

LA LUTTE CONTRE LE DISCOURS DE HAINE



Instruments juridiques

Recommandation CM/Rec(2022)16

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

LA LUTTE CONTRE LE DISCOURS DE HAINE

Recommandation CM/Rec(2022)16

adoptée par le Comité des Ministres

le 20 mai 2022,

lors de la 132^e Session du Comité des Ministres

Édition anglaise :

Combating hate speech

(Recommandation CM/Rec(2022)16)

La reproduction d'extraits (jusqu'à 500 mots) est autorisée, sauf à des fins commerciales, tant que l'intégrité du texte est préservée, que l'extrait n'est pas utilisé hors contexte, ne donne pas d'informations incomplètes ou n'induit pas le lecteur en erreur quant à la nature, à la portée et au contenu de ce texte. Le texte source doit toujours être cité comme suit : « © Conseil de l'Europe, année de publication ».

Pour toute autre demande relative à la reproduction ou à la traduction de tout ou partie de ce document, veuillez vous adresser à la Direction de la communication, Conseil de l'Europe (F-67075 Strasbourg Cedex), ou à publishing@coe.int.

Conception de la couverture et mise en page : Division de la production des documents et des publications (DPDP), Conseil de l'Europe.

© Conseil de l'Europe, juin 2022

Imprimé aux ateliers du
Conseil de l'Europe.

Table des matières

RECOMMANDATION CM/REC(2022)16	5
Préambule	5
Annexe à la Recommandation CM/Rec(2022)16	9
Principes et lignes directrices pour une approche globale de la lutte contre le discours de haine	9

Recommandation CM/Rec(2022)16¹

du Comité des Ministres aux États membres sur la lutte contre le discours de haine

*(adoptée par le Comité des Ministres le 20 mai 2022,
lors de la 132^e Session du Comité des Ministres)*

Préambule

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

Considérant que les États membres du Conseil de l'Europe se sont engagés à garantir les droits et libertés inscrits dans la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (STE n° 5, ci-après « la Convention ») à toute personne relevant de leur juridiction, et que les droits de l'homme et les libertés fondamentales sont universels, indivisibles, interdépendants et étroitement liés, et s'appliquent en ligne comme hors ligne ;

Soulignant que l'élaboration et la mise en œuvre de politiques et de mesures législatives visant à prévenir et à combattre le discours de haine nécessitent un équilibre prudent entre le droit au respect de la vie privée et familiale (article 8 de la Convention), le droit à la liberté d'expression (article 10 de la Convention) et le droit de ne pas subir de discrimination en ce qui concerne les droits protégés par la Convention (article 14 de la Convention) ;

1. Conformément à l'article 10.2c du Règlement intérieur des réunions des Délégués des Ministres, la République de Bulgarie réserve le droit de son gouvernement de se conformer ou non au chapitre I « Portée, définition et approche » de la recommandation. Suite à la décision n° 13/2018 de la Cour constitutionnelle, le terme « identité de genre » est incompatible avec l'ordre juridique de la République de Bulgarie.

Soulignant que, pour prévenir et combattre efficacement le discours de haine, il est indispensable d'identifier et de comprendre ses causes sous-jacentes et son contexte sociétal plus large, ainsi que ses diverses expressions et les différents effets qu'il produit sur les personnes visées ;

Notant que le discours de haine est un phénomène profondément enraciné, complexe et multidimensionnel, qui prend de nombreuses formes dangereuses et qui peut être diffusé très rapidement et largement sur internet, et que la disponibilité persistante du discours de haine en ligne exacerbe son impact, y compris hors ligne ;

Constatant que le discours de haine a des effets négatifs, multiples et de gravité variable sur les personnes, les groupes et les sociétés, notamment parce qu'il suscite peur et humiliation chez les personnes visées et qu'il décourage la participation au débat public, ce qui est préjudiciable à la démocratie ;

Conscient que des personnes et des groupes peuvent être visés par un discours de haine pour différents motifs, ou pour une combinaison de motifs, et reconnaissant que ces personnes et ces groupes ont besoin d'une protection spéciale, sans porter atteinte aux droits d'autres personnes ou groupes ;

Tenant compte du fait que le discours de haine interfère avec et viole souvent le droit au respect de la vie privée et le droit à la non-discrimination, qui sont indispensables pour protéger la dignité humaine des personnes visées par le discours de haine et pour éviter qu'elles soient exclues du débat public ;

Réaffirmant son profond attachement à la protection du droit à la liberté d'expression, qui est l'un des fondements essentiels d'une société démocratique et pluraliste, tel que garanti par l'article 10 de la Convention, article qui protège 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 ;

Soulignant que la liberté d'expression vaut non seulement pour les informations ou les idées accueillies favorablement ou considérées comme inoffensives ou indifférentes, mais aussi pour celles qui heurtent, choquent ou inquiètent l'État ou une fraction quelconque de la population ;

Rappelant que l'exercice du droit à la liberté d'expression comporte des devoirs et des responsabilités, et que toute restriction à l'exercice de ce droit doit être strictement conforme à l'article 10, paragraphe 2, de la Convention et donc être interprétée de manière étroite et respecter les exigences de légalité, de nécessité et de proportionnalité aux buts légitimes ;

Reconnaissant que les expressions qui visent à détruire l'un quelconque des droits et libertés reconnus dans la Convention ne peuvent pas bénéficier de la protection de cette dernière, conformément à son article 17 sur l'interdiction de l'abus de droit ;

