême de Norvège avait entraîné une violation de l'article 4 de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale.

De manière générale, l'ECRI a considéré que la loi devait ériger en infractions pénales les propos suivants, s'ils sont intentionnels⁹⁰ :

- ◆ l'incitation publique à la violence, à la haine ou à la discrimination ; les injures ou la diffamation publiques ; ou les menaces à l'égard d'une personne ou d'un ensemble de personnes, en raison de leur race, leur couleur, leur langue, leur religion, leur nationalité ou leur origine nationale ou ethnique ;
- ◆ l'expression publique, dans un but raciste, d'une idéologie qui prône la supériorité d'un ensemble de personnes en raison de leur race, leur couleur, leur langue, leur religion, leur nationalité ou leur origine nationale ou ethnique, ou qui calomnie ou dénigre un tel ensemble de personnes ;
- ◆ la négation, la minimisation grossière, la justification ou l'apologie publiques, dans un but raciste, de crimes de génocide, de crimes contre l'humanité ou de crimes de guerre.

Selon l'ECRI, l'incitation publique à la violence, à la haine ou à la discrimination à l'égard d'une personne ou d'un ensemble de personnes en raison, par exemple, de leur religion ou leur origine ethnique, devraient constituer des infractions pénales.

Contexte de l'expression

◆ Statut de l'auteur des propos

Dans sa décision *Malcolm Ross c. Canada*, qui concernait un enseignant s'étant vu privé de son poste en raison de déclarations publiques, jugées discriminatoires à l'égard des personnes de religion et d'ascendance juives, l'auteur dénigrant notamment la religion et les convictions des juifs, le Comité des droits de l'homme a pris en considération

89 *Ibid.*, § 10.4.

90 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, partie IV (droit pénal), point 18 (a) à (e).

les fonctions de l'auteur des propos. Il a ainsi souligné que les devoirs et responsabilités que comporte l'exercice de liberté d'expression « ont une importance particulière dans le cadre du système scolaire, notamment lorsqu'il s'agit de l'enseignement destiné à de jeunes élèves ; (...) l'influence qu'exercent **les enseignants** peut justifier l'imposition de restrictions afin de veiller à ce que le système scolaire n'accorde pas de légitimité à l'expression d'opinions qui sont discriminatoires »⁹¹.

D'autre part, dans l'affaire *Kamal Quereshi c. Danemark*, le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale a attiré « l'attention de l'Etat partie sur la nécessité d'établir l'équilibre entre la liberté d'expression et les prescriptions de la Convention [internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale] imposant d'empêcher et d'éliminer tous actes de discrimination raciale, en particulier dans le cadre de déclarations faites par **les membres de partis politiques** »⁹².

Déjà dans son Programme d'action adopté en 2001, la Conférence mondiale contre le racisme, la discrimination raciale, la xénophobie et l'intolérance qui y est associée soulignait « le rôle capital que **les politiciens et les partis politiques** peuvent jouer dans la lutte contre le racisme, la discrimination raciale, la xénophobie et l'intolérance qui y est associée, et encourage les partis politiques à prendre des mesures concrètes pour promouvoir l'égalité, la solidarité et la non-discrimination dans la société, notamment en se dotant volontairement de codes de conduite qui prévoient des mesures disciplinaires internes en cas de violation de leurs dispositions, de façon que leurs membres s'abstiennent de toutes déclarations et actions publiques qui invitent ou incitent au racisme, à la discrimination raciale, à la xénophobie et à l'intolérance qui y est associée »⁹³.

91 Comité des droits de l'homme, *Malcolm Ross c. Canada*, Communication n° 736/1997, 18 octobre 2000, § 11.6.

92 Comité pour l'élimination de la discrimination raciale, *Kamal Quereshi c. Danemark*, Communication n° 27/2002, 19 août 2003, § 9.

93 Programme d'action adopté le 8 septembre 2001 par la Conférence mondiale contre le racisme, la discrimination raciale, la xénophobie et l'intolérance qui y est associée à Durban (Afrique du Sud), § 115.

Dans le même ordre d'idées, l'ECRI a souligné que « **les partis politiques** peuvent jouer un rôle essentiel dans la lutte contre le racisme en formant et en orientant l'opinion publique d'une manière positive » et les a appelé « à formuler un message politique clair favorable à la diversité et au pluralisme dans les sociétés européennes »⁹⁴.

♦ Nature et gravité de la sanction

Toujours dans l'affaire *Malcolm Ross c. Canada*, le Comité des droits de l'homme a estimé que « la décision de démettre l'auteur de ses fonctions d'enseignant peut être considérée comme une restriction nécessaire à la protection du droit et de la liberté des enfants juifs de bénéficier d'un système scolaire à l'abri des partis pris, des préjugés et de l'intolérance »⁹⁵. En l'occurrence, l'auteur, privé de son poste d'enseignant, avait été mis en congé sans solde pendant une semaine, avant d'être transféré à un poste de non-enseignant. Prenant cet élément en compte, le Comité note que « l'auteur a été assigné à un poste de non-enseignant après seulement une courte période de congé sans solde et que la restriction n'a ainsi pas été appliquée au-delà de la durée nécessaire pour qu'elle exerce son rôle de protection »⁹⁶, concluant en conséquence à la non violation de l'article 19 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

94 Déclaration de l'ECRI sur l'utilisation d'éléments racistes, anti-sémites et xénophobes dans le discours politique, adoptée le 17 mars 2005. V. également sur ce point la Déclaration sur la liberté du discours politique dans les médias, adoptée par la Comité des Ministres du Conseil de l'Europe le 12 février 2004.

95 Comité des droits de l'homme, *Malcolm Ross c. Canada*, Communication n° 736/1997, 18 octobre 2000, § 11.6.

96 *Ibid.*

Cas pratique n° 4

RT1 est la chaîne de télévision la plus populaire de l'Etat de Normandie. Cet Etat est membre du Conseil de l'Europe et partie à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales depuis 2002.

Parmi les programmes les plus regardés de RT1 figure une émission hebdomadaire intitulée « La Parole est à vous » : elle permet aux téléspectateurs de donner leur avis sur l'actualité des dernières semaines en envoyant un courrier à la chaîne. La présentatrice sélectionne ensuite une série de courriers qui sont lus et commentés en direct à l'antenne.

Au printemps 2006, lors de la diffusion de « La Parole est à vous », la présentatrice de l'émission mentionna un courrier qui avait retenu son attention et l'avait « troublée » : un téléspectateur y exprimait son « dégoût » à l'égard de la récente décision, largement commentée dans les médias, du gouvernement normand d'accueillir des réfugiés lowetiens fuyant la guerre civile de leur pays. Ce téléspectateur précisait « qu'ils restent chez eux, ils n'ont que ce qu'ils méritent ! ».

En juin 2006, en raison des passages lus lors de l'émission, la Haute Autorité de l'Audiovisuel de Normandie décida de suspendre pour cinq jours les programmes de RT1 et d'adresser un avertissement à la présentatrice. Selon cette décision, l'émission avait un contenu de nature à inciter la population à la violence, à la haine et à la discrimination raciale. La décision relative à la suspension et à l'avertissement fut notifiée à la société propriétaire de la chaîne de télévision ainsi qu'à la présentatrice le 21 juin 2006.

Le 22 juin 2006, la société et la présentatrice saisirent le tribunal administratif compétent d'un recours en vue d'obtenir l'annulation de la décision. Dans son jugement, le tribunal administratif conclut que la société et la présentatrice, en raison des passages cités lors de l'émission en question, n'avaient pas respecté la loi sur l'audiovisuel et confirma la décision.

Le 4 juillet 2008, la société et la présentatrice formèrent donc un recours auprès du Conseil d'Etat, qui les débouta et confirma le jugement rendu en première instance.

La société et la présentatrice saisirent en conséquence la Cour européenne, en vertu de l'article 34 CEDH, d'une requête dirigée contre l'Etat de Normandie le 12 juillet 2008.

Solution envisageable

A la lumière de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme et des principes généraux applicables en matière de liberté d'expression, la condamnation litigieuse constitue sans nul doute une ingérence dans le droit à la liberté d'expression, protégé par l'article 10 § 1. Cette ingérence était prévue par la loi et poursuivait un but légitime, à savoir la protection des droits d'autrui au sens de l'article 10 § 2. Mais était-elle « nécessaire dans une société démocratique » ?

Facteurs à prendre en considération

Il faut prêter attention aux termes employés dans l'émission incriminée et au contexte dans lequel ils ont été diffusés. En particulier, il faut ici tenir compte :

- du rôle éminent que joue la presse dans une société démocratique : cette importance spéciale vaut non seulement pour la presse écrite, mais aussi pour les médias audiovisuels ;
- du contenu des propos : ces propos touchaient une question d'intérêt général largement débattue, il s'agissait d'un débat public actuel ;
- du fait que, au cours de l'émission, la présentatrice avait pris la précaution de préciser qu'il s'agissait d'une citation et de se distancer du contenu du courrier lu.
- de la nature de la sanction : si l'avertissement peut sembler peu sévère, la suspension apparaît quant à elle disproportionnée par rapport au but poursuivi.

Conclusion

Il ressort de l'ensemble de ces éléments que la condamnation semble non nécessaire dans une société démocratique. Dans cette affaire, la Cour européenne conclurait probablement à la violation de l'article 10 CEDH par l'Etat de Normandie.

Comp : *Özgür Radyo-Ses Radyo Televizyon Yayın Yapım Ve Tanıtım A.Ş. c. Turquie*, nos 64178/00, 64179/00, 64181/00, 64183/00, 64184/00, 30 mars 2006.