Gardant à l'esprit que le discours de haine est défini et compris de différentes manières aux niveaux national, européen et international, et qu'il est essentiel de parvenir à une conception commune de ce phénomène, de sa nature et de ses implications, et d'élaborer des politiques et des stratégies plus efficaces pour le combattre ;

Considérant que les mesures de lutte contre le discours de haine devraient être adaptées et proportionnées à son niveau de gravité ; certaines formes de discours de haine justifient des réponses pénales, tandis que d'autres appellent une réponse relevant du droit civil ou administratif, ou doivent être traitées par des mesures de nature non juridique, comme l'éducation et la sensibilisation, ou par une combinaison de différentes approches et mesures ;

Reconnaissant que, compte tenu de leur obligation positive de garantir l'exercice effectif des libertés fondamentales et de prévenir les atteintes aux droits de l'homme, les États membres devraient combattre le discours de haine et créer un environnement sûr et propice au débat public et à la communication, y compris aux échanges ayant lieu sur des plateformes ou au moyen d'autres services gérés par des acteurs privés ;

Reconnaissant que les types d'expression offensantes ou préjudiciables qui ne sont pas suffisamment graves pour être légitimement restreintes en vertu de la Convention devraient être traitées par des mesures de nature non juridique ;

Soulignant le rôle essentiel que jouent les médias, les journalistes d'autres observateurs critiques de la vie publique dans les sociétés démocratiques et le fait qu'ils peuvent apporter une contribution importante à la lutte contre le discours de haine en informant sur ce phénomène, en le dénonçant, en le critiquant et en le condamnant, ainsi qu'en créant des voies et des forums pour un contre-discours, et en favorisant plus largement le pluralisme et la cohésion sociale ;

Gardant à l'esprit que les intermédiaires d'internet peuvent faciliter le débat public, en particulier grâce aux outils et services numériques qu'ils mettent à disposition, soulignant dans le même temps que ces outils et services peuvent être utilisés pour diffuser rapidement et largement des quantités inquiétantes de propos haineux, et précisant que les intermédiaires d'internet devraient veiller à ce que leurs activités n'aient pas d'effets négatifs directs ou indirects

sur les droits de l'homme dans l'environnement numérique et devraient remédier à ces effets lorsqu'ils se produisent ;

Reconnaissant que les mesures législatives et politiques destinées à prévenir et à combattre le discours de haine en ligne devraient être régulièrement réexaminées afin de prendre en compte l'évolution rapide de la technologie et des services en ligne et, plus généralement, les technologies numériques et leur influence sur les flux d'informations et de communications dans les sociétés démocratiques contemporaines ; et reconnaissant que ces réexamens devraient prendre en considération la position dominante de certains intermédiaires d'internet, les asymétries de pouvoir entre certaines plateformes numériques et leurs utilisateurs ainsi que l'influence de ces dynamiques sur les démocraties ;

Concluant, à la lumière des considérations qui précèdent, qu'une approche globale est nécessaire pour prévenir et combattre efficacement le discours de haine, hors ligne et en ligne, et que cette approche devrait comprendre une stratégie cohérente et un large éventail de mesures juridiques et non juridiques qui tiennent dûment compte des situations spécifiques et des contextes plus larges ;

Reconnaissant l'importance de la coopération multipartite et les rôles clés que les institutions publiques, ainsi que les parties prenantes privées et non gouvernementales, peuvent jouer dans l'identification et la mise en œuvre de mesures visant à prévenir et à combattre le discours de haine, à promouvoir une culture de l'inclusion et à aider les personnes visées par le discours de haine à faire valoir leurs droits ;

S'appuyant sur les traités du Conseil de l'Europe et sur d'autres instruments normatifs pertinents dans ce domaine, s'inspirant de la jurisprudence pertinente de la Cour européenne des droits de l'homme et des conclusions et recommandations des organes de suivi du Conseil de l'Europe, notamment la Recommandation Rec(97)20 du Comité des Ministres aux États membres sur le « discours de haine », de la Recommandation Rec(97)21 du Comité des Ministres aux États membres sur les médias et la promotion d'une culture de tolérance, et de la Recommandation de politique générale n° 15 sur la lutte contre le discours de haine, élaborée par la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance, et gardant à l'esprit les normes internationales et européennes plus larges en matière de droits de l'homme ;

Visant à donner des orientations à tous les acteurs qui sont confrontés à la tâche complexe de prévenir et de combattre le discours de haine, y compris dans l'environnement numérique,

Recommande aux gouvernements des États membres :

1. de prendre toutes les mesures nécessaires pour assurer une mise en œuvre rapide et complète des principes et des lignes directrices annexés à la présente recommandation ;
2. de prendre des mesures appropriées pour encourager les institutions nationales des droits de l'homme, les organismes de promotion de l'égalité, les organisations de la société civile, les médias, les intermédiaires d'internet et les autres parties prenantes à adopter les mesures qui sont formulées à leur intention dans les principes et lignes directrices annexés à la présente recommandation, pour les soutenir dans cette démarche ;
3. de protéger les droits de l'homme et les libertés fondamentales dans l'environnement numérique, notamment en coopérant avec les intermédiaires d'internet, conformément à la Recommandation CM/Rec(2018)2 sur les rôles et les responsabilités des intermédiaires d'internet, et aux autres normes applicables du Conseil de l'Europe ;
4. de promouvoir les objectifs de la présente recommandation aux niveaux national, européen et international, et d'entamer un dialogue et une coopération avec l'ensemble des parties prenantes pour réaliser ces objectifs ;
5. de veiller à ce que la présente recommandation soit traduite dans les langues nationales, régionales et minoritaires, et diffusée aussi largement que possible, par tous les moyens accessibles, auprès des autorités et des parties prenantes compétentes ; et
6. de réexaminer périodiquement l'état d'avancement de la mise en œuvre de la présente recommandation pour améliorer son impact et d'informer le Comité des Ministres des mesures prises par les États membres et les autres parties prenantes, des progrès réalisés et des lacunes qui subsistent.