Annexes

Dispositions pertinentes des instruments internationaux et régionaux

Droits concernés Instruments	<i>Liberté d'expression</i>	<i>Interdiction de discrimination</i>	<i>Liberté de religion et de manifester sa religion</i>	<i>Respect de la vie privée et familiale</i>	<i>Interdiction de l'abus de droits</i>	<i>Interdiction de la promotion de la haine ou de l'incitation à la discrimination</i>
<i>Déclaration universelle des droits de l'homme</i>	article 19	– article 1 – article 2 – article 7	– article 18 – article 29	article 12		
<i>Pacte international Relatif aux droits civils et politiques</i> ¹	article 19	– article 2 § 1 – article 26	– article 18 – article 27	article 17	article 5	article 20
<i>Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale</i>	article 5 d) viii)	article 1	article 5 d) vii)			article 4 ²
<i>Convention européenne des droits de l'homme</i> ³	article 10	– article 14 – article 1, Protocole N° 12	article 9	article 8	article 17	
<i>Convention Américaine Relative aux Droits de l'Homme</i>	article 13	– article 1 §1 – article 24	article 12	article 11		article 13 (§5)
<i>Charte sociale européenne (révisée)</i> ⁴		article E				
<i>Convention-cadre pour la protection des minorités nationales</i> ⁵	article 9	article 4	– article 5 – article 6 – article 7 – article 8		article 21	
<i>Charte des droits Fondamentaux de l'Union européenne</i>	article 11	article 21	– article 10 – article 22	article 7	article 54	

- 1 Le Pacte international relatif aux droits civils et politiques est juridiquement contraignant pour l'ensemble des Etats membres.
- 2 Quelques Etats membres du Conseil de l'Europe ont formulé des réserves et déclarations concernant l'article 4, concernant la conciliation des obligations imposées par cet article avec le droit à la liberté d'expression et d'association. Voir plus particulièrement les réserves ou déclarations faites par l'Autriche, la Belgique, l'Irlande, l'Italie et le Royaume-Uni, qui soulignent l'importance accordée au fait que l'article 4 de la CERD stipule que les mesures établies par les sous-paragraphes (a), (b) et (c), devraient être adoptées en tenant compte des principes énoncés dans la Déclaration universelle des droits de l'homme et les droits exposés expressément par l'article 5 de la Convention. Ces Etats considèrent donc que les obligations imposées par l'article 4 de la CERD doivent être conciliées avec le droit à la liberté d'opinion et d'expression et le droit à la liberté de réunion pacifique et d'association.
- 3 Le Protocole N° 1 à la CEDH a été ratifié par l'ensemble des Etats membres excepté Andorre, Monaco et la Suisse. Le Protocole N° 12 à la CEDH a été ratifié par les Etats suivants : Albanie, Andorre, Arménie, Bosnie-Herzégovine, Croatie, Chypre, Espagne, Finlande, Géorgie, Luxembourg, Monténégro, Pays-Bas, Roumanie, Saint Marin, Serbie, « l'ex-République yougoslave de Macédoine », Ukraine.
- 4 La Charte sociale européenne (révisée) a été ratifiée par les Etats membres suivant : Albanie, Andorre, Arménie, Azerbaïdjan, Belgique, Bulgarie, Chypre, Estonie, Finlande, France, Géorgie, Irlande, Italie, Lituanie, Malte, Moldova, Norvège, Pays-Bas, Portugal, Roumanie, Slovénie, Suède, Turquie, Ukraine.
- 5 La Convention-cadre pour la protection des minorités nationales a été ratifiée par l'ensemble des Etats membres excepté les Etats suivants : Andorre, Belgique, France, Grèce, Islande, Luxembourg, Monaco et Turquie.

Déclaration universelle des droits de l'homme

Article premier

Tous les êtres humains naissent libres et égaux en dignité et en droits. Ils sont doués de raison et de conscience et doivent agir les uns envers les autres dans un esprit de fraternité.

Article 2

Chacun peut se prévaloir de tous les droits et de toutes les libertés proclamés dans la présente Déclaration, sans distinction aucune, notamment de race, de couleur, de sexe, de langue, de religion, d'opinion politique ou de toute autre opinion, d'origine nationale ou sociale, de fortune, de naissance ou de toute autre situation.

De plus, il ne sera fait aucune distinction fondée sur le statut politique, juridique ou international du pays ou du territoire dont une personne est ressortissante, que ce pays ou territoire soit indépendant, sous tutelle, non autonome ou soumis à une limitation quelconque de souveraineté.

Article 7

Tous sont égaux devant la loi et ont droit sans distinction à une égale protection de la loi. Tous ont droit à une protection égale contre toute discrimination qui violerait la présente Déclaration et contre toute provocation à une telle discrimination.

Article 12

Nul ne sera l'objet d'immixtions arbitraires dans sa vie privée, sa famille, son domicile ou sa correspondance, ni d'atteintes à son honneur et à sa réputation. Toute personne a droit à la protection de la loi contre de telles immixtions ou de telles atteintes.

Article 18

Toute personne a droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion; ce droit implique la liberté de changer de religion ou de conviction ainsi que la liberté de manifester sa religion ou sa conviction, seule ou en commun, tant en

public qu'en privé, par l'enseignement, les pratiques, le culte et l'accomplissement des rites.

Article 19

Tout individu a droit à la liberté d'opinion et d'expression, ce qui implique le droit de ne pas être inquiété pour ses opinions et celui de chercher, de recevoir et de répandre, sans considérations de frontières, les informations et les idées par quelque moyen d'expression que ce soit.

Article 29

1. L'individu a des devoirs envers la communauté dans laquelle seul le libre et plein développement de sa personnalité est possible.
2. Dans l'exercice de ses droits et dans la jouissance de ses libertés, chacun n'est soumis qu'aux limitations établies par la loi exclusivement en vue d'assurer la reconnaissance et le respect des droits et libertés d'autrui et afin de satisfaire aux justes exigences de la morale, de l'ordre public et du bien-être général dans une société démocratique.
3. Ces droits et libertés ne pourront, en aucun cas, s'exercer contrairement aux buts et aux principes des Nations Unies.

Pacte international relatif aux droits civils et politiques

Article 2 § 1

Les Etats parties au présent Pacte s'engagent à respecter et à garantir à tous les individus se trouvant sur leur territoire et relevant de leur compétence les droits reconnus dans le présent Pacte, sans distinction aucune, notamment de race, de couleur, de sexe, de langue, de religion, d'opinion politique ou de toute autre opinion, d'origine nationale ou sociale, de fortune, de naissance ou de toute autre situation.

Article 5

1. Aucune disposition du présent Pacte ne peut être interprétée comme impliquant pour un Etat, un groupement ou un individu un droit quelconque de se livrer à une activité ou d'accomplir un acte visant à

la destruction des droits et des libertés reconnus dans le présent Pacte ou à des limitations plus amples que celles prévues audit Pacte.

2. Il ne peut être admise aucune restriction ou dérogation aux droits fondamentaux de l'homme reconnus ou en vigueur dans tout Etat partie au présent Pacte en application de lois, de conventions, de règlements ou de coutumes, sous prétexte que le présent Pacte ne les reconnaît pas ou les reconnaît à un moindre degré.

Article 17

1. Nul ne sera l'objet d'immixtions arbitraires ou illégales dans sa vie privée, sa famille, son domicile ou sa correspondance, ni d'atteintes illégales à son honneur et à sa réputation.
2. Toute personne a droit à la protection de la loi contre de telles immixtions ou de telles atteintes.

Article 18

1. Toute personne a droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion; ce droit implique la liberté d'avoir ou d'adopter une religion ou une conviction de son choix, ainsi que la liberté de manifester sa religion ou sa conviction, individuellement ou en commun, tant en public qu'en privé, par le culte et l'accomplissement des rites, les pratiques et l'enseignement.
2. Nul ne subira de contrainte pouvant porter atteinte à sa liberté d'avoir ou d'adopter une religion ou une conviction de son choix.
3. La liberté de manifester sa religion ou ses convictions ne peut faire l'objet que des seules restrictions prévues par la loi et qui sont nécessaires à la protection de la sécurité, de l'ordre et de la santé publique, ou de la morale ou des libertés et droits fondamentaux d'autrui.
4. Les Etats parties au présent Pacte s'engagent à respecter la liberté des parents et, le cas échéant, des tuteurs légaux de faire assurer l'éducation religieuse et morale de leurs enfants conformément à leurs propres convictions.

Article 19

1. Nul ne peut être inquiété pour ses opinions.

2. Toute personne a droit à la liberté d'expression; ce droit comprend la liberté de rechercher, de recevoir et de répandre des informations et des idées de toute espèce, sans considération de frontières, sous une forme orale, écrite, imprimée ou artistique, ou par tout autre moyen de son choix.
3. L'exercice des libertés prévues au paragraphe 2 du présent article comporte des devoirs spéciaux et des responsabilités spéciales. Il peut en conséquence être soumis à certaines restrictions qui doivent toutefois être expressément fixées par la loi et qui sont nécessaires:
 - a) Au respect des droits ou de la réputation d'autrui ;
 - b) A la sauvegarde de la sécurité nationale, de l'ordre public, de la santé ou de la moralité publiques.

Article 20

1. Toute propagande en faveur de la guerre est interdite par la loi.
2. 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.