Annexe à la Recommandation CM/Rec(2022)16

Principes et lignes directrices pour une approche globale de la lutte contre le discours de haine

1. Portée, définition et approche

1. L'objectif des principes et lignes directrices qui suivent est d'aider les États membres et les autres parties prenantes concernées à prévenir et à combattre le discours de haine de manière globale, y compris dans l'environnement en

ligne, afin d'assurer une protection efficace contre le discours de haine dans le cadre des droits de l'homme, de la démocratie et de l'État de droit.

2. Aux fins de la présente recommandation, le discours de haine est entendu comme tout type d'expression qui incite à, promeut, diffuse ou justifie la violence, la haine ou la discrimination à l'encontre d'une personne ou d'un groupe de personnes, ou qui les dénigre, en raison de leurs caractéristiques personnelles ou de leur statut réels ou attribués telles que la « race »², la couleur, la langue, la religion, la nationalité, l'origine nationale ou ethnique, l'âge, le handicap, le sexe, l'identité de genre et l'orientation sexuelle.

3. Étant donné que le discours de haine couvre une série d'expressions haineuses, qui diffèrent par leur gravité, par les préjudices qu'elles causent et par leur impact sur les membres de groupes particuliers dans divers contextes, les États membres devraient s'assurer qu'une série de mesures correctement calibrées est en place pour prévenir et combattre efficacement le discours de haine. Une telle approche globale devrait être pleinement conforme à la Convention européenne des droits de l'homme et à la jurisprudence pertinente de la Cour européenne des droits de l'homme (la Cour), et devrait faire la distinction entre :

- a. i. le discours de haine interdit par le droit pénal ; et
ii. le discours de haine qui n'atteint pas le niveau de gravité requis pour engager la responsabilité pénale, mais qui relève néanmoins du droit civil ou administratif ; et
- b. les formes d'expression offensantes ou préjudiciables qui ne sont pas suffisamment graves pour être légitimement restreintes en vertu de la Convention européenne des droits de l'homme, mais qui requièrent néanmoins des réponses alternatives, décrites ci-dessous, telles que : des contre-discours et autres contre-mesures ; des mesures favorisant le dialogue et la compréhension interculturels, également par le biais des médias et des réseaux sociaux ; et des activités pertinentes d'éducation, de partage d'informations et de sensibilisation.

2. Tous les êtres humains appartenant à la même espèce, le Comité des Ministres rejette, comme le fait la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI), les théories fondées sur l'existence de différentes « races ». Toutefois, dans ce document, il utilise le terme « race » afin d'éviter que les personnes qui sont généralement et faussement perçues comme « appartenant à une autre race » soient exclues de la protection prévue par la législation et de la mise en œuvre de politiques de prévention et de lutte contre le discours de haine.

4. Pour évaluer la gravité d'un discours de haine et déterminer quel type de responsabilité il conviendrait, le cas échéant, d'associer à cette expression spécifique, les autorités des États membres et les autres parties prenantes devraient suivre les orientations fournies par la jurisprudence pertinente de la Cour et prendre en compte les facteurs suivants et les relations entre eux : le contenu du discours ; le contexte politique et social au moment où le discours a été tenu ; l'intention de l'auteur ; le rôle et le statut de l'auteur dans la société ; la manière dont le discours est diffusé ou amplifié ; sa capacité à entraîner des conséquences dommageables, notamment l'imminence de celles-ci ; la nature et la taille de l'audience, et les caractéristiques du groupe ciblé.

5. Pour prévenir et combattre le discours de haine, les États membres devraient adopter une approche globale, élaborer et mettre en œuvre des politiques, des lois, des stratégies ou des plans d'action exhaustifs, allouer les ressources nécessaires à leur mise en œuvre et y associer les différentes parties prenantes spécifiées à la partie 3 de cette annexe.

6. Lors de l'élaboration et de la mise en œuvre de ces politiques, lois, stratégies et plans d'action contre le discours de haine, les États membres devraient accorder toute l'attention nécessaire à l'importance des mesures suivantes :

- a. préciser quels types de discours échappent à la protection offerte par la liberté d'expression ;
- b. appliquer une approche fondée sur des principes et sur les droits de l'homme, qui tienne compte des caractéristiques spécifiques des différents médias et technologies numériques, et de l'impact potentiel du discours de haine diffusé par leur biais sur les personnes et les groupes visés ;
- c. adopter une approche concertée, fondée sur la collaboration entre plusieurs parties prenantes, en raison de la nature multidimensionnelle du discours de haine ;
- d. veiller à ce que toutes les parties prenantes concernées soient conscientes et sensibles aux effets cumulatifs du discours de haine fondé sur des motifs multiples, y compris de la nécessité d'adopter une approche sensible à l'âge et au genre ; et
- e. s'efforcer activement de tendre la main aux personnes visées par le discours de haine et d'intégrer leur point de vue dans les lois, les politiques et les autres réponses au discours de haine.