Article 26

Toutes les personnes sont égales devant la loi et ont droit sans discrimination à une égale protection de la loi. A cet égard, la loi doit interdire toute discrimination et garantir à toutes les personnes une protection égale et efficace contre toute discrimination, notamment de race, de couleur, de sexe, de langue, de religion, d'opinion politique et de toute autre opinion, d'origine nationale ou sociale, de fortune, de naissance ou de toute autre situation.

Article 27

Dans les Etats où il existe des minorités ethniques, religieuses ou linguistiques, les personnes appartenant à ces minorités ne peuvent être privées du droit d'avoir, en commun avec les autres membres de leur groupe, leur propre vie culturelle, de professer et de pratiquer leur propre religion, ou d'employer leur propre langue.

Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale

Article premier

1. Dans la présente Convention, l'expression « discrimination raciale » vise toute distinction, exclusion, restriction ou préférence fondée sur la race, la couleur, l'ascendance ou l'origine nationale ou ethnique, qui a pour but ou pour effet de détruire ou de compromettre la reconnaissance, la jouissance ou l'exercice, dans des conditions d'égalité, des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans les domaines politique, économique, social et culturel ou dans tout autre domaine de la vie publique.
2. La présente Convention ne s'applique pas aux distinctions, exclusions, restrictions ou préférences établies par un Etat partie à la Convention selon qu'il s'agit de ses ressortissants ou de non-ressortissants.
3. Aucune disposition de la présente Convention ne peut être interprétée comme affectant de quelque manière que ce soit les dispositions législatives des Etats parties à la Convention concernant la nationalité, la citoyenneté ou la naturalisation, à condition que ces dispositions ne soient pas discriminatoires à l'égard d'une nationalité particulière.
4. Les mesures spéciales prises à seule fin d'assurer comme il convient le progrès de certains groupes raciaux ou ethniques ou d'individus ayant besoin de la protection qui peut être nécessaire pour leur garantir la jouissance et l'exercice des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans des conditions d'égalité ne sont pas considérées comme des mesures de discrimination raciale, à condition toutefois qu'elles n'aient pas pour effet le maintien de droits distincts pour des groupes raciaux différents et qu'elles ne soient pas maintenues en vigueur une fois atteints les objectifs auxquels elles répondaient.

Article 4

Les Etats parties condamnent 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, de 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, ils s'engagent notamment :

- a) A déclarer délits punissables par la loi toute diffusion d'idées fondées sur la supériorité ou la haine raciale, toute incitation à la discrimination raciale, ainsi que tous actes de violence, ou provocation à de tels actes, dirigés contre toute race ou tout groupe de personnes d'une autre couleur ou d'une autre origine ethnique, de même que toute assistance apportée à des activités racistes, y compris leur financement ;
- b) A déclarer illégales et à interdire les organisations ainsi que les activités de propagande organisée et tout autre type d'activité de propagande qui incitent à la discrimination raciale et qui l'encouragent et à déclarer délit punissable par la loi la participation à ces organisations ou à ces activités ;
- c) A ne pas permettre aux autorités publiques ni aux institutions publiques, nationales ou locales, d'inciter à la discrimination raciale ou de l'encourager.

Article 5

Conformément aux obligations fondamentales énoncées à l'article 2 de la présente Convention, les Etats parties s'engagent à interdire et à éliminer la discrimination raciale sous toute ses formes et à garantir le droit de chacun à l'égalité devant la loi sans distinction de race, de couleur ou d'origine nationale ou ethnique, notamment dans la jouissance des droits suivants :

- a) Droit à un traitement égal devant les tribunaux et tout autre organe administrant la justice ;
- b) Droit à la sûreté de la personne et à la protection de l'Etat contre les voies de fait ou les sévices de la part soit de fonctionnaires du gouvernement, soit de tout individu, groupe ou institution ;
- c) Droits politiques, notamment droit de participer aux élections -de voter et d'être candidat – selon le système du suffrage universel et égal, droit de prendre part au

- gouvernement ainsi qu'à la direction des affaires publiques, à tous les échelons, et droit d'accéder, dans des conditions d'égalité, aux fonctions publiques ;
- d) Autres droits civils, notamment :
- i) Droit de circuler librement et de choisir sa résidence à l'intérieur d'un Etat ;
 - ii) Droit de quitter tout pays, y compris le sien, et de revenir dans son pays ;
 - iii) Droit à une nationalité ;
 - iv) Droit de se marier et de choisir son conjoint ;
 - v) Droit de toute personne, aussi bien seule qu'en association, à la propriété ;
 - vi) Droit d'hériter ;
 - vii) Droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion ;
 - viii) Droit à la liberté d'opinion et d'expression ;
 - ix) Droit à la liberté de réunion et d'association pacifiques ;
- e) Droits économiques, sociaux et culturels, notamment :
- i) Droits au travail, au libre choix de son travail, à des conditions équitables et satisfaisantes de travail, à la protection contre le chômage, à un salaire égal pour un travail égal, à une rémunération équitable et satisfaisante ;
 - ii) Droit de fonder des syndicats et de s'affilier à des syndicats ;
 - iii) Droit au logement ;
 - iv) Droit à la santé, aux soins médicaux, à la sécurité sociale et aux services sociaux ;
 - v) Droit à l'éducation et à la formation professionnelle ;
 - vi) Droit de prendre part, dans des conditions d'égalité, aux activités culturelles ;
- f) Droit d'accès à tous lieux et services destinés à l'usage du public, tels que moyens de transport, hôtels, restaurants, cafés, spectacles et parcs.

Convention européenne des droits de l'homme

Article 8 – Droit au respect de la vie privée et familiale

1. Toute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale, de son domicile et de sa correspondance.
2. Il ne peut y avoir ingérence d'une autorité publique dans l'exercice de ce droit que pour autant que cette

ingérence est prévue par la loi et qu'elle constitue une mesure qui, dans une société démocratique, est nécessaire à la sécurité nationale, à la sûreté publique, au bien-être économique du pays, à la défense de l'ordre et à la prévention des infractions pénales, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui.

Article 9 – Liberté de pensée, de conscience et de religion

1. Toute personne a droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion ; ce droit implique la liberté de changer de religion ou de conviction, ainsi que la liberté de manifester sa religion ou sa conviction individuellement ou collectivement, en public ou en privé, par le culte, l'enseignement, les pratiques et l'accomplissement des rites.
2. La liberté de manifester sa religion ou ses convictions ne peut faire l'objet d'autres restrictions que celles qui, prévues par la loi, constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité publique, à la protection de l'ordre, de la santé ou de la morale publiques, ou à la protection des droits et libertés d'autrui.

Article 10 – Liberté d'expression

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 frontière. Le présent article n'empêche pas les Etats 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 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.

Article 14 – Interdiction de discrimination

La jouissance des droits et libertés reconnus dans la présente Convention doit être assurée, sans distinction aucune, fondée notamment sur le sexe, la race, la couleur, la langue, la religion, les opinions politiques ou toutes autres opinions, l'origine nationale ou sociale, l'appartenance à une minorité nationale, la fortune, la naissance ou toute autre situation.

Article 17 – Interdiction de l'abus de droit

Aucune des dispositions de la présente Convention ne peut être interprétée comme impliquant pour un Etat, un groupement ou un individu, un droit quelconque de se livrer à une activité ou d'accomplir un acte visant à la destruction des droits ou libertés reconnus dans la présente Convention ou à des limitations plus amples de ces droits et libertés que celles prévues à ladite Convention.

Protocole n° 12 à la Convention européenne des droits de l'homme

Article 1 – Interdiction générale de la discrimination

1. La jouissance de tout droit prévu par la loi doit être assurée, sans discrimination aucune, fondée notamment sur le sexe, la race, la couleur, la langue, la religion, les opinions politiques ou toutes autres opinions, l'origine nationale ou sociale, l'appartenance à une minorité nationale, la fortune, la naissance ou toute autre situation.
2. Nul ne peut faire l'objet d'une discrimination de la part d'une autorité publique quelle qu'elle soit fondée notamment sur les motifs mentionnés au paragraphe 1.

Convention américaine relative aux droits de l'homme

Article 1 – Obligation de respecter les droits

1. Les Etats parties s'engagent à respecter les droits et libertés reconnus dans la présente Convention et à en garantir le libre et plein exercice à toute personne relevant de leur compétence, sans aucune distinction fondée sur la race, la couleur, le sexe, la langue, la religion, les opinions politiques ou autres, l'origine

nationale ou sociale, la situation économique, la naissance ou toute autre condition sociale.

2. Aux effets de la présente Convention, tout être humain est une personne.

Article 11 – Protection de l'honneur et de la dignité de la personne

1. Toute personne a droit au respect de son honneur et à la reconnaissance de sa dignité.
2. Nul ne peut être l'objet d'ingérences arbitraires ou abusives dans sa vie privée, dans la vie de sa famille, dans son domicile ou sa correspondance, ni d'attaques illégales à son honneur et à sa réputation.
3. Toute personne a droit à la protection de la loi contre de telles ingérences ou de telles attaques.

Article 12 – Liberté de conscience et de religion

1. Toute personne a droit à la liberté de conscience et de religion. Ce droit implique la liberté de garder sa religion ou ses croyances, ou de changer de religion ou de croyances, ainsi que la liberté de professer et de répandre sa foi ou ses croyances, individuellement ou collectivement, en public ou en privé.
2. Nul ne peut être l'objet de mesures de contrainte de nature à restreindre sa liberté de garder sa religion ou ses croyances, ou de changer de religion ou de croyances.
3. La liberté de manifester sa religion ou ses croyances ne peut faire l'objet d'autres restrictions que celles qui, prévues par la loi, sont nécessaires à la sécurité publique, à la protection de l'ordre, de la santé ou de la morale publics, ou à la sauvegarde des droits ou libertés d'autrui.
4. Les parents, et le cas échéant, les tuteurs, ont droit à ce que leurs enfants ou pupilles reçoivent l'éducation religieuse et morale conforme à leurs propres convictions.