2. Cadre juridique

7. Les États membres devraient s'assurer qu'un cadre juridique complet et efficace est en place pour prévenir et combattre le discours de haine dans les environnements hors ligne et en ligne, sous une forme adéquate de dispositions bien calibrées de droit civil, administratif et pénal. Le droit pénal ne devrait être appliqué qu'en dernier recours et pour les expressions de haine les plus graves.

8. Dans la mesure où ce cadre juridique permet d'imposer des restrictions à l'exercice du droit à la liberté d'expression, les États membres devraient veiller à ce que la législation réponde pleinement aux exigences de l'article 10, paragraphe 2, de la Convention européenne des droits de l'homme et de la jurisprudence pertinente de la Cour, et à ce qu'elle permette aux autorités judiciaires et autres de l'appliquer conformément à ces exigences, notamment celles d'accessibilité, de prévisibilité et de précision de la loi, et de prendre en compte les critères d'évaluation de la gravité du discours de haine mentionnés au paragraphe 4 ci-dessus.

9. Les États membres devraient mettre en place des garanties juridiques et des pratiques efficaces contre tout abus ou détournement de la législation relative au discours de haine dont le but serait notamment d'empêcher le débat public et de réduire au silence les voix critiques, les opposants politiques ou les personnes appartenant à des minorités.

10. Les États membres devraient faire en sorte que les organismes de promotion de l'égalité, les institutions nationales des droits de l'homme et les organisations de la société civile qui ont un intérêt légitime à lutter contre le discours de haine soient habilités à assister et à représenter les personnes visées par ce discours dans le cadre de procédures judiciaires, et à engager des actions en justice concernant le discours de haine, y compris, le cas échéant, en leur nom propre.

Droit pénal

11. Les États membres devraient spécifier et définir clairement dans leur droit pénal national les formes de discours de haine qui sont soumises au droit pénal, *telles que* :

- a. l'incitation publique à commettre un génocide, un crime contre l'humanité ou un crime de guerre ;
- b. l'incitation publique à la haine, à la violence ou à la discrimination ;

- c. les menaces racistes, xénophobes, sexistes ou dirigées contre les personnes LGBTI;
 - d. les insultes publiques racistes, xénophobes, sexistes ou dirigées contre les personnes LGBTI dans des conditions telles que celles prévues spécifiquement pour les insultes en ligne par 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 (STE n° 189);
 - e. la négation, la banalisation et l'apologie publiques du génocide, des crimes contre l'humanité ou des crimes de guerre; et
 - f. la diffusion intentionnelle de matériel contenant l'une de ces formes de discours de haine (énumérées aux alinéas a à e ci-dessus) y compris des idées fondées sur la supériorité d'une race ou sur la haine raciale.
12. Les États membres devraient veiller à ce que des enquêtes effectives soient menées dans les cas où il y a des motifs raisonnables de penser qu'un acte relevant du discours de haine punissable par le droit pénal pourrait avoir eu lieu.

Droit civil et administratif

13. Les États membres devraient veiller à ce qu'une protection juridique efficace contre le discours de haine soit prévue par leur droit civil et leur droit administratif, en particulier le droit général de la responsabilité civile, le droit relatif à la lutte contre les discriminations et le droit relatif aux infractions administratives.

14. Les États membres devraient veiller à ce que leur législation anti-discrimination s'applique à toutes les formes de discours de haine interdites par le droit pénal, civil ou administratif.

15. Les États membres devraient veiller à ce que les autorités ou institutions publiques soient soumises à l'obligation juridique de prévenir et de combattre activement le discours de haine et sa diffusion, et de promouvoir l'utilisation d'un discours tolérant et inclusif.

Législation relative au discours de haine en ligne

16. Les États membres devraient s'assurer que leur législation relative au discours de haine couvre le discours de haine hors ligne comme en ligne, et qu'elle contient des dispositions claires et prévisibles permettant la suppression

rapide et effective des discours de haine en ligne interdits par le droit pénal, civil ou administratif.

17. Les États membres devraient définir et délimiter, conformément à la Recommandation CM/Rec(2018)2 du Comité des Ministres aux États membres sur les rôles et les responsabilités des intermédiaires d'internet, les devoirs et responsabilités de l'État et des acteurs non étatiques en matière de lutte contre le discours de haine en ligne. Les États membres devraient aussi élaborer des règles et des procédures claires pour instaurer une coopération efficace avec et entre ces différents acteurs afin d'évaluer la gravité du discours de haine en ligne et d'enquêter sur les formes interdites par le droit pénal, civil ou administratif.

18. Les États membres devraient exiger des intermédiaires d'internet opérant dans leur juridiction qu'ils respectent les droits de l'homme, notamment la législation sur le discours de haine ; qu'ils appliquent les principes de diligence raisonnable en matière de droits de l'homme dans l'ensemble de leurs activités et politiques, et qu'ils prennent des mesures conformes aux cadres et aux procédures existants pour lutter contre le discours de haine.

19. Les États membres devraient s'assurer que des mécanismes sont en place pour le signalement des cas de discours de haine en ligne aux pouvoirs publics et aux acteurs privés, notamment aux intermédiaires d'internet, et que des règles claires ont été élaborées pour le traitement de ces signalements.

20. Les procédures et conditions de retrait de contenu ainsi que les règles et responsabilités imposées aux intermédiaires d'internet devraient être transparentes, claires, prévisibles et soumises à une procédure régulière. Elles devraient garantir le droit des utilisateurs à un recours effectif, assuré par un examen transparent des plaintes et l'existence de voies de recours rapides, accessibles et équitables, susceptibles de faire l'objet à la fin d'un contrôle juridictionnel indépendant.

21. Les États membres devraient prendre en compte les différences notables de taille, de nature, de fonction et de structure organisationnelle des intermédiaires d'internet dans l'élaboration, l'interprétation et l'application du cadre législatif régissant leurs responsabilités au titre de la Recommandation CM/Rec(2018)2 sur les rôles et les responsabilités des intermédiaires d'internet, afin d'empêcher d'éventuels effets disproportionnés sur les petits intermédiaires d'internet.

22. Les États membres devraient établir par la loi que les intermédiaires d'internet doivent prendre des mesures efficaces pour s'acquitter de leurs devoirs et responsabilités de ne pas rendre accessible et de ne pas diffuser de discours de haine interdit par le droit pénal, civil ou administratif. Parmi les mesures importantes pour la mise en œuvre de cette obligation figurent les suivantes : traiter rapidement les signalements de ces propos haineux ; supprimer ces contenus sans tarder ; préserver les preuves relatives aux discours de haine interdits par le droit pénal ; respecter la vie privée et les exigences en matière de protection des données ; signaler aux autorités les cas de discours de haine interdits par le droit pénal ; transmettre aux services chargés de l'application de la loi, sur la base d'un ordre émis par l'autorité compétente, des preuves relatives aux discours de haine interdits par le droit pénal ; renvoyer les cas peu clairs ou complexes nécessitant une évaluation plus approfondie aux institutions ou autorités d'autorégulation ou de corégulation compétentes ; et prévoir la possibilité d'appliquer, dans les cas peu clairs ou complexes, des mesures provisoires telles que la « dépriorisation » ou la contextualisation.

23. Les États membres devraient établir par la loi que les autorités et les intermédiaires d'internet doivent fournir aux personnes et aux institutions concernées une explication brève et précise des raisons de leur décision de bloquer, de retirer ou de « déprioriser » des propos haineux ou de ne pas bloquer ni retirer ni « déprioriser » les propos signalés.

24. Les États membres devraient disposer d'un système permettant la divulgation des données relatives aux abonnés dans les cas où les autorités compétentes estiment que des propos haineux en ligne sont contraires à la loi et où les auteurs et les diffuseurs sont inconnus des autorités compétentes. Les États membres devraient veiller à ce que toute divulgation d'informations disponibles sur l'identité des abonnés soit conforme au droit européen et international des droits de l'homme.

25. Les États membres devraient publier régulièrement des rapports comprenant des informations et des statistiques complètes sur les discours de haine en ligne, y compris les restrictions d'accès aux contenus, et sur les cas où des autorités publiques ont demandé à des plateformes de retirer un contenu au motif qu'il s'agit d'un discours de haine, sous réserve de protéger les données à caractère personnel conformément aux normes européennes et internationales. Ils devraient en outre établir par la loi que les intermédiaires d'internet concernés sont dans l'obligation de produire et de publier régulièrement des rapports de transparence comprenant des données ventilées et complètes sur les cas de discours de haine et les restrictions d'accès aux contenus.

26. Les États membres devraient veiller à ce que des autorités indépendantes, en coopération avec les intermédiaires d'internet, les organisations de la société civile et les autres parties prenantes, évaluent et améliorent régulièrement les systèmes de modération de contenu en place afin d'améliorer la détection, le signalement et le traitement des discours de haine en ligne, tout en éliminant les causes de restriction de contenus injustifiées et les causes de conformité excessive.

27. Les États membres devraient veiller à ce que leur cadre législatif prévoit l'obligation juridique, pour les médias opérant en ligne, de ne pas diffuser de discours de haine interdits par le droit pénal, civil ou administratif, de prendre des dispositions appropriées pour restreindre ou bloquer l'accès à ces discours de haine publiés par des tiers dans leurs sections de commentaires ou les espaces collaboratifs de leurs plateformes, et enfin de soumettre de telles restrictions à un contrôle juridictionnel indépendant.

3. Recommandations adressées aux acteurs clés

Agents publics, organes élus et partis politiques

28. Les agents publics, en particulier ceux qui occupent des postes de direction, devraient, vu leur position d'influence, éviter de tenir un discours de haine, de le cautionner ou de le diffuser. Ils devraient être encouragés à promouvoir publiquement une culture des droits de l'homme et à condamner fermement et rapidement les discours de haine, tout en respectant la liberté d'expression et d'information, qui englobe aussi les critiques et les informations susceptibles de heurter, de choquer ou d'inquiéter l'État ou une fraction quelconque de la population.

29. Les parlements, les autres organes élus et les partis politiques devraient être encouragés à mettre en place des politiques spécifiques pour traiter et combattre le discours de haine, en particulier dans le cadre des campagnes électorales et des débats des assemblées représentatives. À cette fin, ils devraient adopter un code de conduite prévoyant une procédure interne de plainte et de sanction. Ils devraient également éviter toute expression susceptible de favoriser l'intolérance et devraient condamner ouvertement le discours de haine.