Article 13 – Liberté de pensée et d'expression

1. Toute personne a droit à la liberté de pensée et d'expression; ce droit comprend la liberté de rechercher, de recevoir et de répandre des informations et des idées de toute espèce, sans considération de frontières, que ce soit oralement ou par écrit, sous une forme

- imprimée ou artistique, ou par tout autre moyen de son choix.
2. L'exercice du droit prévu au paragraphe précédent ne peut être soumis à aucune censure préalable, mais il comporte des responsabilités ultérieures qui, expressément fixées par la loi, sont nécessaires:
 - a) au respect des droits ou à la réputation d'autrui, ou
 - b) à la sauvegarde de la sécurité nationale, de l'ordre public, ou de la santé ou de la morale publiques.
 3. La liberté d'expression ne peut être restreinte par des voies ou des moyens indirects, notamment par les monopoles d'Etat ou privés sur le papier journal, les fréquences radioélectriques, les outils ou le matériel de diffusion, ou par toute autre mesure visant à entraver la communication et la circulation des idées et des opinions.
 4. Sans préjudice des dispositions du paragraphe 2 ci-dessus, les spectacles publics peuvent être soumis par la loi à la censure, uniquement pour en réglementer l'accès en raison de la protection morale des enfants et des adolescents.
 5. Sont interdits par la loi toute propagande en faveur de la guerre, tout appel à la haine nationale, raciale ou religieuse, qui constituent des incitations à la violence, ainsi que toute autre action illégale analogue contre toute personne ou tout groupe de personnes déterminées, fondée sur des considérations de race, de couleur, de religion, de langue ou d'origine nationale, ou sur tous autres motifs.

Article 24 – Egalité devant la loi

Toutes les personnes sont égales devant la loi. Par conséquent elles ont toutes droit à une protection égale de la loi, sans discrimination d'aucune sorte.

Charte sociale européenne (révisée)

Article E – Non-discrimination

La jouissance des droits reconnus dans la présente Charte doit être assurée sans distinction aucune fondée notamment sur la race, la couleur, le sexe, la langue, la religion, les opinions politiques ou toutes autres opinions, l'ascendance

nationale ou l'origine sociale, la santé, l'appartenance à une minorité nationale, la naissance ou toute autre situation.

Convention-cadre pour la protection des minorités nationales

Article 4

Les Parties s'engagent à garantir à toute personne appartenant à une minorité nationale le droit à l'égalité devant la loi et à une égale protection de la loi. A cet égard, toute discrimination fondée sur l'appartenance à une minorité nationale est interdite.

Les Parties s'engagent à adopter, s'il y a lieu, des mesures adéquates en vue de promouvoir, dans tous les domaines de la vie économique, sociale, politique et culturelle, une égalité pleine et effective entre les personnes appartenant à une minorité nationale et celles appartenant à la majorité. Elles tiennent dûment compte, à cet égard, des conditions spécifiques des personnes appartenant à des minorités nationales.

Les mesures adoptées conformément au paragraphe 2 ne sont pas considérées comme un acte de discrimination.

Article 5

Les Parties s'engagent à promouvoir les conditions propres à permettre aux personnes appartenant à des minorités nationales de conserver et développer leur culture, ainsi que de préserver les éléments essentiels de leur identité que sont leur religion, leur langue, leurs traditions et leur patrimoine culturel.

Sans préjudice des mesures prises dans le cadre de leur politique générale d'intégration, les Parties s'abstiennent de toute politique ou pratique tendant à une assimilation contre leur volonté des personnes appartenant à des minorités nationales et protègent ces personnes contre toute action destinée à une telle assimilation.

Article 6

1. Les Parties veilleront à promouvoir l'esprit de tolérance et le dialogue interculturel, ainsi qu'à prendre des mesures efficaces pour favoriser le respect et la compréhension mutuels et la coopération entre toutes les personnes vivant sur leur territoire, quelle que soit leur identité ethnique, culturelle, linguistique ou religieuse, notamment dans les domaines de l'éducation, de la culture et des médias.
2. Les Parties s'engagent à prendre toutes mesures appropriées pour protéger les personnes qui pourraient être victimes de menaces ou d'actes de discrimination, d'hostilité ou de violence en raison de leur identité ethnique, culturelle, linguistique ou religieuse.

Article 7

Les Parties veilleront à assurer à toute personne appartenant à une minorité nationale le respect des droits à la liberté de réunion pacifique et à la liberté d'association, à la liberté d'expression et à la liberté de pensée, de conscience et de religion.

Article 8

Les Parties s'engagent à reconnaître à toute personne appartenant à une minorité nationale le droit de manifester sa religion ou sa conviction, ainsi que le droit de créer des institutions religieuses, organisations et associations.

Article 9

Les Parties s'engagent à reconnaître que le droit à la liberté d'expression de toute personne appartenant à une minorité nationale comprend la liberté d'opinion et la liberté de recevoir ou de communiquer des informations ou des idées dans la langue minoritaire, sans ingérence d'autorités publiques et sans considération de frontières. Dans l'accès aux médias, les Parties veilleront, dans le cadre de leur système législatif, à ce que les personnes appartenant à une minorité nationale ne soient pas discriminées.

Le premier paragraphe n'empêche pas les Parties de soumettre à un régime d'autorisation, non discriminatoire et fondé sur des critères objectifs, les entreprises de radio sonore, télévision ou cinéma.

Les Parties n'entraveront pas la création et l'utilisation de médias écrits par les personnes appartenant à des minorités nationales. Dans le cadre légal de la radio sonore et de la télévision, elles veilleront, dans la mesure du possible et compte tenu des dispositions du premier paragraphe, à accorder aux personnes appartenant à des minorités nationales la possibilité de créer et d'utiliser leurs propres médias.

Dans le cadre de leur système législatif, les Parties adopteront des mesures adéquates pour faciliter l'accès des personnes appartenant à des minorités nationales aux médias, pour promouvoir la tolérance et permettre le pluralisme culturel.

Article 21

Aucune des dispositions de la présente Convention-cadre ne sera interprétée comme impliquant pour un individu un droit quelconque de se livrer à une activité ou d'accomplir un acte contraire aux principes fondamentaux du droit international et notamment à l'égalité souveraine, à l'intégrité territoriale et à l'indépendance politique des Etats.

Charte des Droits fondamentaux de l'Union européenne

Article 7 – Respect de la vie privée et familiale

Toute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale, de son domicile et de ses communications.

Article 10 – Liberté de pensée, de conscience et de religion

1. Toute personne a droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion. Ce droit implique la liberté de changer de religion ou de conviction, ainsi que la liberté de manifester sa religion ou sa conviction individuellement ou collectivement, en public ou en privé, par le culte, l'enseignement, les pratiques et l'accomplissement des rites.
2. Le droit à l'objection de conscience est reconnu selon les lois nationales qui en régissent l'exercice.

Article 11 – Liberté d’expression et d’information

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.
2. La liberté des médias et leur pluralisme sont respectés.

Article 21 – Non-discrimination

1. Est interdite, toute discrimination fondée notamment sur le sexe, la race, la couleur, les origines ethniques ou sociales, les caractéristiques génétiques, la langue, la religion ou les convictions, les opinions politiques ou toute autre opinion, l’appartenance à une minorité nationale, la fortune, la naissance, un handicap, l’âge ou l’orientation sexuelle.
2. Dans le domaine d’application du traité instituant la Communauté européenne et du traité sur l’Union européenne, et sans préjudice des dispositions particulières desdits traités, toute discrimination fondée sur la nationalité est interdite.

Article 22 – Diversité culturelle, religieuse et linguistique

L’Union respecte la diversité culturelle, religieuse et linguistique.

Article 54 – Interdiction de l’abus de droit

Aucune des dispositions de la présente Charte ne doit être interprétée comme impliquant un droit quelconque de se livrer à une activité ou d’accomplir un acte visant à la destruction des droits ou libertés reconnus dans la présente Charte ou à des limitations plus amples des droits et libertés que celles qui sont prévues par la présente Charte.



Exemples de mesures et initiatives nationales

La liste ci-dessous regroupe un certain nombre d'initiatives pratiques axées sur la prévention du « discours de haine » et la promotion de la tolérance. Les exemples ont été extraits des réponses fournies par les Etats membres en 2006⁹⁷. Ces exemples ne constituent pas une liste exhaustive de toutes les initiatives prises par chaque pays mais illustrent certains types d'actions menées.

Le récapitulatif de ces initiatives/meilleures pratiques nationales a permis de recenser sept catégories différentes :

- a) plans et programmes d'action ;
- b) collecte, enregistrement et transmission de données ;
- c) éducation ;
- d) initiatives de formation et de politique générale axées sur les services répressifs, les personnels judiciaires et autres fonctionnaires ;
- e) déontologie et codes de conduite ;
- f) médias et Internet (autres que codes de conduite) ;
- g) société civile et campagnes d'information.