Intermédiaires d'internet

30. Pour se conformer à toutes les lois applicables et respecter les droits de l'homme, les intermédiaires d'internet devraient identifier les formes de discours de haine qui sont diffusées par leurs systèmes et y réagir dans le cadre de leur responsabilité d'entreprise, conformément à la Recommandation CM/Rec(2016)3 sur les droits de l'homme et les entreprises et à la Recommandation CM/Rec(2018)2 sur les rôles et les responsabilités des intermédiaires d'internet.

31. Les intermédiaires d'internet devraient veiller à ce que le droit et les normes en matière de droits de l'homme guident leurs politiques et pratiques de modération de contenu en ce qui concerne le discours de haine, le mentionner explicitement dans leurs conditions de service et assurer la plus grande transparence possible en ce qui concerne ces politiques, y compris les mécanismes et les critères de modération de contenu.

32. Les intermédiaires d'internet devraient soigneusement calibrer leurs réponses aux contenus identifiés comme haineux, en fonction de leur gravité, ainsi que cela est indiqué au paragraphe 4 ci-dessus, et concevoir et appliquer des alternatives au retrait des contenus dans les cas moins graves de discours de haine.

33. Les intermédiaires d'internet devraient déployer tous les efforts nécessaires pour faire en sorte que l'utilisation d'outils d'automatisation ou d'intelligence artificielle soit supervisée par une modération humaine et que la modération des contenus tienne compte des spécificités des contextes juridiques, locaux, culturels, sociopolitiques et historiques pertinents. Dans le cadre des efforts qu'ils déploient pour prendre ces spécificités en considération, ils devraient envisager de décentraliser la modération des contenus.

34. Les intermédiaires d'internet devraient nommer un nombre suffisant de modérateurs de contenu et veiller à ce que ces derniers soient impartiaux, disposent d'une expertise adéquate, soient régulièrement formés et reçoivent un soutien psychologique approprié. Les intermédiaires d'internet devraient en outre s'assurer que les signaleurs de confiance et les vérificateurs de faits sont formés aux normes des droits de l'homme qui s'appliquent au discours de haine.

35. Les intermédiaires d'internet devraient établir une coopération efficace avec les organisations de la société civile qui travaillent sur le discours de haine, y compris sur la collecte et l'analyse de données, et soutenir leurs

efforts destinés à améliorer les politiques, les pratiques et les campagnes de lutte contre le discours de haine.

36. Les intermédiaires d'internet, y compris les médias sociaux, devraient revoir leurs systèmes de publicité en ligne et l'utilisation des systèmes de microciblage, d'amplification de contenu et de recommandation, ainsi que les stratégies sous-jacentes de collecte de données, afin de s'assurer qu'ils ne favorisent pas, directement ou indirectement, la diffusion de discours de haine et n'y incitent pas.

37. Les intermédiaires d'internet devraient développer des processus internes leur permettant de détecter et de prévenir les risques pour les droits de l'homme en ce qui concerne l'évaluation et le traitement du discours de haine, et ils devraient se soumettre régulièrement à des évaluations et à des études d'impact sur les droits de l'homme indépendantes, complètes et efficaces.

Médias

38. Les médias, les journalistes et les autres acteurs devraient remplir leur rôle d'observateur critique de la vie publique dans une société démocratique et contribuer au débat public ; ils devraient jouir de la liberté de rendre compte de la haine et de l'intolérance, et de choisir leurs techniques, styles et supports de reportage, sous réserve qu'ils s'efforcent de fournir au public des informations exactes et fiables.

39. Les médias et les journalistes devraient être encouragés à promouvoir une culture de tolérance et de compréhension, conformément à la Recommandation Rec(97)21 sur les médias et la promotion d'une culture de tolérance.

40. Les médias de service public devraient y contribuer de manière particulièrement substantielle, étant donné leur mandat, qui est de s'adresser à toutes les fractions de la société et de renforcer la cohésion sociale. Ils ne devraient ni utiliser ni diffuser de discours de haine et, dans le cadre de leur mission publique, ils devraient promouvoir activement le dialogue et la compréhension entre les groupes, ainsi que la diffusion de contenus qui illustrent de manière positive et solidaire la diversité de voix et de sources de la communauté à laquelle ils s'adressent.

41. Dans le cadre des efforts qu'ils déploient pour fournir des informations exactes et fiables, les médias et les journalistes devraient éviter toute représentation stéréotypée désobligeante d'individus, de groupes ou de communautés et donner la parole aux divers groupes et communautés de la société,

en particulier lorsqu'ils traitent de questions d'intérêt public particulier et en période électorale. Ils devraient éviter de provoquer des préjugés et de faire des références inutiles à des caractéristiques ou à leur statut personnels.

42. Les autorités de régulation nationales indépendantes et les organes de corégulation et/ou d'autorégulation des médias devraient jouer un rôle positif dans la lutte contre le discours de haine. Ils devraient être indépendants du gouvernement, rendre des comptes au public et être transparents dans leurs activités.

Organisations de la société civile

43. Les organisations de la société civile devraient être encouragées à mettre en place des politiques spécifiques pour prévenir et combattre le discours de haine et, lorsque cela est approprié et faisable, à dispenser une formation à leur personnel, à leurs membres et à leurs bénévoles. Les organisations de la société civile devraient également être encouragées à coopérer et à se coordonner entre elles et avec les autres parties prenantes sur les questions de discours de haine.

4. Sensibilisation, éducation, formation et recours au contre-discours et au discours alternatif

44. Les États membres devraient concevoir et mettre en œuvre des stratégies effectives pour étudier et éliminer les causes profondes du discours de haine, parmi lesquelles figurent la désinformation, l'utilisation de stéréotypes négatifs et la stigmatisation de personnes ou de groupes.

45. Dans le cadre de leur stratégie globale visant à prévenir et à combattre le discours de haine, les États membres devraient prendre une série de mesures concrètes pour promouvoir la sensibilisation, l'éducation, la formation, le contre-discours, le discours alternatif et le dialogue interculturel, conformément à leur expérience et à leurs connaissances acquises.

46. Les États membres devraient sensibiliser à l'ampleur du discours de haine et au préjudice qu'il cause aux personnes, aux communautés et aux sociétés démocratiques dans leur ensemble, aux critères utilisés pour l'évaluer et aux moyens de le contrer, notamment en encourageant et en soutenant des initiatives mises en œuvre par les autorités compétentes, les institutions nationales des droits de l'homme, les organismes de promotion de l'égalité et les organisations de la société civile, y compris celles qui représentent des personnes ou des groupes susceptibles d'être visés par le discours de haine.

47. Les États membres devraient veiller à ce que l'éducation aux droits de l'homme, l'éducation à la citoyenneté démocratique et l'éducation aux médias et à l'information, qui devraient toutes traiter de la question du discours de haine en ligne et hors ligne, fassent partie du programme d'enseignement général.

48. Les États membres devraient élaborer et renforcer les initiatives en matière d'éducation et de sensibilisation, les programmes et les outils adaptés à l'utilisateur, destinés aux enfants et aux jeunes, aux parents et aux personnes qui prennent en charge les enfants, aux éducateurs, aux travailleurs de jeunesse et aux bénévoles travaillant avec des enfants, pour leur permettre de comprendre le discours de haine et d'y faire face. Les États membres devraient veiller à ce que les enfants et les jeunes puissent participer effectivement à l'élaboration de ces initiatives, programmes et outils.

49. Les États membres devraient prendre des mesures spécifiques pour soutenir les activités d'éducation formelle et non formelle et les programmes culturels destinés au grand public qui renforcent l'engagement en faveur des droits de l'homme dans le cadre d'une société démocratique pluraliste, qui encouragent à faire preuve d'esprit critique, qui promeuvent l'égalité et le dialogue interculturel et interconfessionnel, et qui renforcent les compétences nécessaires pour identifier et contrer le discours de haine.

50. Les États membres devraient mettre à disposition des programmes de formation efficaces et ciblés pour tous les acteurs qui contribuent à prévenir et à combattre le discours de haine, y compris les membres et le personnel des services de maintien de l'ordre, des forces de sécurité, des services de poursuite et du système judiciaire, ainsi que le personnel des services médicaux et d'autres organismes publics, afin de leur permettre d'identifier et d'éviter l'utilisation du discours de haine, d'être sensibles aux besoins des personnes visées par le discours de haine et de les aider à demander réparation, de détecter et de signaler son utilisation par d'autres et de limiter son impact sur les personnes concernées.

51. Les États membres devraient soutenir les programmes de sensibilisation et de formation qui impliquent les auteurs de discours de haine pour les aider à se départir de leurs préjugés et à renoncer à leurs actions et à leurs expressions discriminatoires. Dans les cas appropriés, un tribunal ou un service de poursuite pourrait imposer de participer à ces programmes en tant que sanction alternative, dans le but de parvenir à une solution de justice restaurative.

52. Sans compromettre l'indépendance des médias, les États membres devraient encourager et soutenir la formation des professionnels des médias et des journalistes, dans le cadre de leur formation initiale et continue, sur les moyens de reconnaître et de signaler le discours de haine et d'y réagir, et sur les moyens d'éviter son utilisation et sa diffusion, et, plus généralement, sur le rôle des journalistes et des médias dans la promotion d'une culture des droits de l'homme et d'un débat public inclusif.

53. Les États membres devraient encourager les personnalités publiques, telles que les responsables politiques, les hauts fonctionnaires, les chefs religieux, les dirigeants économiques et les leaders de communautés, à condamner fermement et rapidement l'utilisation du discours de haine, à utiliser un contre-discours et un discours alternatif, et à promouvoir la compréhension entre les groupes, notamment en exprimant leur solidarité avec les personnes visées par le discours de haine.

54. Les États membres devraient encourager et soutenir les institutions nationales des droits de l'homme, les organismes de promotion de l'égalité, les intermédiaires d'internet, les médias et les organisations de la société civile à développer et à promouvoir des contre-discours et des discours alternatifs face aux discours de haine, et à associer à ce processus les personnes visées par ces discours, sans pour autant empiéter sur leur indépendance. Les États membres devraient en outre soutenir les initiatives de renforcement des capacités et de formation visant à faciliter l'accès aux médias des personnes appartenant à des minorités ou à d'autres groupes, notamment par le développement de médias communautaires, d'organisations de médias des minorités et d'autres forums publics où le dialogue entre les groupes peut avoir lieu.

5. Soutien aux personnes visées par le discours de haine

55. Les États membres devraient mettre en place des mécanismes de soutien efficaces qui aident les personnes visées par le discours de haine à faire face au préjudice qu'elles subissent. Ces mécanismes devraient comprendre une assistance psychologique, médicale et juridique, et des organisations de la société civile pourraient y être associées. En ce qui concerne le discours de haine interdit par le droit pénal, civil ou administratif, les États membres devraient également prévoir une aide juridique gratuite, lorsqu'elle est nécessaire. Une attention particulière devrait être accordée aux personnes appartenant à des minorités ou à d'autres groupes, et ces mécanismes devraient adopter une approche sensible à l'âge et au genre.