1. Plans et programmes d'action

La Déclaration et Programme d'action de Durban (Conférence des Nations Unies contre le racisme, la discrimination raciale, la xénophobie et l'intolérance qui y est associée – 31 août-7 septembre 2001) engageait vivement les Etats « à établir et mettre en œuvre sans tarder des politiques et des plans d'action nationaux pour lutter contre le racisme, la discrimination raciale, la xénophobie et l'intolérance qui y est associée, y compris leurs manifestations sexo-spécifiques » (paragraphe 66) et aussi « à mettre au point et à

97 Toutes les réponses se trouvent dans le document du Conseil de l'Europe GT-DH-DEV A(2006)008 Addendum.

appliquer des politiques et des plans d'action, à rendre plus strictes et à mettre en application les mesures de prévention et à favoriser l'harmonie et la tolérance entre migrants et société d'accueil, en vue d'éliminer les manifestations de racisme, de discrimination raciale, de xénophobie et d'intolérance qui y est associée, y compris les actes de violence commis dans beaucoup de sociétés par des particuliers ou des groupes » (paragraphe 30 de la Déclaration et Programme d'action). Le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale (CERD) réaffirme également de façon régulière la nécessité pour les Etats Parties de mettre en œuvre de tels plans.

L'opinion N° 5-2005 du Réseau d'experts indépendants de l'Union européenne en matière de droits fondamentaux fournit un panorama détaillé des plans d'action nationaux et de leur mise en œuvre au sein des **Etats membres de l'Union européenne**.

Parmi les Etats non membres de l'Union européenne, la **Croatie** a mentionné plusieurs plans et programmes d'action :

- Plan national d'activités axé sur les Roms (La Décennie de l'intégration des Roms – 2005-2015) ;
- Plan national d'activités pour la prévention de la violence parmi les enfants et les jeunes (2004) ;
- Plan national de prévention de la traite des enfants (2005-2007) ;
- Stratégie nationale pour une politique unifiée des handicapés (2003-2006) ;
- Politique nationale de promotion de l'égalité entre les sexes (2001) ;
- Plan d'action pour la promotion de l'égalité entre les sexes (2001-2005) ;
- Programme de prévention du SIDA ;
- Programme de prévention des troubles du comportement chez les enfants et les jeunes ;
- Stratégie nationale de prévention de la discrimination (en cours d'élaboration).

2. Collecte, enregistrement et transmission des données

Plusieurs Etats membres collectent des données statistiques sur les crimes raciaux et les incidents avec violence dont la

motivation pourrait être raciste. S'agissant des **Etats membres de l'Union européenne**, il convient de citer l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne (FRA), qui a succédé à l'Observatoire européen des phénomènes racistes et xénophobes (EUMC), ainsi que le Réseau d'information européen sur le racisme et la xénophobie (RAXEN) qui collecte également des données et des informations sur les crimes à connotation raciste.

3. Education

Andorre a été à l'origine de plusieurs initiatives de sensibilisation des jeunes à la diversité des religions et des cultures et à la tolérance. Des projets ont vu le jour pour résoudre les conflits par la médiation, la promotion des droits de l'enfant et l'organisation de campagnes contre la violence domestique.

La **Belgique** a lancé le projet « Des écoles pour la démocratie » qui est axé sur le lien entre la tolérance et le respect. Dans les établissements scolaires du pays, le **Luxembourg** accorde une importance toute particulière à l'éducation aux droits de l'homme. **Saint-Marin** propose des programmes de formation aux arguments en faveur de l'éducation multiculturelle et du respect de la diversité, à l'intention de diverses catégories professionnelles, dont les enseignants. Les écoles et les collèges ont mis en œuvre de nombreux projets interculturels et sur les droits de l'homme.

Dans le cadre de son plan d'action national relatif à la Décennie de l'intégration des Roms (2005-2015), la **Slovaquie** est très active dans la promotion de programmes éducatifs axés sur la communauté rom marginalisée.

4. Initiatives de formation et de politique générale axées sur les services répressifs, les personnels judiciaires et autres fonctionnaires

En **Autriche**, les services de police sont activement impliqués dans l'application de mesures de sensibilisation axées sur le public jeune. Au moins une fois par semestre, elles prennent contact avec les enseignants, les directeurs d'établissements, les inspecteurs d'académie et d'autres personnes qui ont des responsabilités dans le domaine de

l'éducation afin de les aider dans les efforts qu'ils déploient pour lutter contre les idéologies racistes, xénophobes et antisémites. Une attention toute particulière est également accordée au racisme et à la xénophobie dans la formation de base des officiers de police. En outre, un projet Internet a été lancé en 1996 par l'ancien Intelligence Service (actuel Office fédéral pour la protection de la Constitution et la lutte contre le terrorisme) en vue d'assurer la surveillance de certains sites web, groupes de discussion et listes de diffusion ; il s'agit, à terme, de pouvoir tirer des conclusions relatives aux tendances manifestées par les groupes extrémistes. Ces informations sont collectées et font l'objet d'une double évaluation par le BVT et, individuellement, par les services répressifs.

La **France** a créé un corps de magistrats spécialisés qui veille à la cohérence des politiques locales de lutte contre le crime et qui assure le contact avec la société civile (associations, représentants des églises et des groupes religieux). En 2004, des stages de citoyenneté ont été mis sur pied, à la fois à titre préventif et en tant que mesure de substitution à la sanction pénale. Ils ont pour objectif de rappeler les valeurs républicaines et la nécessité du respect de la personne humaine.

En **Norvège**, la Direction de l'immigration et l'École de police ont élaboré un projet commun pour développer la méthodologie et le contenu d'un programme éducatif permanent axé sur la compréhension de la diversité culturelle et des lois sur l'immigration. Pendant la période 2001-2004, des méthodes, des stratégies et des programmes de formation ont été mis sur pied afin d'améliorer l'attitude des employés du service public à l'égard des minorités.

5. Déontologie et codes de conduite

La Fédération internationale des journalistes a adopté une déclaration de principes sur la conduite des journalistes⁹⁸. Aux termes du principe 7 : « le journaliste prendra garde aux risques d'une discrimination propagée par les médias

98 Adoptée par le second congrès mondial de la Fédération internationale des journalistes (FIJ) à Bordeaux (25-28 avril 1954) et modifiée par le 18^e Congrès mondial de la FIJ à Helsingør (2-6 juin 1986)

et fera son possible pour éviter de faciliter une telle discrimination, fondée notamment sur la race, le sexe, les mœurs sexuelles, la langue, la religion, les opinions politiques et autres et l'origine nationale ou sociale ».

L'« Association autrichienne des fournisseurs d'accès à Internet (ISPA) » a élaboré un code de conduite. Les membres de l'ISPA sont tenus, dans toute la mesure du possible, de s'opposer à la diffusion de contenus illicites. Lorsqu'ils ont connaissance de la diffusion d'un tel contenu, ils le signalent au service d'assistance téléphonique (hotline) et aux services de police. L'ISPA a créé un site web (www.stopline.at) spécialisé dans la surveillance des contenus néonazis.

A **Chypre**, le Commissariat à l'Administration élabore des recueils de bonnes pratiques qui s'imposent à la fois au secteur privé et au secteur public, en vue de faire cesser, notamment, toute forme de discrimination en raison de la religion, de la nationalité ou de l'origine ethnique. Il est également chargé de procéder à des enquêtes et d'élaborer des statistiques dans ces domaines.

En **Finlande**, des directives sur les conventions de bienséance (« étiquette du net ») ont été rendues publiques par les acteurs commerciaux de l'Internet. Ces directives interdisent notamment toute forme de racisme et d'incitation au racisme. Des instructions ont également été élaborées à l'intention des journalistes par le Conseil des médias (voir www.jsn.fi) qui stipulent notamment : « La dignité humaine de chaque individu doit être respectée. L'origine ethnique, la nationalité, le sexe, l'orientation sexuelle, les convictions et toutes autres caractéristiques personnelles de cette nature ne peuvent être présentées de façon inappropriée ou désobligeante » (§ 26).

En **Hongrie**, les codes de déontologie de plusieurs organes, chambres, associations professionnelles et grandes organisations d'entreprises comportent des règles relatives au « discours de haine ».

En **Norvège**, l'Association de la presse a élaboré un code de déontologie à l'intention de la presse écrite, des radios et de la télévision.

En **Suisse**, la Déclaration des droits et obligations du journaliste comporte un point 8, intitulé : « Déclaration des

obligations », ainsi libellé : « Respecter la dignité humaine ; le/la journaliste doit éviter toute allusion, par le texte, l'image et le son, à l'appartenance ethnique ou nationale d'une personne, à sa religion, à son sexe ou à l'orientation de ses mœurs sexuelles, ainsi qu'à toute maladie ou handicap d'ordre physique ou mental, qui aurait un caractère discriminatoire ; le compte rendu, par le texte, l'image et le son, de la guerre, d'actes terroristes, d'accidents et de catastrophes trouve ses limites dans le respect devant la souffrance des victimes et les sentiments de leurs proches ».

6. Médias et Internet (autres que codes de conduite)

En **Belgique**, CYBERHATE réunit des organismes publics et privés tels que la FCCU (unité de la police fédérale belge spécialisée dans la cybercriminalité), l'ISPA (Association belge des fournisseurs d'accès à Internet) et des magistrats du parquet. Le site www.cyberhate.be reçoit et centralise les plaintes.

En **Grèce**, la Radio-Télévision grecque (Hellenic Radio and Television, S.A. – ERT SA) diffuse un nombre croissant de programmes d'information relatifs à la protection des droits de l'homme (protection des mineurs, problématique des réfugiés, violences faites aux femmes et aux enfants, racisme et xénophobie, traite des êtres humains, etc.) et prouve ainsi, non seulement la sensibilisation des médias professionnels grecs à ces questions, mais également l'intérêt croissant que leur porte le public.

En **Lettonie**, les initiatives de différentes ONG visent à lutter contre le discours de haine dans le cyberspace letton. La plus importante de ces initiatives concerne une nouvelle bibliothèque en ligne (www.tolerance.lv) (voir <http://www.iecietiba.lv/index.php?lang=2>). La bibliothèque est structurée autour de différents thèmes relatifs aux divers problèmes soulevés par la tolérance. Un autre projet, du nom de « Internet – free of hate » (« L'Internet sans haine »), conduit par un groupe letton de cybermédias, se consacre à la lutte contre le discours de haine sur Internet. Des informations détaillées sur ce projet peuvent être téléchargées à partir du site www.dialogi.lv.

7. Société civile et campagnes d'information

Plusieurs Etats membres financent des projets qui émanent de la société civile et qui visent à favoriser la tolérance et la compréhension entre les minorités et la population majoritaire (voir, à ce propos, **République tchèque, Danemark, Allemagne, Pays-Bas et Suède**).

Le **Danemark** a créé un prix à l'intention des entreprises privées qui ont plus particulièrement contribué à développer la diversité du recrutement sur le lieu de travail. La campagne « Show Racism the Red Card » (« Carton rouge au racisme ! ») a été lancée en 2006 et devrait se poursuivre pendant trois ans. L'initiative danoise s'inspire de campagnes similaires dans d'autres pays européens et a débuté dans le monde du football. Cela dit, cette campagne danoise n'est pas limitée aux phénomènes racistes liés au football ; elle va également porter sur toute une série d'initiatives axées sur les établissements scolaires et les entreprises. La campagne est pilotée par un Secrétariat mais des joueurs de football professionnels danois s'y sont impliqués et sont supposés bénéficier d'une forte autorité dans le groupe cible.

En **Allemagne**, une série d'initiatives vise la prévention du discours de haine ; c'est le cas de « Primary Prevention of Violence against Members of Groups – In particular Young People » (Prévention primaire de la violence à l'encontre de membres de groupes – et particulièrement des jeunes) ou de « Forum against Racism » (« Forum contre le racisme ») qui favorise le dialogue entre les instances gouvernementales et les ONG ou encore de « Young People for Tolerance and Democracy – against Right-Wing Extremism, Xenophobia and Anti-Semitism » (« La jeunesse en faveur de la tolérance et de la démocratie – contre l'extrémisme de droite, la xénophobie et l'antisémitisme »), initiative lancée par l'« Alliance for Democracy and Tolerance – Against Extremism and Violence » (« Alliance pour la démocratie et la tolérance – contre les extrémismes et la violence ») qui regroupe des initiatives gouvernementales et non gouvernementales.

En **Grèce**, l'Agence de presse macédonienne a participé activement à une initiative de la communauté du nom de « EQUAL DREAM » ; elle a défendu l'idée de ce programme

qui favorise la lutte contre le racisme et la xénophobie dans les médias.

La Croix-Rouge islandaise a mis en œuvre le programme « diversité et dialogue » concernant les individus, les entreprises, les organisations et les collectivités locales. Il s'agit d'un programme axé sur des processus qui utilise la dynamique de groupe pour un travail de sensibilisation. Son objectif est de lutter contre toutes les formes d'intolérance, de préjugés et de discrimination fondées sur la race ou l'ethnie, et d'œuvrer pour la participation, la représentation et le respect de tous les membres de la société. A l'issue de chaque séminaire, les participants préparent un plan d'action concret sur la manière de lutter contre le racisme dans leur vie quotidienne au sein de la communauté locale, sur le lieu de travail, dans les écoles, les églises, etc.

En **Lituanie**, des organisations non gouvernementales jouent un rôle considérable dans la prévention du discours de haine et la promotion de la tolérance. En voici des exemples : le « Centre lituanien pour les droits de l'homme » a organisé un séminaire intitulé : « Organisation des capacités de la société civile dans sa lutte contre la discrimination » qui est destiné aux représentants des ONG ; le centre a également publié des ouvrages dans ce domaine. Le projet de recherche : « Prévention de la haine ethnique et de la xénophobie : une réponse citoyenne dans les mass médias » développé par le Centre des études ethniques de l'Institut de recherches sociales est un autre exemple de ces initiatives.

Aux **Pays-Bas**, le gouvernement a une politique active de promotion de la tolérance et du respect entre les différentes cultures. Au niveau national, l'initiative intitulée « &-campagn » est parvenue à faire reconnaître la valeur ajoutée des personnes issues de milieux culturels différents qui travaillent et vivent ensemble. Au niveau local, le conseil municipal d'Amsterdam organise plusieurs événements et a créé des réseaux destinés à jeter des ponts entre les différents groupes présents dans la ville. Le projet global porte le nom de « Wij Amsterdammers » (« Nous, habitants d'Amsterdam ») et il comporte, entre autres initiatives, une Journée du Dialogue tous les deux ans, un Réseau d'échange entre juifs et marocains et bien d'autres activités.

En **Suède**, le gouvernement contribue à la mise sur pied d'une organisation à but non lucratif : le Centre contre le racisme. Le Conseil suédois pour l'intégration – chargé de veiller à ce que les représentations d'ensemble et les objectifs des politiques d'intégration aient un impact effectif en Suède dans les différents secteurs de la société – a débouqué des financements pour cet organisme et supervise ses activités. L'objectif global de cet organisme consiste à renforcer et à développer les actions de la société contre le racisme, la xénophobie, l'homophobie et la discrimination. Le Living History Forum (Forum d'histoire vivante) – qui œuvre contre l'antisémitisme, l'islamophobie et l'homophobie – est une autre initiative du gouvernement. Cet institut a notamment procédé à une enquête parmi les étudiants à propos de leurs attitudes envers les musulmans. Des séminaires ont été préparés à l'intention des enseignants et des débats ont été organisés avec le public en général, les jeunes, les enseignants et les décideurs. L'institut a pour approche systématique la discussion et le dialogue sur toutes ces questions. Des enquêtes sur l'opinion du public à l'égard des juifs et des musulmans sont également réalisées en permanence.

En **Suisse**, l'organisation « Aktion Kinder des Holocaust » gère un projet intitulé : « Education de rue sur Internet » qui vise à prendre contact avec les auteurs de déclarations pro-nazis ou antisémites.

Au **Royaume-Uni**, le gouvernement a publié en 2005 une initiative baptisée : « Improving Opportunity, Strengthening Society » (« Développer les opportunités, renforcer la société ») dont la stratégie vise à favoriser l'égalité raciale et la cohésion des communautés en Grande-Bretagne. Ce texte matérialise la volonté du gouvernement de mettre l'accent sur la promotion du sens de l'appartenance et de la cohésion entre les divers groupes, afin de dessiner les contours d'une société britannique où l'intégration soit effective et dans laquelle le racisme apparaisse totalement inacceptable. Il existe également un certain nombre d'initiatives locales telles qu'une nouvelle ligne téléphonique pilote pour permettre aux habitants du Yorkshire et du Humber-side de signaler les faits et incidents à connotation raciste à toute heure du jour et de la nuit.



(par ordre alphabétique)

Les arrêts et décisions de la Cour européenne des droits de l'homme, ainsi que les décisions de l'ancienne Commission européenne des droits de l'homme, peuvent être consultés sur le site Internet suivant : www.echr.coe.int

Cour européenne :

Autronic AG c. Suisse, 22 mai 1990
Aydın Tatlav c. Turquie, 2 mai 2006
Castells c. Espagne, 23 avril 1992
Erbakan c. Turquie, 6 juillet 2006
Ergin c. Turquie (n° 3), 16 juin 2005
Ergin c. Turquie (n° 6), 4 mai 2006
Giniewski c. France, 31 janvier 2006
Goodwin c. Royaume-Uni, 27 mars 1996
Gündüz c. Turquie, 4 décembre 2003
Halis Doğan c. Turquie (n° 3), 10 octobre 2006
Handyside c. Royaume-Uni, 7 décembre 1976
I.A. c. Turquie, 13 septembre 2005
Incal c. Turquie, 9 juin 1998
Jersild c. Danemark, 23 septembre 1994
Karataş c. Turquie, 8 juillet 1999
Klein c. Slovaquie, 31 octobre 2006
Kruslin c. France, 24 avril 1990
Lawless c. Irlande, 1^{er} juillet 1961
Lehideux et Isorni c. France, 23 septembre 1998 (Grande Chambre)
Lindon, Otchakovskiy-Laurens et July c. France, 22 octobre 2007
Lingens c. Autriche, 8 juillet 1986
Markt intern Verlag GmbH c. Allemagne, 20 novembre 1989
Müller et autres c. Suisse, 24 mai 1988
Murphy c. Irlande, 10 juillet 2003

Nilsen et Johnsen c. Norvège, 25 novembre 1999
Nur Radyo Ve Televizyon Yayincılığı A.Ş. c. Turquie, 27 novembre 2007
Observer et Guardian c. Royaume-Uni, 26 novembre 1991
Otto Preminger Institut c. Autriche, 20 septembre 1994
Özgür Radyo-Ses Radyo Televizyon Yayın Yapım Ve Tanıtım A.Ş. c. Turquie, 30 mars 2006
Pavel Ivanov c. Russie, 20 février 2007 (décision)
Pedersen et Baadsgaard c. Danemark, 17 décembre 2004 (Grande Chambre)
Schimanek c. Autriche, 1er février 2000 (décision)
Seurot c. France, 18 mai 2004 (décision)
Sürek c. Turquie, 8 juillet 1999 (Grande Chambre)
Vereinigung Bildender Künstler c. Autriche, 25 janvier 2007
W.P. et autres c. Pologne, 2 septembre 2004 (décision)
Wingrove c. Royaume-Uni, 25 novembre 1996

Commission européenne :

B.H., M.W., H.P. et G.K. c. Autriche, 12 octobre 1989
Glimmerveen et Hagenbeek c. Pays-Bas, 11 octobre 1979
Honsik c. Autriche, 18 octobre 1995
Marais c. France, 24 juin 1996
Nachtmann c. Autriche, 9 septembre 1998
Parti communiste d'Allemagne et autres c. R.F.A., 20 juillet 1957

Autres instances :

Faurisson c. France, Communication n° 550/1993, 8 novembre 1996, Comité des droits de l'homme.
Malcolm Ross c. Canada, Communication n° 736/1997, 18 octobre 2000, Comité des droits de l'homme.
J. R. T. et W. G. Party c. Canada, Communication n° 104/1981, 6 avril 1983, Comité des droits de l'homme.
Communauté juive d'Oslo et autres c. Norvège, Communication n° 30/2003, 15 août 2005, Comité pour l'élimination de la discrimination raciale.
Kamal Quereshi c. Danemark, Communication n° 27/2002, 19 août 2003, Comité pour l'élimination de la discrimination raciale.

- Abus de droit 23
- Amende 44
- Assemblée parlementaire 11

- Blasphème 11, 12, 51
- But légitime 31, 48, 55, 62

- Charte sociale européenne 7
- Cohérence 45, 51
- Comité des droits de l'homme 14, 56-60
- Comité pour l'élimination de la discrimination raciale 14-16, 56-59
- Commission de Venise 12
- Conflit 19
- Convention américaine relative aux droits de l'homme 9
- Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale 15, 57-58
- Convention-cadre pour la protection des minorités nationales 7
- Cybercriminalité 7

- Déclaration factuelle 36
- Déclaration universelle des droits de l'homme 9
- Diffamation 11, 13, 34, 58
- Diffusion 40-43
- Discours de haine (notion) 3-5
- Discours de haine raciale 26
- Discours politique 10-11, 14, 35
- Discrimination raciale 13-16, 26, 57-61

- ECRI 12-14, 58, 60
- Emprisonnement 43-44
- Enseignant 38-39, 44, 58-60

- Fonctionnaire 38-39
- Fondements d'une société démocratique 1-2, 5, 14, 20-21

- Gouvernement 39

- Homme politique 37, 39, 44
Impact 40-42, 48
Incitation à la haine ou à la violence 4, 11, 14, 16, 24, 57
Ingérence 30-35, 37, 43, 50, 73, 78, 80
Injure 13, 58
Instruments européens 64
Instruments internationaux 8, 64
Instruments régionaux 8, 64
Intention 17, 34, 42, 58, 83
- Journaliste 21, 37-38, 43, 51-52, 84-86
Jugement de valeur 36
- Marge d'appréciation 31-38, 43, 49-51, 95
Médias audiovisuels 41
Morale 20, 30-32, 49, 67-68, 73-76, 96
Moyens alternatifs 45
- Nations Unies 14-15, 67, 81
Nécessaire dans une société démocratique 1-2, 5, 12, 20, 30-31, 44,
73, 95, 96
Négationnisme 24, 26
- Pacte international relatif aux droits civils et politiques 9, 14, 56-57,
60, 64, 67
Parti politique 23, 35, 37, 59-60
Poème 42
Presse 20-21, 37-41, 45, 51, 85, 87
Prévue par la loi 30, 73, 94
- Question d'intérêt général 10, 20-21, 33-35, 51
- Racisme 12-18, 25, 39, 41, 59-60, 81, 82, 83, 84, 85-89
Recommandation (97)20 sur le « discours de haine » (Comité des
Ministres) 3, 4, 10
Recommandation générale n° 7 (ECRI) 13
Religion 7, 11-13, 17, 32, 49-53, 58, 64, 73, 75, 79
Restrictions 9, 14, 30-32, 35, 38, 45, 56, 59, 68, 69, 70, 73, 75
Restriction préalable 44
Révisionnisme 24
- Sanction 2, 12-13, 19, 30, 35, 43-45, 60, 73, 84
Satire 42
- Union européenne 16, 64, 79, 82, 83



Glossaire

Convention européenne des droits de l'homme

Le titre complet est « Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des Libertés fondamentales », connue sous le nom de « CEDH » ou « la Convention ». Elle a été adoptée en 1950 et est entrée en vigueur en 1953. Le texte intégral de la Convention et de ses protocoles additionnels est disponible en 30 langues sur le site suivant : <http://www.echr.coe.int/>. L'état des signatures et ratifications, ainsi que le texte des réserves et déclarations faites par les Etats parties peut être consulté à l'adresse suivante : <http://conventions.coe.int>.

Cour européenne des droits de l'homme

La Cour européenne des droits de l'homme a été instituée par les Etats membres du Conseil de l'Europe en 1959 pour statuer sur les allégations de violation de la Convention européenne des droits de l'homme de 1950. Depuis le 1er novembre 1998 la Cour siège de façon permanente, elle est composée d'un nombre de juges égal à celui des Etats parties à la Convention. La Cour examine la recevabilité et le fond des requêtes qui lui sont présentées. Elle siège en Chambres de 7 juges ou, dans des cas exceptionnels, en une Grande Chambre de 17 juges. Le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe contrôle l'exécution des arrêts rendus par la Cour.

Discours de haine

Voir dans l'introduction du manuel, « notion de discours de haine ».

Ingérence

Tous les cas dans lesquels la jouissance d'un droit reconnu par la Convention est limitée. Toute ingérence n'équivaut pas à la violation du droit en question. Nombre d'ingérences peuvent être justifiées par les limitations prévues dans la Convention elle-même. En règle générale, pour qu'une ingérence soit justifiée, elle doit être prévue par la loi, poursuivre un but légitime et être proportionnée à cet objectif. Cf. également « but légitime », « prévu par la loi », « proportionnalité ».

La Convention prévoit la limitation de certains droits dans le souci de l'intérêt général majeur. La Cour européenne des droits de l'homme a précisé que lorsque des droits sont restreints, il doit exister un juste équilibre entre l'intérêt public et le droit en question. La Cour décide en dernier ressort si cet équilibre a été ménagé. Cependant elle laisse aux Etats une marge d'appréciation pour déterminer si l'intérêt général est suffisamment sérieux pour justifier des restrictions sur certains droits de l'homme. Cf. également « marge d'appréciation », « intérêt général ».

Juste équilibre

La protection offerte par la Convention au regard de certains droits n'est pas absolue et laisse aux Etats la possibilité de les limiter dans une certaine mesure. Toutefois, les mesures prises par les autorités pour limiter ces droits doivent satisfaire à certaines exigences : être prévues par la loi, nécessaires dans une société démocratique et poursuivre un but légitime (tel que la protection de la santé ou le bien-être économique du pays), elles doivent également être proportionnées au but poursuivi. Lorsqu'il est établi que ces mesures sont prévues par la loi et nécessaires dans une société démocratique tout en poursuivant un but légitime, il convient d'examiner si lesdites mesures sont proportionnées à ce but légitime ; à cette fin la Cour apprécie les intérêts individuels et ceux de la communauté pour déterminer ce qui prévaut dans les circonstances précises et la mesure dans laquelle les droits couverts par la Convention peuvent être restreints dans l'intérêt de la communauté. C'est dans le contexte de cet examen que l'idée d'une certaine « marge d'appréciation » des autorités s'est fait jour. En effet, la Cour a établi que les autorités disposent d'une certaine latitude, c'est-à-dire d'une « marge d'appréciation », pour déterminer les mesures les plus appropriées à la réalisation de l'objectif légitime poursuivi. Le motif pour lequel la Cour a décidé de laisser cette latitude aux autorités tient au fait que les autorités nationales sont souvent mieux placées pour apprécier les questions relevant des articles concernés. L'étendue de cette marge d'appréciation varie en fonction du problème posé. Néanmoins, en aucune manière cette marge d'appréciation ne doit être considérée comme absolue et interdisant à la Cour toute appréciation critique de la proportionnalité des mesures concernées.

Marge d'appréciation

Par l'expression « mesures proportionnées » la Cour signifie les mesures prises par les autorités qui ménagent un juste

Mesures proportionnées

équilibre entre les intérêts de la communauté et ceux des individus.

Objectif légitime

Cette expression est utilisée par la Cour en relation avec un certain nombre d'articles de la Convention : l'article 8 (droit au respect de la vie privée et familiale et du domicile), l'article 9 (liberté de pensée, de conscience et de religion), l'article 10 (liberté d'expression), l'article 11 (liberté de réunion et d'association). Tout en cherchant à sauvegarder ces droits, la Convention reconnaît que, dans certaines circonstances particulières, des restrictions peuvent être acceptables. Néanmoins, les mesures imposant les dites restrictions doivent satisfaire à un certain nombre de critères pour que la Cour ne conclue pas à une violation du droit en question. L'un d'eux stipule que les mesures sont nécessaires dans une société démocratique, ce qui signifie qu'elles répondent à un besoin social impérieux et poursuivent un but légitime. L'article 10 cite les grandes catégories d'objectifs qui peuvent être considérés comme légitimes pour justifier une ingérence dans l'exercice du droit d'expression, dont la sécurité nationale, l'intégrité territoriale ou la sûreté publique, la défense de l'ordre et la prévention du crime, la protection de la santé ou de la morale, la protection des droits et libertés d'autrui.

Obligations positives

Au regard de nombreuses dispositions de la Convention, la jurisprudence de la Cour affirme que les autorités publiques ne doivent pas seulement s'abstenir de s'ingérer arbitrairement dans l'exercice des droits des individus tels qu'ils sont expressément protégés par les articles de la Convention, elles doivent également prendre des mesures actives pour les sauvegarder. Ces obligations supplémentaires sont généralement appelées « obligations positives », car il est demandé aux autorités d'agir de manière à empêcher toute violation des droits protégés par la Convention ou à punir les responsables.

Prévu par la loi

L'expression utilisée à l'article 8 § 2 de la Convention se retrouve aux articles 9 § 2, 10 § 2 et 11 § 2. La finalité de l'expression est d'assurer que lorsque des droits sont limités par des autorités publiques, cette restriction ne soit pas arbitraire et se fonde dans le droit interne. La Cour a précisé que pour qu'une limitation réponde aux exigences, elle doit être suffisamment accessible et ses effets prévisibles.

Toute personne physique, organisation non gouvernementale ou tout groupe de particuliers qui saisit la Cour européenne des droits de l'homme d'une requête. Le droit de saisir la Cour est garanti par l'article 34 de la Convention européenne des droits de l'homme. Il est soumis aux conditions définies à l'article 35 de la Convention.

Requérant

Le principe de subsidiarité est l'un des principes fondateurs du mécanisme de protection des droits de l'homme de la Convention. Selon ce principe, il revient d'abord et avant tout aux instances nationales de veiller à ce que les droits inscrits à la Convention ne soient pas violés et d'offrir une réparation s'il y a lieu. Il importe également que le mécanisme de la Convention et la Cour européenne des droits de l'homme soit le dernier recours lorsque les instances nationales n'ont pas offert la protection ou la réparation requises.

Subsidiarité (principe de)

Sales agents for publications of the Council of Europe

Agents de vente des publications du Conseil de l'Europe

BELGIUM/BELGIQUE

La Librairie Européenne -
The European Bookshop
Rue de l'Orme, 1
BE-1040 BRUXELLES
Tel.: +32 (0)2 231 04 35
Fax: +32 (0)2 735 08 60
E-mail: order@libeurop.be
<http://www.libeurop.be>

Jean De Lannoy/DL Services
Avenue du Roi 202 Koningslaan
BE-1190 BRUXELLES
Tel.: +32 (0)2 538 43 08
Fax: +32 (0)2 538 08 41
E-mail: jean.de.lannoy@dl-servi.com
<http://www.jean-de-lannoy.be>

BOSNIA AND HERZEGOVINA/ BOSNIE-HERZÉGOVINE

Robert's Plus d.o.o.
Marka Marulića 2/V
BA-71000, SARAJEVO
Tel.: + 387 33 640 818
Fax: + 387 33 640 818
E-mail: robertsplus@bih.net.ba

CANADA

Renouf Publishing Co. Ltd.
1-5369 Canotek Road
CA-OTTAWA, Ontario K1J 9J3
Tel.: +1 613 745 2665
Fax: +1 613 745 7660
Toll-Free Tel.: (866) 767-6766
E-mail: order.dept@renoufbooks.com
<http://www.renoufbooks.com>

CROATIA/CROATIE

Robert's Plus d.o.o.
Marasovičeva 67
HR-21000, SPLIT
Tel.: + 385 21 315 800, 801, 802, 803
Fax: + 385 21 315 804
E-mail: robertsplus@robertsplus.hr

CZECH REPUBLIC/ RÉPUBLIQUE TCHÈQUE

Suweco CZ, s.r.o.
Klecakova 347
CZ-180 21 PRAHA 9
Tel.: +420 2 424 59 204
Fax: +420 2 848 21 646
E-mail: import@suweco.cz
<http://www.suweco.cz>

DENMARK/DANEMARK

GAD
Vimmelskftet 32
DK-1161 KØBENHAVN K
Tel.: +45 77 66 60 00
Fax: +45 77 66 60 01
E-mail: gad@gad.dk
<http://www.gad.dk>

FINLAND/FINLANDE

Akateeminen Kirjakauppa
PO Box 128
Keskuskatu 1
FI-00100 HELSINKI
Tel.: +358 (0)9 121 4430
Fax: +358 (0)9 121 4242
E-mail: akatilaus@akateeminen.com
<http://www.akateeminen.com>

FRANCE

La Documentation française
(diffusion/distribution France entière)
124, rue Henri Barbusse
FR-93308 AUBERVILLIERS CEDEX
Tel.: +33 (0)1 40 15 70 00
Fax: +33 (0)1 40 15 68 00
E-mail: commande@ladocumentationfrancaise.fr
<http://www.ladocumentationfrancaise.fr>

Librairie Kléber
1 rue des Francs Bourgeois
FR-67000 STRASBOURG
Tel.: +33 (0)3 88 15 78 88
Fax: +33 (0)3 88 15 78 80
E-mail: librairie-kleber@coe.int
<http://www.librairie-kleber.com>

GERMANY/ALLEMAGNE

AUSTRIA/AUTRICHE
UNO Verlag GmbH
August-Bebel-Allee 6
DE-53175 BONN
Tel.: +49 (0)228 94 90 20
Fax: +49 (0)228 94 90 222
E-mail: bestellung@uno-verlag.de
<http://www.uno-verlag.de>

GREECE/GRÈCE

Librairie Kauffmann s.a.
Stadiou 28
GR-105 64 ATHINA
Tel.: +30 210 32 55 321
Fax: +30 210 32 30 320
E-mail: ord@otenet.gr
<http://www.kauffmann.gr>

HUNGARY/HONGRIE

Euro Info Service
Pannónia u. 58.
PF. 1039
HU-1136 BUDAPEST
Tel.: +36 1 329 2170
Fax: +36 1 349 2053
E-mail: euroinfo@euroinfo.hu
<http://www.euroinfo.hu>

ITALY/ITALIE

Licosa SpA
Via Duca di Calabria, 1/1
IT-50125 FIRENZE
Tel.: +39 0556 483215
Fax: +39 0556 41257
E-mail: licosa@licosa.com
<http://www.licosa.com>

MEXICO/MEXIQUE

Mundi-Prensa México, S.A. De C.V.
Rio Pánuco, 141 Delegacion Cuauhtémoc
MX-06500 MÉXICO, D.F.
Tel.: +52 (01)55 55 33 56 58
Fax: +52 (01)55 55 14 67 99
E-mail: mundiprensa@mundiprensa.com.mx
<http://www.mundiprensa.com.mx>

NETHERLANDS/PAYS-BAS

Roodveldt Import BV
Nieuwe Hemweg 50
NE-1013 CX AMSTERDAM
Tel.: + 31 20 622 8035
Fax: + 31 20 625 5493
Website: www.publidis.org
Email: orders@publidis.org

NORWAY/NORVÈGE

Akademika
Postboks 84 Blindern
NO-0314 OSLO
Tel.: +47 2 218 8100
Fax: +47 2 218 8103
E-mail: support@akademika.no
<http://www.akademika.no>

POLAND/POLOGNE

Ars Polona JSC
25 Obroncow Street
PL-03-933 WARSZAWA
Tel.: +48 (0)22 509 86 00
Fax: +48 (0)22 509 86 10
E-mail: arspolona@arspolona.com.pl
<http://www.arspolona.com.pl>

PORTUGAL

Livraria Portugal
(Dias & Andrade, Lda.)
Rua do Carmo, 70
PT-1200-094 LISBOA
Tel.: +351 21 347 42 82 / 85
Fax: +351 21 347 02 64
E-mail: info@livrariaportugal.pt
<http://www.livrariaportugal.pt>

RUSSIAN FEDERATION/ FÉDÉRATION DE RUSSIE

Ves Mir
17b, Butlerova ul.
RU-101000 MOSCOW
Tel.: +7 495 739 0971
Fax: +7 495 739 0971
E-mail: orders@vesmirbooks.ru
<http://www.vesmirbooks.ru>

SPAIN/ESPAGNE

Mundi-Prensa Libros, s.a.
Castelló, 37
ES-28001 MADRID
Tel.: +34 914 36 37 00
Fax: +34 915 75 39 98
E-mail: libreria@mundiprensa.es
<http://www.mundiprensa.com>

SWITZERLAND/SUISSE

Planetis Sàrl
16 chemin des pins
CH-1273 ARZIER
Tel.: +41 22 366 51 77
Fax: +41 22 366 51 78
E-mail: info@planetis.ch

UNITED KINGDOM/ROYAUME-UNI

The Stationery Office Ltd
PO Box 29
GB-NORWICH NR3 1GN
Tel.: +44 (0)870 600 5522
Fax: +44 (0)870 600 5533
E-mail: book.enquiries@tso.co.uk
<http://www.tsoshop.co.uk>

UNITED STATES and CANADA/ ÉTATS-UNIS et CANADA

Manhattan Publishing Company
468 Albany Post Road
US-CROTON-ON-HUDSON, NY 10520
Tel.: +1 914 271 5194
Fax: +1 914 271 5856
E-mail: Info@manhattanpublishing.com
<http://www.manhattanpublishing.com>

Council of Europe Publishing/Editions du Conseil de l'Europe
FR-67075 STRASBOURG Cedex

Tel.: +33 (0)3 88 41 25 81 – Fax: +33 (0)3 88 41 39 10 – E-mail: publishing@coe.int – Website: <http://book.coe.int>