56. Les États membres devraient, y compris en coopération avec les organisations de la société civile, élaborer et mettre en œuvre des mesures de sensibilisation et d'éducation à l'intention des personnes et des groupes visés par le discours de haine, afin de leur faire connaître leurs droits, la possibilité d'obtenir réparation par des procédures civiles, administratives ou pénales, et les mécanismes de soutien en place. Ces mesures devraient être facilement accessibles et compréhensibles, en étant notamment proposées dans différentes langues, et être généralement adaptées aux besoins spécifiques des personnes et des groupes concernés.

57. Les États membres devraient encourager et faciliter le signalement du discours de haine, en créant des mécanismes efficaces pour identifier et lever rapidement tout obstacle juridique ou non juridique à ce signalement. Les États membres devraient aussi veiller à ce que les personnes qui signalent un discours de haine soient protégées contre tout traitement ou toute conséquence défavorable résultant d'une plainte, et à ce que les auteurs du délit soient sanctionnés lorsque ces personnes sont de nouveau prises pour cible.

6. Suivi et analyse du discours de haine

58. Les États membres devraient veiller à ce que leurs politiques, mesures législatives, stratégies et plans d'action contre le discours de haine soient fondés sur des preuves et reflètent dûment une approche sensible à l'âge et au genre. À cette fin, les États membres devraient identifier, enregistrer, surveiller et analyser les tendances, et, notamment par l'intermédiaire des autorités de justice pénale, assurer la collecte et la diffusion de données ventilées sur le discours de haine relevant du droit pénal, y compris sur les cas signalés et sur les cas ayant fait l'objet de poursuites, et, dans la mesure du possible, sur les moyens de sa diffusion, sa portée, les formes et les motifs du discours de haine et le discours de haine intersectionnel, dans le respect des normes européennes applicables en matière de droits de l'homme et de protection des données. À cet égard, les États membres devraient, le cas échéant, collaborer avec les principales parties prenantes concernées.

59. En outre, les États membres devraient, dans la mesure du possible, chercher à comprendre les perceptions des victimes et la prévalence perçue des discours qui ne relèvent pas du droit pénal mais causent des préjudices, et à collecter des données sur ces aspects, en collaboration avec les principales parties prenantes concernées et dans le respect des normes européennes applicables en matière de droits de l'homme et de protection des données.

60. Les États membres devraient prendre des mesures appropriées pour que les services répressifs enregistrent effectivement les plaintes concernant le discours de haine et y donnent suite, et qu'ils mettent en place des archives anonymisées des plaintes, dans le respect des normes européennes applicables en matière de droits de l'homme et de protection des données.

61. Les États membres devraient mettre à la disposition du public les données, les informations et l'analyse du discours de haine et des tendances observées, tout en respectant les normes européennes applicables en matière de droits de l'homme et de protection des données.

7. Coordination nationale et coopération internationale

62. Afin d'assurer la coordination nationale, les États membres devraient instaurer une consultation, une coopération et un dialogue réguliers, inclusifs et transparents avec toutes les parties prenantes concernées.

63. Les États membres devraient coopérer entre eux en vue de promouvoir la cohérence des approches et des normes juridiques visant à prévenir et à combattre le discours de haine, conformément aux dispositions de la présente recommandation. Ils devraient en outre adhérer aux instruments européens et internationaux pertinents et les mettre en œuvre de manière effective, collaborer avec les organisations intergouvernementales et échanger des informations et des bonnes pratiques.

La recommandation part du principe que le discours de haine est un phénomène profondément enraciné, complexe et multidimensionnel. Il constitue une menace directe pour la démocratie et les droits de l'homme. De plus en plus présent en ligne et hors ligne, il porte non seulement atteinte aux droits essentiels et aux libertés fondamentales des individus, mais il humilie et marginalise également les individus et les groupes ciblés.

La recommandation fournit une définition pratique du discours de haine qui distingue différents niveaux en fonction de leur gravité et appelle à la mise en œuvre de mesures adéquatement calibrées et proportionnées. Les États membres sont invités à adopter un cadre juridique et politique efficace couvrant le droit pénal, civil et administratif, et à mettre en place et en œuvre des mesures alternatives, y compris la sensibilisation, l'éducation, l'utilisation du contre-discours et du discours alternatif. Les États sont également encouragés à mettre en place des mécanismes de soutien pour aider les personnes visées par le discours de haine, à effectuer un suivi et à s'engager dans la coopération internationale et la coordination nationale.

Des conseils sont également fournis aux autres parties prenantes concernées qui jouent un rôle crucial dans la mise en place de stratégies globales de prévention et de lutte contre le discours de haine, notamment les agents publics, les organes élus et les partis politiques, les intermédiaires de l'internet, les médias et les organisations de la société civile.

www.coe.int

Le Conseil de l'Europe est la principale organisation de défense des droits de l'homme du continent. Il comprend 46 États membres, dont l'ensemble des membres de l'Union européenne. Tous les États membres du Conseil de l'Europe ont signé la Convention européenne des droits de l'homme, un traité visant à protéger les droits de l'homme, la démocratie et l'État de droit. La Cour européenne des droits de l'homme contrôle la mise en œuvre de la Convention dans les États membres.

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE