

# Compilation de pratiques prometteuses sur la lutte contre le discours de haine au niveau national



Comité directeur sur l'anti-discrimination, la diversité et l'inclusion (CDADI)

Comité directeur sur les médias et la société de l'information (CDMSI)

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

# **Compilation de pratiques prometteuses sur la lutte contre le discours de haine au niveau national**

**Comité directeur sur l'anti-discrimination, la diversité et l'inclusion (CDADI)**

**Comité directeur sur les médias et la société de l'information (CDMSI)**

**Étude préparée par :  
Jennifer Jackson-Preece**

Edition anglaise:  
*Compilation of  
promising practices on combating  
hate speech at national level*

*Les points de vue exprimés dans cet ouvrage  
n'engagent que le ou les auteurs et ne reflètent  
pas nécessairement la ligne officielle  
du Conseil de l'Europe.*

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](mailto:publishing@coe.int).

Toute autre correspondance relative à ce  
document doit être adressée au Service  
Comité directeur sur l'anti-discrimination,  
la diversité et l'inclusion (CDADI)

Conseil de l'Europe  
F-67075 Strasbourg Cedex France  
E-mail: [cdadi@coe.int](mailto:cdadi@coe.int)

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

Cette publication n'a pas fait l'objet d'une  
relecture typographique et grammaticale de  
l'Unité éditoriale de la DPDP.

© Conseil de l'Europe, octobre 2024  
Imprimé aux ateliers du Conseil de l'Europe

# Table des matières

---

<b>RÉSUMÉ</b>	<b>5</b>
Introduction	5
Principaux constats	5
Conclusion	7
<b>INTRODUCTION</b>	<b>9</b>
A. Le problème du discours de haine	9
B. Recommandation CM/Rec(2022)16 en réponse au discours de haine	11
C. Méthodologie	12
D. Terminologie de l'évaluation	13
E. Champ d'application, définition et approche	14
<b>I. CADRE JURIDIQUE</b>	<b>19</b>
A. Considérations générales	19
B. Droit pénal et son application	22
C. Droit civil et administratif	27
D. Législation relative au discours de haine en ligne	30
<b>II. ACTEURS CLÉS</b>	<b>39</b>
A. Agents publics, organes élus et partis politiques	39
B. Intermédiaires d'internet	40
C. Médias	43
D. Organisations de la société civile	47
<b>III. SENSIBILISATION, ÉDUCATION, FORMATION ET UTILISATION DU CONTRE-DISOURS ET DU DISCOURS ALTERNATIF</b>	<b>51</b>
A. Sensibilisation	51
B. Éducation	54
C. Formation	58
D. Contre-discours et discours alternatif	63

<b>IV. SOUTIEN AUX VICTIMES ET AUX PERSONNES VISÉES PAR LES DISCOURS DE HAINE</b>	<b>67</b>
A. Mécanismes de soutien aux victimes et aux personnes visées par les discours de haine	67
B. Signalement des victimes	70
<b>V. SUIVI ET ANALYSE DES DISCOURS DE HAINE</b>	<b>75</b>
A. Importance des preuves et des données ventilées	75
B. Collecte, suivi et analyse des données	76
<b>VI. COORDINATION NATIONALE ET COOPÉRATION INTERNATIONALE</b>	<b>79</b>
A. Consultation, coopération et dialogue avec les principales parties prenantes	79
B. Plans d'action nationaux	80
C. Coopération internationale	83
<b>VII. AUTO-ÉVALUATION</b>	<b>85</b>
Outil d'auto-évaluation	86

# Résumé

---

## Introduction

Le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe a adopté la Recommandation [CM/Rec\(2022\)16](#) qui propose une approche globale et multipartite visant à prévenir et à combattre le discours de haine. L'objectif principal de cette compilation est d'attirer l'attention sur le vaste éventail de pratiques prometteuses mises en œuvre par les États membres et les principales parties prenantes conformément à la Recommandation durant la phase initiale de sa mise en œuvre. En faisant ressortir les principaux enseignements et stratégies de cette expérience récemment acquise, la compilation propose des orientations concrètes et pratiques pour continuer de développer de bonnes pratiques répondant aux buts et objectifs de la Recommandation CM/Rec(2022)16.

## Principaux constats

**Portée, définition et approche:** les pratiques nationales prometteuses comprennent la reconnaissance d'un large éventail de caractéristiques personnelles ou de statuts réels ou attribués susceptibles de motiver des discours de haine, tels que la « race », la couleur, la langue, la religion, la nationalité, l'origine nationale ou ethnique, l'âge, le handicap, le sexe, l'identité de genre ou l'orientation sexuelle. Elles comprennent également des mesures juridiques et non juridiques calibrées en fonction de la gravité du discours de haine.

**Participation de multiples parties prenantes:** à l'évidence, des mesures de collaboration entre les agents publics, les médias, les organisations de la société civile, les intermédiaires d'internet et d'autres parties prenantes contribuent à la bonne mise en œuvre de la Recommandation CM/Rec(2022)16. Les pratiques prometteuses dans ce domaine démontrent l'importance d'impliquer différents acteurs dans l'élaboration de stratégies globales qui s'attaquent aux causes profondes du discours de haine tout en encourageant l'inclusion et le dialogue.

**Cadres juridiques complets:** les États membres ont accompli des progrès notables dans l'alignement de leurs cadres juridiques sur la Recommandation CM/Rec(2022)16. Parmi les avancées figure la mise en place de recours juridiques pour les personnes visées par des discours de haine, en ligne et hors ligne, permettant d'obtenir une réparation proportionnée tout en respectant la liberté d'expression, grâce à des approches nuancées et à des garanties effectives. Les pratiques prometteuses réservent l'application du droit pénal aux cas les plus graves, le droit civil et administratif assurant une protection supplémentaire. Une coopération multipartite prometteuse dans ce domaine implique l'identification claire du rôle et des responsabilités des acteurs étatiques et non étatiques, dont les intermédiaires d'internet, conformément aux normes relatives aux droits humains.

**Acteurs clés:** bien qu'il reste encore beaucoup à faire pour mettre pleinement en œuvre la Recommandation, il existe déjà de nombreuses pratiques prometteuses de mobilisation menées par des acteurs clés qui œuvrent à promouvoir une culture des droits humains tout en condamnant le discours de haine et en défendant la liberté d'expression. Des agents publics, des organes élus et des partis politiques ont entrepris de dénoncer le discours de haine et de défendre les valeurs relatives aux droits humains, notamment la liberté d'expression. Il existe des pratiques prometteuses de collaboration entre des intermédiaires d'internet et d'autres acteurs qui commencent à identifier et atténuer le discours de haine grâce à des politiques de modération de contenu plus transparentes et alignées sur les droits humains. Il existe également des exemples prometteurs de contribution proactive des médias à un débat public davantage orienté vers une culture des droits humains qui permet d'identifier les discours de haine et de résister à ces discours. Les organisations de la société civile apportent également des contributions importantes et, parfois, très novatrices à la mise en œuvre de la Recommandation, notamment dans le cadre d'une coopération multipartite.

**Sensibilisation, éducation, formation et recours aux contre-discours et aux discours alternatifs:** une prévention efficace du discours de haine nécessite des efforts proactifs pour éduquer les personnes et leur donner les clés pour reconnaître et combattre les attitudes discriminatoires. Les pratiques prometteuses mettent en lumière des initiatives innovantes en matière d'éducation et des campagnes de sensibilisation visant à promouvoir la tolérance, l'empathie et les aptitudes à la réflexion critique au sein de populations diverses, avec des actions auprès des enfants et des jeunes qui méritent tout particulièrement d'être signalées.

**Soutien aux victimes et personnes visées et autonomisation:** pour remédier aux conséquences du discours de haine, il faut mettre en place des

mécanismes de soutien global pour les personnes visées par ces discours, notamment l'accès à une aide juridique, à des services de conseil et à des ressources soutenant les communautés ciblées. Les pratiques prometteuses comprennent des initiatives qui privilégient les approches axées sur les victimes, qui leur donnent les moyens de dénoncer le discours de haine et de demander réparation.

**Suivi et évaluation :** des mécanismes de suivi solides sont essentiels pour évaluer la prévalence et l'impact des discours de haine, ainsi que l'efficacité des interventions. Les pratiques prometteuses révèlent l'importance de la collecte, de l'analyse et de l'évaluation des données aux fins de l'élaboration de politiques fondées sur des données probantes et de la détermination des responsabilités en matière de prévention et de lutte contre le discours de haine.

**Coordination nationale et coopération internationale :** les pratiques prometteuses comprennent un engagement en faveur de politiques bien coordonnées de prévention et de lutte contre le discours de haine au sein des États membres et entre États. Elles démontrent que les mesures de coordination nationale bénéficient manifestement de consultations régulières et inclusives des parties prenantes assurant une large participation et un dialogue ouvert entre les secteurs concernés qui permettent de marquer des progrès constants vers la réalisation des priorités stratégiques. De telles collaborations prometteuses bénéficient souvent du soutien d'organisations, de réseaux ou de partenariats internationaux, mettant ainsi en lumière les bénéfices d'actions de prévention et de lutte contre le discours de haine menées au niveau régional et international.

## Conclusion

Le discours de haine reste un problème grave et actuel. En mettant à profit les premiers exemples de pratiques prometteuses et les premiers enseignements tirés, les parties prenantes peuvent œuvrer à la mise en œuvre effective de la Recommandation CM/Rec(2022)16, favorisant ainsi la cohésion de sociétés fondées sur le respect, la démocratie et les droits humains. Les responsables politiques et les autres principales parties prenantes sont encouragés à parcourir l'ensemble de la compilation pour accéder à une analyse approfondie et à des exemples concrets afin d'orienter les efforts qu'ils déploient pour prévenir et combattre le discours de haine. Un questionnaire destiné à faciliter la réflexion sur la mise en œuvre de la Recommandation CM/Rec(2022)16 relative à la lutte contre le discours de haine par les États membres et les principales parties prenantes figure à la fin de la compilation.



# Introduction

---

## A. Le problème du discours de haine

1. Nul ne saurait trop insister sur l'importance des mesures visant à lutter efficacement contre le discours de haine et à le prévenir. Selon le préambule de la Recommandation CM/Rec(2022)16 du Comité des Ministres aux États membres sur la lutte contre le discours de haine, le discours de haine est un phénomène complexe et multiforme qui nuit non seulement aux individus qu'il vise, mais aussi aux groupes qui partagent leurs caractéristiques, ainsi qu'à la société dans son ensemble. Les personnes visées par le discours de haine font souvent l'expérience d'un stress accru, d'anxiété, de dépression et d'un sentiment d'isolement. À long terme, ces effets peuvent nuire au bien-être et au sentiment de sécurité de l'individu. Le discours de haine peut également inciter à la violence et à la discrimination à l'encontre d'individus ou de groupes sur la base de leurs caractéristiques ou de leur statut réels ou supposés, tels que la « race », 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 (§ 2 de la CM/Rec(2022)16). Ce faisant, le discours de haine peut contribuer à légitimer les préjugés et à provoquer des crimes de haine (§ 1 de l'Exposé des Motifs – EM de la CM/Rec(2022)16). À plus long terme, le discours de haine représente un risque pour la cohésion sociale au sein des sociétés, car il peut conduire à la division et à l'hostilité entre différents groupes. Ces divisions peuvent avoir un effet dissuasif sur la liberté d'expression, entravant ainsi le dialogue constructif et la compréhension. En fin de compte, le discours de haine peut même saper la démocratie elle-même en créant un environnement intimidant dans lequel les individus ont peur d'exprimer leurs opinions ou de participer au processus politique, et où les minorités sont de plus en plus marginalisées (§ 3 - EM de la CM/Rec(2022)16).

2. Ces dernières années, l'incidence, la portée et la gravité des discours de haine ont augmenté<sup>1</sup>. C'est en partie la conséquence de l'essor des technologies numériques, notamment des plateformes de réseaux sociaux où l'anonymat peut être utilisé par des individus pour exprimer des idées dérangeantes, choquantes ou minoritaires. Les discours de haine peuvent rapidement se propager par le biais de ces plateformes et atteindre des audiences potentiellement très larges, non seulement à l'intérieur des États, mais aussi entre les États<sup>2</sup>. Cette dynamique s'aggrave en temps de crise, qui tend à accroître la peur et l'anxiété du public<sup>3</sup>. Dans de telles circonstances, les individus peuvent devenir plus sensibles aux discours de haine qui accusent certains groupes d'être responsables de problèmes sociétaux plus larges. Dans ces moments-là, la recherche de boucs émissaires, qui sont souvent des minorités ou d'autres groupes marginalisés, accroît la discrimination, la polarisation et même la violence au sein des sociétés. De tels schémas nuisibles et destructeurs se sont manifestés lors de la pandémie de COVID-19, au lendemain de la guerre d'agression de la Fédération de Russie contre l'Ukraine, et à nouveau dans le sillage des événements récents en Israël et à Gaza<sup>4</sup>.

3. L'incidence et la gravité croissantes du discours de haine en Europe sont documentées dans les diverses activités de suivi du Conseil de l'Europe, notamment la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI), le Comité consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales (FCNM), le Comité d'experts de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires (ECRML) et le Groupe d'experts sur la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (GREVIO). Ces preuves exigent une action immédiate contre le discours de haine, la récente montée de l'antisémitisme, du racisme et de la discrimination envers les personnes musulmanes<sup>5</sup> à l'automne 2023 mettant encore plus en évidence le besoin critique de telles mesures. La prévention d'une nouvelle

- 
1. Voir l'avant-propos de la *Stratégie et du Plan d'action des Nations Unies sur le discours de haine* (2019) ainsi que les rapports annuels de l'ECRI couvrant les cinq dernières années.
  2. Voir Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne, *Online Content Moderation: Current Challenges in Detecting Hate Speech*, (*Modération du contenu en ligne: défis actuels dans la détection du discours de haine*), chapitre 1, 2023.
  3. Voir Comité directeur du Conseil de l'Europe sur l'anti-discrimination, la diversité et l'inclusion pour la lutte contre la discrimination, la diversité et l'inclusion (CDADI), *Étude sur la prévention et la lutte contre le discours de haine en temps de crise*, 2023.
  4. Voir Haut-Commissariat des Nations unies aux droits de l'homme, *Speaking out on Gaza / Israel must be allowed: UN experts* (*S'exprimer sur Gaza / Israël doit être autorisé: experts de l'ONU*), 23 novembre 2023.
  5. Voir *The New York Times*, *Antisemitic and Anti-Muslim Hate Speech Surges Across the Internet* (*Les discours de haine antisémites et antimusulmans se multiplient sur l'internet*), 15 novembre 2023.

escalade préjudiciable et la promotion de sociétés démocratiques inclusives nécessiteront des stratégies nationales appropriées et efficaces ainsi qu'une coopération internationale pour lutter contre le discours de haine.

## **B. Recommandation CM/Rec(2022)16 en réponse au discours de haine**

4. En mai 2022, le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe a adopté la Recommandation CM/Rec(2022)16 sur la lutte contre le discours de haine afin de faciliter des réponses politiques nationales globales, cohérentes et coordonnées de la part des États membres et d'autres acteurs clés.

5. Aux fins de la Recommandation (§ 2 de la CM/Rec(2022)16 et §§ 15-23 - EM de la CM/Rec(2022)16), le discours de haine est compris 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 statuts réels ou attribués, telles que la « race »<sup>6</sup>, 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.*

6. La Recommandation CM/Rec(2022)16 adopte une approche globale pour tenir compte des diverses façons dont le discours de haine peut être ressenti et de la variété des mesures juridiques et non juridiques nécessaires pour le combattre et le prévenir à la fois en ligne et hors ligne. La Recommandation propose donc une stratégie multipartite intégrant des cadres juridiques et réglementaires, l'éducation et la sensibilisation, l'aide aux victimes, le suivi et l'analyse des données. Ce faisant, la Recommandation vise à s'attaquer non seulement aux symptômes du discours de haine, mais aussi à ses causes profondes, telles que les stéréotypes négatifs et la désinformation.

7. L'élaboration d'une approche globale au discours de haine dans le contexte de la défense des droits humains, de la démocratie et de l'État de droit, dans le cadre de réalités nationales, de traditions constitutionnelles et de systèmes juridiques différents, nécessitera du temps. Les « enseignements tirés » au début de la période de mise en œuvre seront un élément inestimable de ce processus. Pour une mise en œuvre plus stratégique

---

6. Tous les êtres humains appartiennent à la même espèce, le Comité des Ministres rejette, tout comme la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI), les théories fondées sur l'existence de différentes « races ». Toutefois, dans le présent document, le terme « race » est utilisé 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 des politiques de prévention et de lutte contre le discours de haine.

et systématique de la Recommandation CM/Rec(2022)16, le Comité des Ministres a chargé le Comité directeur sur l'anti-discrimination, la diversité et l'inclusion (CDADI) et le Comité directeur sur les médias et la société de l'information (CDMSI) d'élaborer deux documents de suivi : (1) une compilation des « pratiques prometteuses » au niveau national de la mise en œuvre des aspects pertinents de la Recommandation ; et (2) un examen de la mise en œuvre des aspects pertinents de la Recommandation prévu pour 2027.

## C. Méthodologie

8. Cette compilation est fondée sur l'analyse qualitative des données collectées par le biais d'une enquête, des contributions orales de 41 États membres lors de la réunion du CDADI en décembre 2023, des contributions orales et écrites reçues par les membres de la plénière du CDMSI, des entretiens avec les parties prenantes concernées et des recherches documentaires. Des contributions écrites à l'enquête ont été reçues de 37 pays<sup>7</sup>. Cette compilation ne prétend pas être complète : le maximum a été fait pour rassembler autant d'informations que possible, certaines pratiques sont encore en cours ou il est difficile d'obtenir des informations à leur sujet.

9. En préparation de la compilation des « pratiques prometteuses », et avec l'accord des bureaux du CDADI et du CDMSI, les membres du CDADI et du CDMSI ont reçu une enquête sur les « pratiques prometteuses » pour prévenir et combattre le discours de haine à la fin de l'année 2022. L'enquête contenait trois questions ouvertes sur la lutte contre le discours de haine, axées sur : (1) les pratiques nationales « prometteuses » ; (2) les sujets sur lesquels les États membres souhaiteraient travailler davantage ; et (3) les expériences en matière de lutte contre le discours de haine en temps de crise.

10. Ces informations ont été complétées par des échanges avec les parties prenantes concernées, notamment les membres du CDADI et du CDMSI, l'examen des rapports de suivi pertinents (par exemple ceux de l'ECRI, du FCNM, du ECRML et du GREVIO), divers rapports de projets sur les approches nationales de lutte contre le discours de haine en Arménie, en Géorgie, en

---

7. Les membres du CDADI des États membres suivants ont répondu à l'enquête : Albanie, Allemagne, Andorre, Arménie, Autriche, Belgique, Bulgarie, Croatie, Danemark, Finlande, France, Grèce, Hongrie, Lettonie, Luxembourg, Macédoine du Nord, Pays-Bas, Norvège, Portugal, Serbie, République de Moldova, République slovaque, Slovénie, Suède, Suisse, Tchéquie et Türkiye.

Les membres du CDMSI des États membres suivants ont répondu à l'enquête : Allemagne, Autriche, Azerbaïdjan, Belgique, Chypre, Estonie, Finlande, Géorgie, Grèce, Islande, Luxembourg, Malte, Pays-Bas, Portugal, Roumanie, Royaume-Uni, Serbie, Suède et Ukraine.

Bosnie-Herzégovine, en Ukraine, en République de Moldova et en Espagne, préparés dans le cadre des programmes conjoints du Conseil de l'Europe et de l'Union européenne, ainsi que des rapports de projets de différents secteurs du Conseil de l'Europe qui travaillent sur le discours de haine. D'autres recherches documentaires (références dans les notes de bas de page) et entretiens ont également été menés jusqu'en février 2024 afin de garantir que la compilation finale des « pratiques prometteuses » soit à jour et complète au moment de la publication.

11. Cette compilation de « pratiques prometteuses » donne un aperçu de l'état d'avancement de la mise en œuvre de la Recommandation CM/Rec(2022)16, tout en restant concrète et en offrant aux États membres des conseils pratiques et une source d'inspiration sur ce qui peut être fait pour prévenir et combattre le discours de haine. Il couvre tous les chapitres de l'Annexe à la Recommandation et intègre un large éventail de motifs à travers des exemples de pratiques.

12. La compilation doit être lue et comprise conjointement avec la Recommandation CM/Rec(2022)16 et l'Exposé des motifs qui l'accompagne. Ce n'est qu'ainsi que l'étendue de la protection et la stratégie globale envisagée pour combattre et prévenir le discours de haine pourront être pleinement et efficacement mises en œuvre. Pour faciliter l'intégration de cette compilation et de ses exemples de pratiques dans les orientations essentielles déjà fournies par la Recommandation, des références détaillées à la CM/Rec(2022)16 et à son Exposé des motifs ont été incluses tout au long du document. Les lecteurs sont encouragés à utiliser ces références comme guide pour approfondir et explorer les caractéristiques clés qui devraient être clairement présentes dans les « bonnes pratiques » pour prévenir et combattre le discours de haine.

13. Enfin, la compilation des « pratiques prometteuses » est complétée par un outil d'auto-évaluation destiné aux États membres et aux autres parties prenantes. Cet outil se trouve à la fin de la compilation.

## **D. Terminologie de l'évaluation**

14. Lors de l'examen des stratégies et des approches de lutte contre le discours de haine dans les cadres nationaux et européens liés à la mise en œuvre de la CM/Rec(2022)16, la terminologie utilisée pour catégoriser les différentes pratiques est cruciale pour évaluer leur efficacité et leur potentiel d'application à plus grande échelle. Ces termes aident les individus et les organisations à reconnaître les initiatives spécifiques qui répondent à certains critères dans un domaine d'action donné identifié par la CM/Rec(2022)16. Une compilation

de ces pratiques peut ainsi servir à la fois de source d'inspiration et de modèle pour d'autres personnes cherchant à obtenir des résultats positifs similaires contre le discours de haine, conformément à la CM/Rec(2022)16.

15. Aux fins de la présente compilation, une « bonne pratique » fait référence à une initiative bien établie qui a démontré un impact tangible et positif sur la lutte contre le discours de haine au sein de la société, conformément à l'approche décrite dans la Recommandation CM/Rec(2022)16. Il peut s'agir d'un effort continu ou d'une action ou d'un projet ponctuel qui a atteint ses objectifs en matière de lutte contre le discours de haine. Dans la mesure du possible, cet impact positif doit être mesuré à l'aide d'indicateurs. Les bonnes pratiques se caractérisent par leur efficacité et les résultats qu'elles ont produits, servant de référence à d'autres pour la mise en œuvre de la CM/Rec(2022)16.

16. Par ailleurs, une « pratique prometteuse » est généralement une initiative plus récente qui présente un certain potentiel pour devenir une bonne pratique, ou une pratique dont l'impact n'a pas été évalué sur la base d'indicateurs. Il peut également s'agir d'une pratique qui a progressé vers l'adoption générale des principes énoncés dans la Recommandation CM/Rec(2022)16. Bien que ces initiatives en soient aux premiers stades de leur mise en œuvre, elles auront présenté certains indicateurs suggérant qu'elles pourraient aboutir à des résultats significatifs, ayant un impact, si elles étaient poursuivies, approfondies ou étendues.

17. Enfin, les « enseignements tirés » sont un aspect essentiel des « pratiques prometteuses ». Ils jouent un rôle essentiel dans le processus itératif d'affinage et d'amélioration des pratiques de lutte contre le discours de haine en mettant en évidence ce qui a bien fonctionné et ce qui n'a pas fonctionné dans un contexte spécifique. Ces informations permettent d'identifier des critères de qualité ou de durabilité, qui pourraient inspirer le développement de nouvelles bonnes pratiques liées à la mise en œuvre de la CM/Rec(2022)16. Le processus d'évaluation et de compréhension des « enseignements tirés » est essentiel pour s'appuyer sur les stratégies réussies et éviter les erreurs du passé, améliorant ainsi l'efficacité globale des initiatives visant à prévenir et à combattre le discours de haine.

## **E. Champ d'application, définition et approche**

18. L'une des principales contributions de la CM/Rec(2022)16 est la définition complète du discours de haine qu'elle fournit, qui comprend une liste étendue et non exhaustive de « caractéristiques ou statuts personnels réels ou attribués tels que la « race », 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» (§ 2 de la CM/Rec (2022)16). Cette définition identifie à dessein un large éventail de caractéristiques personnelles ciblées susceptibles d'être impliquées dans un discours de haine. Cette liste de motifs est délibérément «ouverte» pour permettre l'adaptabilité et la réactivité face à l'évolution des circonstances sociétales (§ 19 - EM de la CM/Rec(2022)16). Elle couvre également le discours de haine fondé sur des «motifs multiples» parce que les «effets cumulatifs» du discours de haine, par exemple le fait de cibler des «femmes qui appartiennent à une minorité nationale», aggravent ses effets néfastes (§ 19 - EM de la CM/Rec(2022)16), ce qui établit «la nécessité d'une approche sensible à l'âge et au genre» (§ 6. d. de la CM/Rec(2022)16).

19. La définition utilisée dans la Recommandation distingue différents «niveaux de discours de haine en fonction de leur gravité» (§ 3 de la CM/Rec(2022)16 et §§ 24-31 - EM de la CM/Rec(2022)16). Ces niveaux permettent d'évaluer la gravité du discours de haine et d'orienter les réponses appropriées. Ces distinctions sont essentielles pour garantir une réponse proportionnée au discours de haine qui soit conforme aux droits et obligations de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH). Les États membres devraient traiter les «cas les plus graves» de discours de haine par le biais du droit pénal<sup>8</sup>, le cas échéant en parallèle avec le droit civil et administratif afin de fournir une réparation. Les cas moins sévères de discours de haine devraient être traités uniquement par le droit administratif ou civil, tandis que les cas les moins graves devraient faire l'objet de mesures non juridiques.

20. Cette définition fait donc partie intégrante de «l'approche globale» adoptée par la Recommandation CM/Rec(2022)16, qui reconnaît à la fois les nombreuses façons dont le discours de haine peut être vécu et la variété des mesures juridiques et non juridiques nécessaires pour le combattre et le prévenir, en ligne et hors ligne (§§ 5-6 de la CM/Rec(2022)16 et §§ 36-42 - EM de la CM/Rec(2022)16). L'absence d'une définition unique du discours de haine, universellement acceptée et juridiquement applicable, a entraîné une prolifération de définitions qui entravent les efforts coordonnés visant à prévenir et à combattre le discours de haine<sup>9</sup>. Une compréhension commune devrait promouvoir la sécurité juridique (en particulier pour les intermédiaires d'internet) et la coopération transfrontalière (§ 2 de la CM/Rec(2022)16 et § 23

---

8. Selon le § 7 de la Recommandation CM/Rec(2022)16, «le droit pénal ne devrait être appliqué qu'en dernier recours et pour les expressions de haine les plus graves» et le § 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».

9. Voir Roni Cohen, «*Regulating hate speech: Nothing customary about it*», (Réglementer le discours de haine: rien de coutumier), *Chicago Journal of International Law*, 2014, 15, 229.

- EM de la CM/Rec(2022)16). Les États membres devraient utiliser la définition de la Recommandation comme point de référence pour s'assurer que, dans leurs lois et politiques nationales, les caractéristiques protégées sont suffisamment larges et les niveaux de gravité suffisamment clairs. Un tel étalonnage contribuera à garantir une réponse européenne globale et cohérente, comme l'envisage la Recommandation CM/Rec(2022)16.

21. La définition du discours de haine utilisée par les États membres doit correspondre aux différents niveaux de gravité décrits dans la CM/Rec(2022)16 afin de garantir que les réponses soient proportionnées (§§ 3-4 de la CM/Rec(2022)16 et § 23 - EM de la CM/Rec(2022)16). Il est donc important d'identifier les critères qui justifient la criminalisation des expressions les plus graves du discours de haine. Dans le même temps, il convient de tenir dûment compte d'un éventail approprié de caractéristiques protégées dans le droit civil et administratif, ainsi que dans les réponses non juridiques au discours de haine.

22. Certains États membres ont déjà étroitement aligné leurs définitions juridiques de la haine sur la Recommandation et les orientations antérieures de l'ECRI pour reconnaître la « race », 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<sup>10</sup>. En Croatie, par exemple, le code pénal reconnaît le discours de haine visant des individus ou des groupes sur la base de la « race », de la religion, de l'origine nationale ou ethnique, de l'ascendance, de la couleur, du sexe, de l'orientation sexuelle, de l'identité de genre, du handicap ou de toute autre caractéristique.

23. D'autres États membres ont étendu leur liste de caractéristiques protégées pertinentes pour le discours de haine et ont clarifié les motifs de circonstances aggravantes en ce qui concerne ces caractéristiques. Ces changements sont révélateurs de la réponse proportionnée et globale envisagée par la Recommandation. Par exemple, le Danemark a élargi sa liste de caractéristiques protégées en 2021 pour y inclure l'expression de genre, l'identité de genre et les caractéristiques sexuelles. À la suite des modifications apportées au code pénal cette année-là, les déclarations verbales qui menacent, insultent ou dégradent une personne au motif qu'elle est transgenre ou intersexuée ont été érigées en infraction pénale. En conséquence, le fait qu'un crime, tel qu'une menace, soit motivé par le fait que la victime est transgenre ou intersexuée est désormais considéré comme une circonstance aggravante au Danemark<sup>11</sup>. De même, l'Arménie a révisé son code pénal en mai 2021, afin de reconnaître que

---

10. Voir également la [Recommandation de politique générale n°15 de l'ECRI sur la lutte contre le discours de haine](#), 2015.

11. Voir le [rapport de l'ECRI sur le Danemark](#), 6<sup>e</sup> cycle de monitoring, 9 juin 2022, p.18.

toute expression publique qui incite à la haine, à la discrimination, à l'intolérance ou à l'animosité à l'égard d'individus ou de groupes en raison de leur «race», de leur nationalité, de leur origine ethnique, de leur statut social, de leurs croyances religieuses, de leurs positions politiques ou d'autres caractéristiques personnelles ou sociales est interdite<sup>12</sup>. La législation arménienne considère désormais également la perpétration de crimes motivés par la haine comme une circonstance aggravante. En 2022, la République de Moldova a également étendu sa liste de caractéristiques protégées dans son code pénal pour y inclure la «race», la couleur, l'origine ethnique, nationale ou sociale, la nationalité, le sexe, le genre, la langue, la religion ou les croyances religieuses, les opinions politiques, le handicap, l'orientation sexuelle, l'identité de genre, l'état de santé, l'âge et la situation matrimoniale<sup>13</sup>.

24. Les récentes mises à jour du code pénal en Macédoine du Nord visaient également à élargir le champ de reconnaissance des crimes motivés par la haine, y compris les discours de haine<sup>14</sup>. Ces changements précisent que les infractions commises entièrement ou en partie en raison de caractéristiques ou d'affiliations réelles ou perçues liées à la «race», la couleur, la nationalité, l'origine ethnique, la religion ou la croyance, le handicap mental ou physique, le sexe, l'identité de genre, l'orientation sexuelle et la croyance politique d'un individu sont désormais plus clairement définies comme des actes de haine. En outre, l'article 39, paragraphe 5, du code pénal prévoit que les tribunaux examinent, lorsqu'ils prononcent une peine, si l'infraction a été commise directement ou indirectement à l'encontre d'un individu ou d'un groupe, ou d'un bien, en raison de son sexe, de sa «race», de sa couleur de peau, de son appartenance à un groupe marginalisé, de son ethnie, de sa langue, de sa nationalité, de son origine sociale, de sa religion ou de ses convictions religieuses, d'autres types de convictions, de son éducation, de son affiliation politique, de son statut personnel ou social, de son handicap mental ou physique, de son âge, de sa situation matrimoniale, de sa situation patrimoniale, de son état de santé, ou sur toute autre base prévue par la loi ou ratifiée par un accord international.

---

12. Voir la réponse de l'Arménie, *Compilation des contributions relatives à la mise en œuvre de la Recommandation CM/Rec(2022)16 soumises par les membres, participants et observateurs du CDADI*, 25 janvier 2024.

13. Voir la réponse de la République de Moldova, *Compilation des contributions relatives à la mise en œuvre de la Recommandation CM/Rec(2022)16 soumises par les membres, participants et observateurs du CDADI*, 25 janvier 2024.

14. Voir la réponse de la Macédoine du Nord, *Compilation des contributions relatives à la mise en œuvre de la Recommandation CM/Rec(2022)16 soumises par les membres du CDADI, les participants et les observateurs*, 25 janvier 2024.

25. À l'avenir, il est à espérer que davantage d'États membres profiteront de la CM/Rec(2022)16 pour réévaluer la liste des motifs de protection qu'ils prévoient pour le discours de haine afin de s'assurer qu'elle garantit une large protection contre le discours de haine, qui tient compte de la situation spécifique de l'État membre concerné (§ 19 - EM de la CM/Rec(2022)16). Par exemple, dans cet esprit, la Suisse a récemment revu ses pratiques dans ce domaine<sup>15</sup>. En 2023, le Conseil fédéral a adopté un rapport<sup>16</sup> en réponse au postulat « Discours de haine. Y a-t-il des lacunes dans la loi ? ». Ce rapport identifie diverses difficultés dans la poursuite pénale des discours de haine. En même temps, il conclut que les voies de recours et les lois existantes en Suisse sont suffisantes.

26. La présomption générale de la Recommandation CM/Rec(2022)16 est que les caractéristiques protégées auront une « nature évolutive » (§ 2 de la CM/Rec(2022)16 et § 19 - EM de la CM/Rec(2022)16). En conséquence, il est important de réexaminer régulièrement l'éventail des caractéristiques protégées identifiées dans la législation pertinente concernant le discours de haine, afin de s'assurer qu'elles sont éclairées par la collecte de données, le suivi et l'analyse du discours de haine, et qu'elles restent adaptées aux « évolutions de la société » (§ 2 de la CM/Rec(2022)16 et § 19 - EM de la CM/Rec(2022)16).

27. De même, les États membres devraient tendre activement la main à ceux qui sont visés par le discours de haine afin que leurs points de vue puissent être intégrés dans les lois, les politiques et les autres réponses au discours de haine (§ 2 de la CM/Rec(2022)16 et § 19 - EM de la CM/Rec(2022)16). Ainsi, par exemple, en 2024, la Croatie lancera une analyse de l'efficacité du système de signalement des crimes et discours de haine avec les groupes en situation de vulnérabilité, en particulier les membres des minorités nationales rom et serbe, les citoyens de pays tiers et les personnes lesbiennes, gays, bisexuelles, transgenres et intersexuées (LGBTI), dans le but d'examiner et d'assurer leur participation<sup>17</sup>. Les résultats de l'analyse devraient permettre d'améliorer les outils actuels de suivi du discours et des crimes de haine. Les améliorations prévues devraient également conduire à l'élaboration d'une nouvelle liste d'indicateurs pour le suivi des crimes et des discours de haine.

---

15. Voir la réponse de la Suisse, *Compilation des contributions relatives à la mise en œuvre de la Recommandation CM/Rec(2022)16 soumises par les membres, participants et observateurs du CDADI*, 25 janvier 2024.

16. Rapport disponible en allemand, français et italien.

17. Voir la réponse de la Croatie, *Compilation des contributions relatives à la mise en œuvre de la Recommandation CM/Rec(2022)16 soumises par les membres du CDADI, les participants et les observateurs*, 25 janvier 2024.

# I. Cadre juridique

---

## A. Considérations générales

28. La Recommandation propose une approche équilibrée du discours de haine qui respecte la liberté d'expression et la dignité personnelle, en s'inspirant des dispositions pertinentes de la CEDH et de la jurisprudence qui s'y rapporte. Elle s'appuie sur le respect du droit à la liberté d'expression (Article 10 de la CEDH) qui est protégé, ce qui signifie que toute restriction à ce droit doit être « prévue par la loi, poursuivre un but légitime et être nécessaire dans une société démocratique » (§ 7 de la CM/Rec(2022)16 et § 45 - EM de la CM/Rec(2022)16).

29. Les États ont une « obligation positive », en vertu de l'Article 8 de la CEDH - Droit au respect de la vie privée et familiale, de « protéger les victimes de discours de haine » qui « atteignent un certain niveau ou seuil de gravité », le droit pénal n'étant utilisé que pour les cas les plus graves (§ 7 de CM/Rec(2022)16 et § 43 - EM de CM/Rec(2022)16). La Recommandation classe donc le discours de haine en fonction du préjudice qu'il cause et invite instamment les États membres à mettre en œuvre « des dispositions de droit civil, administratif et pénal bien calibrées » qui soient adaptées à ces différences (§ 7 de la CM/Rec(2022)16 et § 46 - EM de la CM/Rec(2022)16).

30. Par exemple, en Angleterre et au Pays de Galles (Royaume-Uni), il existe une variété de mesures juridiques, bien que la terminologie juridique soit quelque peu différente, pour traiter les différentes intensités de ce que la CM/Rec(2022)16 considère comme un discours de haine : des dispositions pénales pertinentes existent en vertu de la loi sur l'ordre public (1986) pour les cas les plus flagrants, tandis que la loi sur l'égalité (2010) peut être utilisée pour des actions civiles contre des formes moins nocives. De même, la loi sur les communications (2003) donne à l'Office indépendant des communications (Ofcom) le pouvoir d'imposer aux radiodiffuseurs une série de sanctions (ordre de ne pas répéter, ordre de correction, pénalités financières

ou pénalités de licence), en fonction de la gravité de leurs manquements en matière de discours de haine<sup>18</sup>.

31. Pour assurer la transparence et prévenir les abus, il est essentiel d'établir le seuil minimum pour criminaliser le discours de haine (§§ 4 et 11 de la CM/Rec(2022)16 et §§ 32-35 et 54-63 - EM de la CM/Rec(2022)16). En Suède, par exemple, la Constitution définit l'étendue de la liberté d'expression et ses limites raisonnables (« infractions à la liberté d'expression ») telles qu'elles sont définies par la loi (voir la loi fondamentale suédoise sur la liberté d'expression et la loi suédoise sur la liberté de la presse). La criminalisation du discours de haine en Suède doit être conforme au cadre international et constitutionnel.

32. Les États membres devraient revoir régulièrement leur législation pour s'assurer qu'elle est suffisamment calibrée pour distinguer les discours de haine en fonction de leur degré de gravité (§ 6 de la CM/Rec(2022)16). Par exemple, en juin 2023, le gouvernement estonien a accepté de modifier la réglementation sur l'incitation à la haine dans le code pénal de sorte qu'au lieu de constituer un délit (comme auparavant), elle deviendrait une infraction pénale<sup>19</sup>. Le projet d'amendement prévoit qu'en cas d'incitation publique à la haine, à la violence ou à la discrimination à l'encontre d'un groupe de personnes ou d'un membre d'un groupe sur la base de la nationalité, de la « race », de la couleur de peau, du sexe, du handicap, de la langue, de l'origine, de la religion, de l'orientation sexuelle, des convictions politiques ou de la situation financière ou sociale, d'une manière qui suscite la crainte, lorsqu'à la suite de l'incitation, un acte de violence ou une menace

---

18. L'approche du Royaume-Uni consiste à s'attaquer aux comportements par le biais d'une législation qui interdit l'incitation à la haine contre des caractéristiques protégées, plutôt que d'adopter un concept global de discours de haine. Ainsi, en Angleterre et au Pays de Galles, il n'existe pas de définition légale du discours de haine en tant qu'infraction spécifique. Au lieu de cela, le cadre juridique aborde les actions qui peuvent être considérées comme des discours de haine par le biais de diverses lois spécifiques. La loi de 1986 sur l'ordre public (Public Order Act), par exemple, criminalise l'utilisation d'expressions ou de comportements menaçants, abusifs ou insultants, ou la distribution de tels expressions ou comportements, dans l'intention d'attiser la haine raciale et des expressions ou des comportements menaçants, ou la distribution de ce type d'expressions ou de comportements, dans l'intention d'attiser la haine religieuse ou la haine fondée sur l'orientation sexuelle. Il existe également des infractions plus larges en matière d'ordre public et de communications qui criminalisent certaines formes de discours et de contenus abusifs ou grossièrement offensants. Ces infractions ne se limitent pas à l'expression de la haine envers des groupes particuliers, mais elles sont souvent poursuivies dans ce contexte.

19. Voir la réponse de l'Estonie, *Compilation des contributions relatives à la mise en œuvre de la Recommandation CM/Rec(2022)16 soumises par les membres, participants et observateurs du CDADI*, 25 janvier 2024.

importante pour la sécurité de la société se produit, l'auteur serait passible d'une sanction pécuniaire ou d'une peine d'emprisonnement pouvant aller jusqu'à un an. Si l'acte est commis de manière répétée ou par un groupe, il est passible d'une peine pécuniaire ou d'une peine d'emprisonnement pouvant aller jusqu'à trois ans. De même, un acte commis par une personne morale est passible d'une peine pécuniaire. Le projet d'amendement ajoute également les motifs de haine parmi les circonstances aggravantes.

33. Les États membres devraient utiliser une terminologie et des définitions claires et précises dans leur législation sur le discours de haine, en évitant les termes vagues et génériques qui pourraient être mal compris ou mal utilisés (§ 8 de la CM/Rec(2022)16 et § 47 - EM de la CM/Rec(2022)16). Les lois et réglementations relatives au discours de haine ne devraient jamais servir de prétexte pour réduire au silence ceux qui ont des opinions différentes, y compris les journalistes, les médias, les groupes minoritaires ou tout autre contributeur aux débats publics (§ 9 de la CM/Rec(2022)16 et § 50 - EM du CM/Rec(2022)16). En Irlande, par exemple, le Criminal Justice (Incitement to Violence or Hatred and Hate Offences) Bill) - Projet de loi sur la justice pénale (incitation à la violence ou à la haine et délits de haine) 2022, qui devrait être promulgué et devenir loi en 2024, comprend des dispositions spécifiques visant à protéger explicitement la liberté d'expression et à fournir des moyens de défense pour les contributions raisonnables et authentiques au discours littéraire, artistique, politique, scientifique, religieux ou académique<sup>20</sup>.

34. Des orientations pour l'interprétation et l'application des cadres juridiques devraient être fournies afin de garantir la transparence et la prévisibilité des décisions d'application du discours de haine (§ 8 de la CM/Rec(2022)16 et § 47 - EM de la CM/Rec(2022)16). Par exemple, en Espagne, le ministère de l'intérieur a élaboré un protocole d'action des forces de l'ordre pour les crimes de haine et les comportements contraires aux dispositions légales en matière de discrimination<sup>21</sup>. Ce protocole décrit les dispositions pénales et civiles applicables aux crimes de haine et aux comportements contraires aux dispositions légales en matière de discrimination. Ce protocole décrit le droit pénal et civil applicable aux crimes de haine, y compris les discours de haine, identifie les critères clés pour évaluer la gravité

---

20. Voir la réponse de l'Irlande, *Compilation des contributions relatives à la mise en œuvre de la Recommandation CM/Rec(2022)16 soumises par les membres du CDADI, les participants et les observateurs*, 25 janvier 2024.

21. Voir Espagne, ministère de l'intérieur, *Protocole d'action des services et corps de sécurité en cas de crimes de haine et de conduite violant les dispositions légales sur la discrimination*, mai 2020 (édition révisée), disponible en espagnol.

des actions (« indicateurs de polarisation ») dans le cadre de cette rubrique juridique et spécifie les « phases d'action policière » nécessaires.

35. Les États membres devraient veiller à ce que les organismes de promotion de l'égalité et les institutions nationales de défense des droits humains puissent fournir des conseils juridiques et une assistance aux victimes de discours de haine qui répondent au niveau minimum de gravité requis par l'article 8 de la CEDH (§ 10 de la CM/Rec(2022)16 et §§ 51-52 - EM de la CM/Rec(2022)16). En outre, les organismes de promotion de l'égalité et les institutions nationales des droits humains devraient être équipés pour engager en leur nom propre des procédures relatives à la discrimination individuelle et structurelle et à l'intolérance (§ 10 de la CM/Rec(2022)16 et §§ 52-53 - EM de la CM/Rec(2022)16). Par exemple, le Médiateur pour la non-discrimination en Finlande est habilité à représenter les victimes de discrimination devant les tribunaux, à engager des procédures judiciaires avec ou sans victime identifiable et à présenter des mémoires d'*amicus curiae*<sup>22</sup>. Parallèlement, le Médiateur pour la non-discrimination mène également un large éventail d'activités visant à prévenir la discrimination et à promouvoir l'égalité. Ces actions comprennent l'organisation d'activités de formation, de sensibilisation et de communication, la formulation de recommandations sur les plaintes pour discrimination, la réalisation d'enquêtes, le contrôle de la conformité nationale, le conseil au gouvernement et la mise en réseau avec les parties prenantes nationales et internationales concernées.

## **B. Droit pénal et son application**

36. Les lois pénales sur les discours de haine devraient respecter les normes internationales, qui comprennent les obligations déjà requises par la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide (Convention sur le génocide), la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (ICERD), le premier 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, et la décision-cadre 2008/913/JAI du Conseil de l'UE du 28 novembre 2008 sur la lutte contre certaines formes et manifestations de racisme et de xénophobie au moyen du droit pénal. Les « bonnes pratiques » dans ce domaine devraient être conformes à la Recommandation de politique générale n° 7 (révisée) de l'ECRI sur la législation nationale pour lutter contre le racisme et

---

22. Voir Finlex Data Bank, [Loi sur le Médiateur pour la non-discrimination](#), 2014.

la discrimination raciale<sup>23</sup>. Les « pratiques prometteuses » devraient démontrer des efforts positifs pour répondre au suivi de l'ECRI et prendre bonne note de toute orientation spécifique au pays.

37. En conséquence, les lois pénales nationales devraient spécifier et définir clairement quelles expressions de haine font l'objet de décisions de poursuites pénales (§ 11 de la CM/Rec(2022)16 et §§ 55-63 - EM de la CM/Rec(2022)16). La Recommandation spécifie différents niveaux de gravité pour le discours de haine, et le droit pénal n'est réservé qu'aux formes les plus graves de ce discours. Il devrait y avoir des critères pour distinguer la gravité de ces types d'expression (§ 11 de la CM/Rec(2022)16 et §§ 57-58 - EM de la CM/Rec(2022)16). Dans leurs efforts pour mettre pleinement en œuvre ces recommandations, les États membres devraient s'efforcer de réexaminer et, le cas échéant, de modifier leurs dispositions de droit pénal afin de s'assurer qu'elles sont pleinement actualisées à la fois par rapport aux normes internationales, à la Recommandation, aux orientations de l'ECRI et aux évolutions sociétales et technologiques contemporaines (§ 11 de la CM/Rec(2022)16 et §§ 57-58 - EM de la CM/Rec(2022)16).

38. La récente mise à jour de la législation irlandaise sur le discours de haine illustre le type de réponse proactive que la Recommandation CM/Rec(2022)16 cherche à encourager<sup>24</sup>. La *Prohibition of Incitement to Hatred Act 1989 (Loi irlandaise de 1989 sur l'interdiction de l'incitation à la haine)* érigeait déjà en infraction le fait de parler, de publier, d'afficher ou de diffuser du matériel menaçant, abusif ou insultant lorsque ce matériel est destiné ou susceptible d'attiser la haine à l'encontre d'une ou de plusieurs personnes sur la base d'une caractéristique protégée. La préparation ou la possession d'un tel matériel en vue de sa publication, de sa diffusion ou de son affichage constituait également un délit. Toutefois, le gouvernement irlandais a récemment jugé nécessaire de mettre à jour les dispositions existantes en matière d'incitation afin de les aligner davantage sur les normes européennes et internationales. Le projet de loi de 2022 sur la justice pénale (*Incitation à la violence ou à la haine et délits de haine*) abrogera et remplacera la *loi de 1989 sur l'interdiction de l'incitation à la haine*. Ce projet de loi est en cours d'examen par le Parlement et devrait être promulgué et entrer en vigueur en 2024. Les principales mises à jour comprennent les changements clés suivants: (1) L'incitation à la violence, en plus de la haine, envers des

---

23. Voir Recommandation de politique générale n° 7 (révisée) de l'ECRI sur la [législation nationale pour lutter contre le racisme et la discrimination raciale](#), 2017.

24. Voir la réponse de l'Irlande, *Compilation des contributions relatives à la mise en œuvre de la Recommandation CM/Rec(2022)16 soumises par les membres du CDADI, les participants et les observateurs*, 25 janvier 2024.

individus et des groupes sur la base d'une liste de caractéristiques protégées, y compris la « race », la couleur, la nationalité, la religion, l'origine nationale ou ethnique, l'ascendance, les caractéristiques sexuelles, l'orientation sexuelle ou le handicap, sera considérée comme un délit; (2) La législation introduit une nouvelle disposition relative à l'infraction d'apologie, de négation ou de banalisation grossière du génocide à l'encontre de personnes en raison de leurs caractéristiques protégées, qui donnera pleinement effet à la décision-cadre européenne 2008/913/JAI d'apologie, de négation ou de banalisation grossière des crimes de génocide, des crimes contre l'humanité et des crimes de guerre. Le projet de loi sur la justice pénale (incitation à la violence ou à la haine et infractions motivées par la haine) crée également de nouvelles infractions motivées par la haine sur la base d'un modèle d'infractions aggravées qui permettra à un tribunal d'imposer une peine reconnaissant la composante haineuse d'une infraction lorsque celle-ci est motivée par la haine ou lorsque la haine est démontrée lors de la commission de l'infraction.

39. Lors de la mise à jour de leurs dispositions pénales, les États membres peuvent juger utile de collaborer avec les organisations internationales concernées. La Macédoine du Nord offre un exemple intéressant à cet égard. Une loi récente sur les amendements et les compléments au code pénal (Journal officiel n° 248/18) incorpore en grande partie les normes internationales dans le domaine des crimes de haine dans la législation nationale. Ces amendements ont été élaborés sur une longue période avec le soutien de la mission de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) à Skopje<sup>25</sup>. Dans le cadre de ce projet, plusieurs recherches ont été menées pour examiner les pratiques et les développements actuels. Le principal objectif de ces modifications et ajouts au code pénal était d'accroître la visibilité des actes de haine en donnant une définition juridique de ce terme et en prévoyant des formes spéciales d'actes de haine dans la section spéciale, ce qui, conformément au principe de légalité, obligera les autorités chargées des poursuites à détecter, déterminer et traiter de tels actes. Le code pénal contient désormais la définition suivante d'un crime de haine: une infraction pénale contre une personne physique ou morale commise en tout ou en partie en raison d'une caractéristique ou d'une association réelle ou supposée (imaginée, imaginaire) de la personne concernant la « race », la couleur, la nationalité, l'origine ethnique, la religion ou les convictions, le handicap mental ou physique, le sexe, l'identité de genre, l'orientation sexuelle et les

---

25. Voir la réponse de la Macédoine du Nord, *Compilation des contributions relatives à la mise en œuvre de la Recommandation CM/Rec(2022)16 soumises par les membres du CDADI, les participants et les observateurs*, 25 janvier 2024.

convictions politiques. Cette définition révisée correspond désormais bien à la signification du discours de haine, y compris dans la Recommandation CM/Rec(2022)16.

## **Des enquêtes efficaces**

---

40. Les États membres sont censés mener des enquêtes efficaces sur les discours de haine en vue d'engager des poursuites conformément à la CEDH et à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme (§ 12 de la CM/Rec(2022)16 et §§ 64-69 - EM de la CM/Rec(2022)16). À cette fin, la République slovaque a mis en place une force spéciale au sein de la police nationale d'enquête criminelle pour traiter spécifiquement les discours de haine, les crimes de haine et l'extrémisme. Ces affaires sont ensuite confiées à des services spécialisés au sein des parquets et des tribunaux. L'ECRI note avec satisfaction que ces mesures ont abouti à «un nombre considérable d'actions judiciaires stratégiques»<sup>26</sup>.

## **Enquêtes sur les discours d'incitation à la haine en ligne**

---

41. Cette même attente concernant des enquêtes efficaces s'applique également aux discours de haine criminels commis en ligne (§ 12 de la CM/Rec(2022)16 et §§ 55-57 - EM de la CM/Rec(2022)16). En conséquence, plusieurs États membres ont créé des unités de police spéciales pour traiter les discours de haine en ligne. En 2022, la police nationale danoise a créé une nouvelle unité de police en ligne («Police Online Patrol»- Patrouille de police en ligne) chargée de patrouiller sur les réseaux sociaux, les forums internet et les sites Web liés aux jeux afin d'établir un dialogue avec les citoyens, de prévenir la criminalité et de soutenir les enquêtes sur les crimes liés à l'internet, y compris les discours de haine. Il est possible de soumettre une information à la patrouille en ligne par courrier électronique ou par l'application de messagerie en ligne Messenger<sup>27</sup>. Un dispositif similaire existe en Norvège, où chaque district de police dispose d'une patrouille en ligne dédiée, avec une présence visible sur les réseaux sociaux et les plateformes de jeux. Les patrouilles de police en ligne norvégiennes ont créé un chat sécurisé pour recevoir des informations sensibles lorsque les

---

26. Voir le [rapport de l'ECRI sur la République slovaque](#), 6<sup>e</sup> cycle de monitoring, 8 décembre 2020, p.21.

27. Voir la réponse du Danemark, Comité directeur sur la lutte contre la discrimination, la diversité et l'inclusion (CDADI) et Comité directeur sur les médias et la société de l'information (CDMSI), Enquête sur la prévention et la lutte contre le discours de haine, 16 novembre 2022.

citoyens souhaitent les partager<sup>28</sup>. En Grèce, la division de la cybercriminalité de la police hellénique enquête sur la cybercriminalité, y compris les discours de haine en ligne<sup>29</sup>. Cette division dispose d'une unité spéciale appelée Electronic Crime Prosecution Directorate (Direction de la poursuite de la criminalité électronique), qui traite les affaires de racisme, de xénophobie et de discrimination en ligne. Au Royaume-Uni, le gouvernement britannique finance le National Online Hate Crime Hub (Centre national de lutte contre la haine en ligne), géré par le National Police Chiefs' Council (Conseil des chefs de police nationaux - NPCC) et composé d'une équipe d'officiers spécialisés qui apportent leur soutien et leurs conseils aux forces de police locales dans le traitement des affaires<sup>30</sup> de crimes de haine en ligne. Le Hub signale également les contenus illégaux en ligne aux plateformes de réseaux sociaux afin qu'ils soient supprimés.

## Enquêtes ciblant des individus et des groupes en situation de vulnérabilité

---

42. Les enquêtes sur les discours de haine devraient donner la priorité aux affaires qui visent des individus et des groupes en situation de vulnérabilité (§ 12 de la CM/Rec(2022)16 et § 65 - EM de la CM/Rec(2022)16). Par exemple, en Norvège, le centre national de compétence sur les crimes de haine et la direction de la police nationale collaborent à l'enregistrement des affaires dans le système de poursuites de la police et ont fait de l'inclusion de nouveaux groupes minoritaires bénéficiant d'une protection juridique spéciale un domaine d'action prioritaire<sup>31</sup>. Il est également possible de donner la priorité aux individus et aux groupes en situation de vulnérabilité en allant activement à leur rencontre et en prenant des mesures efficaces pour faciliter et encourager leur signalement des discours de haine interdit par le droit pénal aux services de maintien de l'ordre public. Par exemple, la police nationale irlandaise a créé une stratégie de diversité et d'intégration 2019-2021 afin de comprendre pleinement et de s'engager auprès des différentes communau-

---

28. Voir la réponse de la Norvège, Comité directeur sur la lutte contre la discrimination, la diversité et l'inclusion (CDADI) et Comité directeur sur les médias et la société de l'information (CDMSI), Enquête sur la prévention et la lutte contre le discours de haine, 16 novembre 2022.

29. Voir le [rapport de l'ECRI sur la Grèce](#), 6<sup>e</sup> cycle de monitoring, 22 septembre 2022, p. 14.

30. Voir la réponse du Royaume-Uni, Compilation des contributions relatives à la mise en œuvre de la Recommandation CM/Rec(2022)16 soumises par les membres du CDADI, les participants et les observateurs, 25 janvier 2024.

31. Voir la réponse de la Norvège, *Compilation des contributions relatives à la mise en œuvre de la Recommandation CM/Rec(2022)16 soumises par les membres du CDADI, les participants et les observateurs*, 25 janvier 2024.

tés et parties prenantes à travers le « spectre de la diversité » des caractéristiques. Dans le cadre de cet effort, un « Forum national de la diversité » comprenant des représentants de ces communautés et parties prenantes a été créé pour suivre et examiner la mise en œuvre des stratégies, y compris celles relatives au discours de haine, et pour améliorer la communication entre la police et les personnes les plus fréquemment ciblées par le discours de haine et d'autres crimes de haine<sup>32</sup>. De même, en Croatie, l'introduction de l'institut d'évaluation individuelle des victimes, qui inclut spécifiquement les victimes de crimes de haine, dans la législation de procédure pénale de la République de Croatie a permis aux autorités compétentes d'adopter une approche individuelle vis-à-vis des victimes<sup>33</sup>. L'objectif de l'évaluation individuelle de la victime est de déterminer le potentiel de victimisation secondaire et répétée, d'intimidation et de représailles au cours de la procédure pénale. Si de tels risques existent, des mesures spécifiques doivent être appliquées, telles que des méthodes d'interrogatoire spéciales, l'utilisation de technologies de communication pour éviter tout contact visuel avec l'auteur de l'infraction, et d'autres mesures prescrites par la loi.

## C. Droit civil et administratif

43. Le droit administratif et civil offre d'autres possibilités de protéger les victimes de discours de haine (§ 13 de la CM/Rec(2022)16 et § 70 - EM de la CM/Rec(2022)16). Le droit civil est généralement moins restrictif de la liberté d'expression et donc mieux adapté aux formes moins flagrantes de discours de haine. Pour déterminer le recours juridique applicable à un cas particulier, les États membres devraient suivre l'échelle de gravité décrite dans la Recommandation (§ 3 de la CM/Rec(2022)16 et §§ 24-31 - EM de la CM/Rec(2022)16). Lorsque les services de poursuites pénales choisissent de ne pas enquêter, les personnes qui ont été visées par un discours de haine devraient avoir le droit de demander réparation par le biais du droit civil et administratif, ou de poursuites privées, le cas échéant (§§ 11-12 de la CM/Rec(2022)16 et §§ 56, 62 et 69 - EM de la CM/Rec(2022)16).

44. Ces règles et procédures devraient être clairement communiquées à la police et aux tribunaux, ainsi qu'aux personnes qui soutiennent et

---

32. Voir Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne (FRA), *Compendium of practices on hate crime, An Garda Síochána's Diversity and Integration Strategy 2019-2021 (Recueil de pratiques sur les crimes de haine, la Stratégie Diversité et Intégration de la police irlandaise - An Garda Síochána 2019-2021)*.

33. Voir la réponse de la Croatie, *Compilation des contributions relatives à la mise en œuvre de la Recommandation CM/Rec(2022)16 soumises par les membres du CDADI, les participants et les observateurs*, 25 janvier 2024.

conseillent les victimes de violations du discours de haine (§§ 14-15 de la CM/Rec(2022)16 et §§ 76-78 - EM de la CM/Rec(2022)16). Par exemple, le *Protocole d'action des forces de l'ordre pour les crimes de haine et les comportements contraires aux dispositions légales sur la discrimination* de l'Espagne résume les lois pénales et civiles applicables au discours de haine et donne des instructions à la police sur la manière de procéder dans chaque cas. Il précise également que, dans certaines situations, une ligne de conduite a plus de chances d'aboutir que l'autre, par exemple en notant que la condamnation pénale pour discrimination dans l'emploi est « difficile à prouver devant les tribunaux », de sorte que « la plupart des affaires sont portées devant l'inspection du travail », tout en soulignant que si des plaintes sont déposées auprès des forces de l'ordre, elles doivent faire l'objet d'une enquête conformément aux règles prescrites.

45. Les États membres devraient prévoir divers recours civils tels que l'indemnisation, le retrait de contenu, des amendes ou la perte de licence pour les violations de discours de haine (§ 13 de la CM/Rec(2022)16 et § 75 - EM de la CM/Rec(2022)16). Par exemple, en vertu du code civil allemand, les victimes de discours de haine peuvent engager des poursuites civiles pour les dommages moraux et financiers causés par l'incitation à la haine, l'insulte et la diffamation. Elles peuvent également intenter une action en responsabilité civile délictuelle au titre de la « protection des droits de la personnalité » et demander des dommages-intérêts pour « dommages intentionnels immoraux »<sup>34</sup>.

46. Le discours de haine peut également être considéré comme une discrimination ou un harcèlement en vertu des lois européennes et nationales. Les lois anti-discrimination devraient couvrir toutes les formes de discours de haine et permettre aux victimes et aux personnes visées par le discours de haine de demander de l'aide aux organismes de promotion de l'égalité (§ 14 de la CM/Rec(2022)16 et § 76 - EM de la CM/Rec(2022)16). Au Royaume-Uni, la loi sur l'égalité (2010) interdit la discrimination, le harcèlement ou la victimisation fondés sur l'âge, le handicap, le changement de sexe, le mariage et le partenariat civil, la grossesse et la maternité, la « race », la religion ou les convictions, le sexe et l'orientation sexuelle. Les personnes peuvent engager

---

34. Voir Article 19, *Germany: Responding to 'hate speech'* (Allemagne : répondre au « discours de haine »), 2018 rapport national, p. 35.

une action en justice pour faire valoir ces droits auprès des tribunaux du travail et des cours de justice<sup>35</sup>.

47. La Commission de l'égalité et des droits humains du Royaume-Uni (EHRC) est l'organisme réglementaire indépendant chargé de faire appliquer la loi sur l'égalité de 2010. Elle dispose d'un large éventail de pouvoirs qui lui permettent notamment : d'intenter une action en justice contre les personnes, les organisations ou les autorités publiques qui violent les lois britanniques sur l'égalité et la non-discrimination; d'intervenir dans les procédures judiciaires (y compris les procès) pour fournir des conseils d'experts et une assistance; d'engager des litiges stratégiques sur des affaires qui traitent de la discrimination structurelle ou qui pourraient créer des précédents juridiques importants; et de fournir un soutien et une assistance aux victimes. Ainsi, par exemple, à la suite de l'arrêt Taylor c. Jaguar Land Rover Ltd, la Commission a signé un accord juridique avec Jaguar Land Rover pour améliorer ses politiques et pratiques en matière d'égalité et de diversité<sup>36</sup>. À l'avenir, la Commission surveillera le plan de mise en œuvre de Jaguar Land Rover et sera en mesure d'utiliser ses pouvoirs pour imposer le respect de l'accord si nécessaire.

48. Les litiges stratégiques fondés sur le droit civil et administratif offrent également un champ d'action aux organisations non gouvernementales. Par exemple, le centre d'information GENDERDOC-M en République de Moldova s'engage dans des litiges stratégiques, documentant des cas de discrimination, de discours de haine et de crimes de haine. Cette approche vise non seulement à rendre justice à des cas individuels, mais aussi à créer des précédents juridiques susceptibles de protéger l'ensemble de la communauté LGBTI<sup>37</sup>. Les victimes bénéficient d'un soutien complet, notamment d'une aide juridique et psychologique, ce qui leur permet de ne pas être seules dans leur lutte contre la haine et la discrimination. Ce type de stratégie juridique proactive est essentiel pour créer un système plus responsable qui décourage les discours de haine et promeut les droits des communautés marginalisées.

---

35. Voir Employment Tribunals (Tribunaux du travail), Ms R Taylor v Jaguar Land Rover Ltd: 1304471/2018 - Judgment, 2020 : par exemple, en 2020, Rose Taylor a porté plainte pour traitement discriminatoire fondé sur son identité de genre fluide contre son employeur, Jaguar Land Rover, par l'intermédiaire d'un tribunal du travail. Le tribunal a statué en sa faveur, estimant que les identités fluides de genre relevaient de la caractéristique protégée de la réaffectation de genre.

36. Voir Equality and Human Rights Commission, Jaguar Land Rover Ltd signs a legal agreement with the EHRC, (l'entreprise Jaguar Land Rover signe un accord avec la Commission Égalité et Droits Humains), 14 octobre 2021.

37. Pour un exemple de litige stratégique du GENDERDOC-M, voir l'affaire GENDERDOC-M et M.D. c. la République de Moldova.

## D. Législation relative au discours de haine en ligne

49. La Recommandation souligne que le discours de haine en ligne est un problème croissant et invite les États membres à mettre en œuvre des cadres juridiques clairs et efficaces pour prévenir et supprimer ce type de contenu. Il est donc encourageant de voir que de nombreux États membres prennent des mesures dans ce domaine. Comme indiqué au paragraphe 16 de la Recommandation CM/Rec(2022)16 et au paragraphe 81 de son Exposé des motifs, ce sont les États membres qui ont « *l'obligation ultime de protéger les droits de l'homme et les libertés fondamentales également dans l'environnement numérique* ». En conséquence, les États membres devraient élaborer « *un cadre juridique clair pour prévenir et combattre le discours de haine en ligne* », qui soit cohérent avec la CM/Rec(2022)16 ainsi qu'avec la CM/Rec(2018)2 sur les rôles et responsabilités des intermédiaires d'internet. Ces cadres juridiques devraient « *se concentrer principalement sur les discours de haine en ligne qui sont interdits par le droit pénal, civil ou administratif* ». Cela dit, ils devraient également « *motiver les intermédiaires d'internet et les autres parties prenantes* » à lutter contre les « *types d'expression en ligne offensants ou préjudiciables* » qui n'atteignent pas le niveau de gravité nécessaire pour être légitimement restreints en vertu de la CEDH.

50. La France offre une réponse intéressante aux discours de haine en ligne dans ce contexte<sup>38</sup>. La loi du 24 juin 2020, connue sous le nom de « loi Avia », a introduit un Pôle national de lutte contre la haine en ligne (PNLH), qui est un centre judiciaire centralisé au niveau national, sous la direction du procureur de la République de Paris, qui traite les cas importants de cyberharcèlement et de haine en ligne. Il est compétent pour les infractions de harcèlement et d'incitation à la haine en ligne. En 2021, la PNLH a traité 502 dossiers et le nombre de saisines augmente chaque année. La France a également mis en place un observatoire de la haine en ligne, afin de lutter contre la diffusion de contenus haineux et de suivre et analyser les tendances de la haine en ligne, avec la création de groupes de travail composés des différents acteurs de la société (ministères, associations ou fondations, etc.).

51. De même, en 2020, l'Azerbaïdjan a modifié la loi sur l'information, l'information et la protection de l'information afin d'empêcher la diffusion de contenus préjudiciables en ligne. Ces révisions interdisent aux fournisseurs d'accès à internet et aux particuliers de partager tout contenu faisant la promotion de la violence, de l'extrémisme religieux ou de l'incitation à la

---

38. Voir la réponse de la France, *Compilation des contributions relatives à la mise en œuvre de la Recommandation CM/Rec(2022)16 soumises par les membres, participants et observateurs du CDADI*, 25 janvier 2024.

haine. La loi exige le retrait immédiat de ces contenus illégaux dans les huit heures suivant leur détection<sup>39</sup>.

52. La loi irlandaise sur la sécurité en ligne et la régulation des médias (OSMR), promulguée en décembre 2022, est un autre exemple des efforts déployés pour mettre en place des dispositifs réglementaires complets<sup>40</sup>. La loi est entrée en vigueur le 15 mars 2023 et, à la même date, un nouveau régulateur indépendant de la sécurité en ligne et des médias, connu sous le nom de Coimisiún na Meán (la nouvelle Commission irlandaise de régulation des radiodiffuseurs et des médias en ligne), a été officiellement mis en place. La loi OSMR prévoit un cadre réglementaire pour la sécurité en ligne, qui sera appliqué et mis en œuvre par Coimisiún na Meán. Dans ce cadre, Coimisiún na Meán élabore actuellement son premier code de sécurité en ligne. Ce code s'appliquera dans un premier temps aux services de plateformes de partage de vidéos établis en Irlande et devrait être adopté dans les mois à venir. L'objectif général du code de sécurité en ligne est de prévoir des obligations systémiques qui protègent les utilisateurs en ligne, en particulier les enfants, contre certaines des formes les plus graves de contenu en ligne préjudiciable, y compris le discours de haine, et de veiller à ce que les services en ligne mettent en place des mécanismes appropriés de signalement et de recours pour les utilisateurs. Cette législation complètera le projet de loi sur la justice pénale (incitation à la violence ou à la haine et délits de haine) en termes de lutte contre le discours de haine en ligne.

53. Les cadres juridiques nationaux devraient donner la priorité aux discours de haine en ligne interdits par la loi tout en encourageant les intermédiaires d'internet à s'attaquer aux formes moins nocives de haine en ligne d'une manière qui respecte les droits humains et la diligence raisonnable (§§ 16-17 de la CM/Rec(2022)16 et §§ 81 et 83 - EM de la CM/Rec(2022)16). Par exemple, la loi allemande sur l'application des réseaux (NetzDG) exige des plateformes de réseaux sociaux comptant plus de deux millions d'utilisateurs en Allemagne qu'elles suppriment les discours de haine « clairement illégaux » dans les 24 heures suivant la réception d'une plainte d'un utilisateur, sous peine d'amendes pouvant aller jusqu'à 50 millions d'euros<sup>41</sup>.

---

39. Voir *Rapport de l'ECRI sur l'Azerbaïdjan*, 6<sup>e</sup> cycle de monitoring, 21 juin 2023, p.5.

40. Voir la réponse de l'Irlande, *Compilation des contributions relatives à la mise en œuvre de la Recommandation CM/Rec(2022)16 soumises par les membres du CDADI*, les participants et les observateurs, 25 janvier 2024.

41. Voir la réponse de l'Allemagne, Comité directeur sur la lutte contre la discrimination, la diversité et l'inclusion (CDADI) et Comité directeur sur les médias et la société de l'information (CDMSI), Enquête sur la prévention et la lutte contre le discours de haine, 16 novembre 2022.

Depuis le 1<sup>er</sup> février 2022, les opérateurs de réseaux sociaux comptant plus de deux millions d'utilisateurs enregistrés en Allemagne sont tenus, en vertu de la loi sur l'application des réseaux, de transmettre à l'Office fédéral de la police criminelle (BKA) certains contenus qui leur ont été signalés par le biais d'une plainte et qu'ils considèrent comme illégaux<sup>42</sup>. Ces signalements peuvent être adressés à la Centrale de signalement des contenus délictueux sur internet qui a été créée spécifiquement à cet effet au sein de l'Office fédéral de police criminelle (BKA). En pratique, les réseaux sociaux concernés n'ont pas encore envoyé de tels rapports au BKA. Cependant, le BKA a reçu de nombreux rapports de la part de partenaires de coopération volontaires. Les partenaires de coopération comprennent des bureaux spécialisés dans la Hesse et le Bade-Wurtemberg, les autorités médiatiques de l'État et certaines autorités policières de l'État, telles que l'unité centrale de lutte contre la criminalité en ligne et informatique du bureau du procureur général de Francfort et le point de contact central pour la cybercriminalité en Rhénanie-du-Nord-Westphalie. L'unité centrale de signalement examine si les signalements sont pertinents et constituent une menace, identifie l'auteur, si possible, et en cas de succès, informe les autorités locales chargées de l'application de la loi dans les États fédéraux, ce qui leur permet de mener leurs propres enquêtes. En outre, en coopération avec les autorités médiatiques de l'État, il peut être demandé aux fournisseurs du site web ou de la plateforme concernés de supprimer les contenus criminels signalés qui sont généralement encore disponibles sur l'internet.

54. Des événements récents donnent un aperçu de la manière dont ces nouvelles dispositions allemandes fonctionnent. Le conflit entre le Hamas et Israël pose de nouveaux défis à la lutte contre les discours de haine, en particulier les discours de haine antisémites et antimusulmans. Depuis que le Hamas a attaqué Israël, l'unité centrale de signalement du BKA a reçu 173 signalements pertinents (au 3 novembre 2023). La grande majorité du contenu signalé constitue l'infraction d'incitation à la haine (article 130 du code pénal). Dans le contexte des attaques terroristes contre Israël, le BKA a émis 143 ordres de suppression à Telegram et dix ordres de suppression à X (au 21 novembre 2023). Les fournisseurs de services se sont conformés à ces ordonnances dans les délais impartis. Depuis le début du conflit, les autorités allemandes chargées des médias d'État ont signalé à la Commission européenne plus de 450 contenus sur des plateformes en ligne (au 10 novembre 2023), afin que la Commission examine si les plateformes en

---

42. Voir la réponse de l'Allemagne, *Compilation des contributions relatives à la mise en œuvre de la Recommandation CM/Rec(2022)16 soumises par les membres, participants et observateurs du CDADI*, 25 janvier 2024.

ligne remplissent leurs obligations en matière de modération des contenus en vertu du Règlement sur les services numériques de l'UE (Digital Services Act - DSA)<sup>43</sup>.

55. Les cadres juridiques et réglementaires ne devraient pas entraîner de surconformité ou de mise en œuvre discriminatoire qui limiterait indûment le champ de la liberté d'expression (§ 26 de la CM/Rec(2022)16 et §§ 110-112 - EM de la CM/Rec(2022)16). Par conséquent, les procédures et conditions de retrait devraient respecter la liberté d'expression et être transparentes, claires et prévisibles (§§ 20 de la CM/Rec(2022)16 et § 88 - EM de la CM/Rec(2022)16). Dans son rapport du 6<sup>e</sup> cycle de monitoring (2020), l'ECRI a conclu que les restrictions imposées par la NetzDG allemande peuvent être considérées comme « nécessaires dans une société démocratique au sens de l'article 10.2 de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH), notamment pour protéger la réputation et les droits à la vie privée et à l'honneur des personnes exposées à des discours de haine (Article 8 de la CEDH) et pour prévenir le désordre et la criminalité »<sup>44</sup>. Les autres États membres devraient veiller à un équilibre similaire dans la réglementation des discours de haine en ligne.

56. La Recommandation souligne également que les responsabilités et les règles de responsabilité imposées aux intermédiaires de l'internet devraient exiger une explication claire de toutes les décisions de blocage, de retrait ou de hiérarchisation des contenus (§ 23 de la CM/Rec(2022)16 et §§ 99-101 - EM de la CM/Rec(2022)16). Si les petits intermédiaires n'ont pas la capacité de le faire, les États membres pourraient envisager de limiter leurs obligations à des réponses en temps utile aux demandes d'explication des utilisateurs (§ 23 de la CM/Rec(2022)16 et § 99 - EM de la CM/Rec(2022)16). Ainsi, par exemple, la loi autrichienne sur les plateformes de communication (KoPi-G), qui est entrée en vigueur en 2021, ne s'applique qu'aux plateformes de communication nationales et étrangères ayant plus de 100 000 utilisateurs en Autriche ou plus de 500 000 euros de chiffre d'affaires<sup>45</sup>. La loi oblige les plateformes à supprimer les discours de haine « manifestement illégaux » dans les 24 heures et à rendre compte régulièrement de leur respect de la

---

43. Voir la réponse de l'Allemagne, *Compilation des contributions relatives à la mise en œuvre de la Recommandation CM/Rec(2022)16 soumises par les membres, participants et observateurs du CDADI*, 25 janvier 2024.

44. Voir le [rapport de l'ECRI sur l'Allemagne](#), 6<sup>e</sup> cycle de monitoring, 17 mars 2020, p.21.

45. Voir le Bureau du représentant pour la liberté des médias de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE), [Legal review of the Austrian Federal Act on measures to protect users on communications platforms](#) (Examen juridique de la loi fédérale autrichienne concernant les mesures de protection des utilisateurs sur les plateformes de communication), 15 octobre 2020, p. 16.

loi<sup>46</sup>. La loi établit également une autorité indépendante chargée de contrôler les rapports de transparence des plateformes et d'imposer des sanctions en cas de non-respect de la loi.

57. Des systèmes devraient être mis en place pour la «divulgence des informations relatives aux abonnés» lorsque les «autorités compétentes» ont déterminé que le discours de haine en ligne est «contraire à la loi» (§ 23 de la CM/Rec(2022)16 et § 99 - EM de la CM/Rec(2022)16). Les intermédiaires d'internet devraient être tenus de produire et de publier des rapports de transparence sur les caractéristiques protégées visées, les différentes expressions du discours de haine, ainsi que le nombre, la nature et la base juridique de toutes les restrictions de contenu (§ 24 de la CM/Rec(2022)16 et §§ 102-105 - EM de la CM/Rec(2022)16). En conséquence, la loi britannique sur la sécurité en ligne (2023) exige que les grandes plateformes publient des rapports de transparence annuels contenant des informations sur la sécurité en ligne demandées par le régulateur indépendant, Ofcom. Ces rapports peuvent inclure la manière dont les contenus pertinents sont traités et des informations sur les processus de signalement des utilisateurs. En outre, tous les services doivent fournir un processus de plainte efficace qui permet aux utilisateurs de demander réparation en cas de décisions erronées<sup>47</sup>.

## Systèmes de signaleurs de confiance

---

58. Les autorités indépendantes devraient régulièrement évaluer si les systèmes existants, y compris les systèmes automatisés, offrent une protection efficace aux personnes visées par les discours de haine et trouvent un équilibre approprié avec le droit à la liberté d'expression de ceux qui publient des contenus sur internet (§§ 26-27 de la CM/Rec(2022)16). L'un des moyens d'atteindre cet objectif est de mettre en place un système de «signaleurs de confiance». Le «signalement» décrit un processus par lequel tout tiers peut signaler un contenu à des fins de modération par les intermédiaires d'internet. Les «signaleurs de confiance» sont des tiers auxquels les intermédiaires d'internet accordent une priorité plus élevée dans les processus de modération, généralement par l'intermédiaire de points de contact spéciaux<sup>48</sup>. Selon la note d'orientation du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la propagation

---

46. Voir la réponse de l'Autriche, Comité directeur sur la lutte contre la discrimination, la diversité et l'inclusion (CDADI) et Comité directeur sur les médias et la société de l'information (CDMSI), Enquête sur la prévention et la lutte contre le discours de haine, 16 novembre 2022.

47. Voir la législation du Royaume-Uni, Online Safety Act (Loi sur la sécurité en ligne), 2023.

48. Voir Naomi Appelman & Paddy Leerssen, On «Trusted» Flaggers (Sur les signaleurs «de confiance»), *Yale Journal of Law & Technology*, 2022, 24, 452.

de la mésinformation et de la désinformation en ligne par le biais de la vérification des faits et de la conception de plateformes conformes aux droits humains, paragraphe 37 :

*« les plateformes devraient travailler en collaboration avec des organisations d'experts indépendants spécialisées dans la protection et la représentation des groupes vulnérables afin de mettre au point des mécanismes transparents permettant d'identifier de manière fiable et de recruter des « signaleurs de confiance » parmi les utilisateurs vulnérables et les défenseurs des droits humains et de les responsabiliser, de manière à dûment traiter en priorité leurs plaintes et leurs avertissements. Les plateformes devraient aussi élaborer des mécanismes inclusifs permettant de recruter des signaleurs de confiance d'origines et d'horizons divers, de les intégrer efficacement et de leur apporter un soutien constant afin qu'ils appliquent de manière cohérente et fiable leurs politiques. De plus, elles devraient mettre en place des processus permettant à leurs signaleurs de confiance de fournir un retour d'information et de proposer des réformes des politiques en vigueur afin de mieux intégrer les points de vue et les expériences de groupes vulnérables spécifiques. Enfin, les plateformes devraient aussi collaborer avec des organisations de presse professionnelles indépendantes et définir des procédures permettant de les intégrer en tant que signaleurs de confiance tout en préservant leur indépendance par rapport à elles ».*

59. Le code de conduite de l'UE sur le discours de haine introduit aussi le concept de « signaleur de confiance » en encourageant les intermédiaires d'internet à favoriser le « signalement par des experts de contenus incitant à la haine à grande échelle » par le biais de partenariats avec des organisations de la société civile<sup>49</sup>. En vertu de ce code, les États membres et la Commission européenne collaboreront avec les intermédiaires d'internet pour maintenir un réseau national et européen de qualité de signaleurs de confiance, et les intermédiaires d'internet mettront à la disposition du public sur leurs sites web des informations sur les signaleurs de confiance.

60. Le DSA de l'UE propose un système plus réglementé de « signaleurs de confiance », qui définit les signaleurs de confiance comme des personnes ayant l'expertise et la compétence nécessaires pour détecter, identifier et notifier les contenus illégaux ou préjudiciables en ligne<sup>50</sup>. Le DSA exige que tous les intermédiaires d'internet, à l'exception des plus petits (ceux qui emploient moins de 50 personnes ou dont le chiffre d'affaires annuel ne dépasse pas 10 millions d'euros), mettent en place des mécanismes de notification et d'action pour les contenus illégaux et accordent un traitement prioritaire et accéléré aux notifications émanant des signaleurs de confiance.

---

49. Voir Commission européenne, Code de conduite de l'UE sur le discours de haine.

50. Voir Conseil européen/Conseil de l'Union européenne, Règlement sur les services numériques (DSA), 4 mars 2024.

Le DSA définit également les critères et les procédures permettant aux entités de demander et d'obtenir le statut de signaleurs de confiance auprès des coordinateurs des services numériques des États membres. L'UE fournit également des conseils et un soutien pour la mise en œuvre du système, notamment en élaborant des normes et des critères communs, en facilitant l'échange d'informations et d'expériences et en contrôlant l'impact et les résultats du système.

61. L'Espagne vient d'introduire son propre système de signaleurs de confiance fondé sur le *protocole de lutte contre le discours de haine en ligne* qui a été édité et distribué par l'Observatoire espagnol du racisme et de la xénophobie (OBERAXE), un organisme public dépendant du ministère de l'inclusion, de la sécurité sociale et des migrations<sup>51</sup>. Selon le protocole espagnol, les signaleurs de confiance sont des entités qui ont fait leurs preuves en matière de signalement de discours de haine en ligne et qui répondent à certains critères d'expertise, d'indépendance, d'exactitude, de transparence et de responsabilité. Il peut s'agir d'organismes publics, tels que les forces de l'ordre ou les organismes de promotion de l'égalité, ou d'organisations non gouvernementales, telles que les associations de lutte contre la discrimination ou de défense des droits humains. Ces signaleurs de confiance soumettent des avis de discours de haine en ligne aux plateformes en ligne qui hébergent le contenu, en utilisant les mécanismes et les canaux établis par les plateformes. Le protocole recommande aux plateformes en ligne d'accorder un traitement prioritaire et accéléré aux notifications des signaleurs de confiance et de leur fournir un retour d'information sur les mesures prises. Le protocole encourage également les plateformes en ligne à établir une communication et une coopération régulières avec les signaleurs de confiance, ainsi qu'à leur fournir une formation et un soutien.

62. Les systèmes de signalement de confiance ont pour avantage de renforcer la coopération entre les intermédiaires d'internet et les parties prenantes concernées, d'accroître l'efficacité des processus de modération des contenus et d'apporter un meilleur soutien aux victimes d'abus en ligne. Ces systèmes encouragent également les intermédiaires d'internet à fournir un retour d'information aux signaleurs de confiance sur les mesures prises à la suite de leurs rapports et à partager avec eux des données et des bonnes pratiques. Mais pour fonctionner correctement, ils nécessitent une approche

---

51. Voir Observatoire espagnol du racisme et de la xénophobie (OBERAXE), Protocol to Combat Illegal Hate Speech Online (Protocole de lutte contre les discours de haine illégaux en ligne)

multipartite qui implique une bonne communication et une formation sur les normes communes<sup>52</sup>.

63. Un bon exemple d'une telle approche multipartite est le projet ALRECO en Espagne, qui a rassemblé toutes les parties prenantes clés (gouvernement, intermédiaires d'internet et société civile) impliquées dans la prévention du discours de haine en ligne pour développer et établir des protocoles contenant des critères de recherche et des indicateurs permettant d'identifier et de mesurer les discours de haine. En outre, ALRECO a conçu des indicateurs d'alerte pour évaluer l'intensité, la gravité, la distribution et l'impact potentiel du discours de haine, ce qui a permis de formuler des recommandations d'action ciblées.

64. Les États membres devraient exiger par la loi que les médias en ligne ne diffusent pas de discours de haine atteignant un certain seuil de gravité (§ 27 de la CM/Rec(2022)16 et § 113 - EM de la CM/Rec(2022)16). En Suède, par exemple, la loi sur la responsabilité des tableaux d'affichage électroniques stipule que les fournisseurs de services qui partagent des messages sur un tableau d'affichage électronique (texte, image, son ou autre information) ont une certaine responsabilité quant à ce qui y est affiché<sup>53</sup>. Ces fournisseurs doivent superviser ces espaces et si, par exemple, ils identifient un message qui comporte une incitation (Code pénal 16, section 5) à l'encontre de personnes présentant des caractéristiques protégées, ils sont tenus de supprimer ces messages<sup>54</sup>. En Suisse, des développements intéressants sont en cours pour étendre ce champ d'application aux industries du film et du jeu vidéo. Le 30 septembre 2022, la loi fédérale sur la protection des mineurs dans l'industrie du film et des jeux vidéo a été adoptée (pas encore en vigueur)<sup>55</sup>. Entre autres, la loi exige des fournisseurs qu'ils mettent en place des systèmes de signalement, ce qui permet de freiner la propagation et la visibilité des discours de haine.

65. Enfin, les États membres devraient également envisager des dispositions administratives et de droit civil pour la réparation des discours de

---

52. Voir Suzanne Vergnolle, *Putting collective intelligence to the enforcement of the Digital Services Act* (Mettre l'intelligence collective au service de l'application de la Loi sur les services numériques) en collaboration avec Article 19, 2023.

53. Voir Nätthattshjälpen - AV Make Equal (Service d'assistance en ligne contre la haine - AV Make Equal), *Facts on Responsibility for Electronic Bulletin Boards (The BBS-Act)*. (Faits concernant la responsabilité pour les panneaux d'affichage électroniques (La loi BBS).

54. Voir la *loi suédoise sur les responsabilités des fournisseurs d'informations internet*, 3 juin 1998.

55. Voir la réponse de la Suisse, *Compilation des contributions relatives à la mise en œuvre de la Recommandation CM/Rec(2022)16 soumises par les membres, participants et observateurs du CDADI*, 25 janvier 2024.

haine en ligne (§§ 14 et 20 de la CM/Rec(2022)16 et §§ 76 et 90 - EM de la CM/Rec(2022)16). En Allemagne, des efforts sont déployés pour étendre la protection du droit civil au discours de haine en ligne. Le ministère fédéral de la justice travaille à l'élaboration d'une loi contre la violence numérique afin d'aider les individus à intenter une action civile lorsque leurs droits de la personnalité ont été violés en ligne<sup>56</sup>. Le projet de loi vise notamment à améliorer l'accès aux informations permettant d'identifier l'auteur d'un contenu illégal. Le projet de loi précise qu'en cas de violations graves de la loi, les comptes peuvent être bloqués à la suite d'une décision de justice afin d'empêcher d'autres violations. Les procédures judiciaires doivent être gratuites et efficaces.

---

56. Voir Bernstein Group, *Law against digital violence - what is the Federal Government planning in the fight against hatred and incitement online*, (Loi contre la violence numérique - que prévoit le gouvernement fédéral pour lutter contre la haine et l'incitation en ligne?) 13 septembre 2022.

## II. Acteurs clés

---

### A. Agents publics, organes élus et partis politiques

66. La Recommandation souligne le rôle crucial des agents publics, organes élus et partis politiques dans la lutte contre le discours de haine car, en raison de leur position d'influence, ils ont de plus grandes possibilités de diffuser leurs discours (§ 28 de la CM/Rec(2022)16 et § 115 - EM de la CM/Rec(2022)16). Aux fins de la Recommandation, l'expression « agents publics » s'entend comme incluant « les membres du corps législatif, du gouvernement, du pouvoir judiciaire et d'autres autorités publiques » (§ 28 de la CM/Rec(2022)16 et §§ 115-117 - EM de la Recommandation CM/Rec(2022)16). Les fonctionnaires doivent éviter d'utiliser, d'approuver ou de promouvoir le discours de haine et favoriser au contraire une culture des droits humains. Ils devraient être encouragés à défendre la « liberté d'expression », y compris les « informations ou idées » qui sont « favorablement accueillies » ou « inoffensives », ainsi que celles qui peuvent « offenser, choquer ou perturber l'État ou une partie de la population » (§ 28 de la CM/Rec(2022)16).

67. La mise en œuvre de mesures spéciales pour traiter et contrer le discours de haine par les parlements, les autres organes élus et les partis politiques devrait être encouragée, en particulier dans le contexte des campagnes électorales et des débats de l'assemblée représentative (§ 29 de la CM/Rec(2022)16 et § 119 - EM de la CM/Rec(2022)16). Par exemple, en 2021, la Commission électorale centrale (CEC) de la République de Moldova a mis à jour le Code de conduite pour les campagnes électorales afin d'y inclure une nouvelle disposition définissant et interdisant le discours de haine et l'incitation à la discrimination. En août 2023, un nouveau règlement élaboré par la CEC est entré en vigueur, régissant la création et la distribution de la publicité politique et électorale et des messages d'intérêt public. Ce règlement interdit explicitement l'utilisation d'images ou de messages incitant à la haine et à la discrimination.

68. Plusieurs États membres ont adopté des codes de conduite pour les parlementaires ou les partis politiques afin de prévenir et de combattre le discours de haine, conformément à la Résolution 2275(2019) de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE) sur les responsabilités des dirigeants politiques dans la lutte contre le discours de haine<sup>57</sup>. Le Bundestag allemand et les parlements au niveau des États ont établi des lignes directrices qui imposent des sanctions en cas d'incidents liés à des discours de haine. Dans le Bade-Wurtemberg, deux membres de l'AfD ont été exclus d'une session en partie à cause d'un commentaire raciste qu'ils avaient fait et ont ensuite été pénalisés en étant bannis des trois sessions suivantes pour n'avoir pas respecté cette directive<sup>58</sup>. De même, le code de principes et d'éthique des membres du Parlement (MPs) à Chypre interdit les discours de haine, l'incitation à la violence et les comportements sexistes/racistes de la part des MPs dans l'exercice de leurs fonctions<sup>59</sup>. Le respect de ce code est contrôlé par une commission parlementaire spéciale sur l'éthique. De même, le code d'éthique des membres du Parlement grec prévoit la prévention des discours de haine à l'encontre de personnes en raison de leur origine raciale ou ethnique, de leurs croyances religieuses ou politiques, de leur sexe, de leur âge, de leur handicap ou de leur orientation sexuelle<sup>60</sup>. Le Parlement albanais a également ratifié un ensemble de règles, dont une disposition qui interdit aux députés de tenir des propos racistes, homophobes ou transphobes pendant les sessions, ainsi que tout comportement discriminatoire ou stéréotypé, que ce soit dans le cadre de procédures parlementaires ou ailleurs<sup>61</sup>. La violation de ces lignes directrices peut donner lieu à des mesures disciplinaires à l'encontre du député fautif.

## B. Intermédiaires d'internet

69. La Recommandation reconnaît le rôle vital que jouent désormais les intermédiaires de l'internet dans la diffusion d'idées et d'informations au sein des États membres et entre eux. Les intermédiaires d'internet ont leurs propres responsabilités en matière de droits humains et devraient être guidés

---

57. Voir la Résolution parlementaire du Conseil de l'Europe [Résolution 2275\(2019\) de l'APCE](#) sur les responsabilités des dirigeants politiques dans la lutte contre le discours de haine, 10 avril 2019.

58. [Rapport de l'ECRI sur l'Allemagne](#), 6<sup>e</sup> cycle de monitoring, 17 mars 2020, p. 20.

59. [Rapport de l'ECRI sur Chypre](#), 6<sup>e</sup> cycle de monitoring, 7 mars 2023, p. 17.

60. Voir la réponse de la Grèce, Comité directeur sur la lutte contre la discrimination, la diversité et l'inclusion (CDADI) et Comité directeur sur les médias et la société de l'information (CDMSI), Enquête sur la prévention et la lutte contre le discours de haine, 16 novembre 2022.

61. Voir le [Rapport de l'ECRI sur l'Albanie](#), 6<sup>e</sup> cycle de monitoring, 2 juin 2020, p. 16.

par les normes nationales et internationales en matière de droits humains (§ 30 de la CM/Rec(2022)16 et § 123 - EM de la CM/Rec(2022)16).

70. La section de la Recommandation traitant des intermédiaires d'internet s'appuie largement sur la Recommandation sur les rôles et responsabilités des intermédiaires d'internet (CM/Rec(2018)2), fournissant des lignes directrices pour l'élaboration d'une politique fondée sur l'état de droit pour la relation entre les autorités de l'État et les intermédiaires et leurs obligations et responsabilités respectives en matière de droits humains, en ligne et hors ligne<sup>62</sup>. Selon le paragraphe 1.3.8. de la CM/Rec(2018)2 :

*« Afin d'empêcher efficacement un nouvel accès à un contenu jugé illégal soit par la loi soit par une autorité judiciaire ou une autre instance administrative indépendante dont les décisions font l'objet d'un contrôle juridictionnel, les États devraient coopérer étroitement avec les intermédiaires pour assurer la restriction de tels contenus, conformément aux principes de légalité, de nécessité et de proportionnalité. Ils devraient, par ailleurs, prendre en considération le fait que les moyens automatisés qui peuvent être utilisés pour l'identification de contenu illégal ont actuellement des capacités limitées pour évaluer les contextes. De telles restrictions ne devraient pas empêcher l'utilisation légitime de contenus identiques ou similaires dans d'autres contextes ».*

71. Les droits humains devraient informer toutes les pratiques d'entreprises des intermédiaires d'internet, y compris leurs conditions de service, la modération et le retrait de contenu, l'emploi et la formation (§ 31 de la CM/Rec(2022)16 et §§ 138-142 - EM de la CM/Rec(2022)16). En ce qui concerne le discours de haine, cela signifie également que les intermédiaires d'internet devraient agir pour identifier et répondre de manière appropriée au discours de haine en fonction de sa gravité.

72. Pour traiter efficacement la question du discours de haine, il est essentiel que les processus de modération automatisés soient complétés par des modérateurs humains bien formés et bénéficiant d'un soutien adéquat (§ 34 de la CM/Rec(2022)16 et §§ 135-137 - EM de la CM/Rec(2022)16). Ces modérateurs doivent être sensibilisés aux aspects culturels, juridiques et sociaux afin d'identifier avec précision et de traiter de manière appropriée les discours de haine, en tenant compte de la gravité de chaque cas (§ 33 de la CM/Rec(2022)16 et §§ 135-137 - EM de la CM/Rec(2022)16). Dans les cas moins graves, d'autres mesures que la suppression devraient être prises. Les signaleurs de confiance et les vérificateurs de faits doivent également être formés aux normes des droits humains en matière de discours de haine.

---

62. Voir Conseil de l'Europe, [Intermédiaires internet - Liberté d'expression \(coe.int\)](#).

73. Les plateformes en ligne (y compris les réseaux sociaux) devraient également examiner attentivement leurs algorithmes et leurs méthodes de collecte de données afin d'empêcher l'encouragement indirect du discours de haine par la publicité, le microciblage, l'amplification du contenu ou la recommandation (§ 36 de la CM/Rec(2022)16 et §§ 147-149 - EM de la CM/Rec(2022)16).

74. La Recommandation envisage une approche multipartite, de sorte que les intermédiaires d'internet devraient s'associer à des organisations de la société civile engagées dans la lutte contre le discours de haine pour la collecte et l'analyse de données, les propositions politiques et les campagnes (§ 35 de la CM/Rec(2022)16 et §§ 143-146 - EM de la CM/Rec(2022)16). Par exemple, la plupart des grands intermédiaires d'internet, tels que Meta Platforms, Inc. (société mère de Facebook), Microsoft, X (anciennement Twitter), YouTube, Instagram, Snapchat, TikTok, etc., ont adhéré au Code de conduite de la Commission européenne sur la lutte contre les discours de haine illégaux en ligne, qui est une initiative volontaire impliquant une coopération entre les autorités publiques et les plateformes d'internet. En signant le code de conduite, les intermédiaires d'internet se sont engagés à examiner et à supprimer les discours de haine illégaux dans les 24 heures suivant leur notification, à fournir un retour d'information aux utilisateurs qui signalent de tels contenus, à éduquer et à responsabiliser leurs utilisateurs sur la manière de contrer les discours de haine et à collaborer avec les organisations de la société civile dans le cadre d'activités de sensibilisation.

75. Au niveau de l'UE, le code de conduite de la Commission européenne sur la lutte contre les discours de haine illégaux en ligne énonce plusieurs engagements pour les intermédiaires Internet afin d'empêcher la propagation des discours de haine illégaux en ligne et de garantir le respect des droits fondamentaux<sup>63</sup>. La Commission surveille également la mise en œuvre du code de conduite au moyen d'évaluations régulières fondées sur les réactions des organisations de la société civile et des autorités publiques.

76. Des efforts novateurs de partenariat avec les intermédiaires d'internet sont également déployés au niveau national. Par exemple, OBERAXE s'appuie sur le Code de conduite de l'UE dans ses efforts pour prévenir et combattre le discours de haine en ligne en Espagne en collaborant directement avec les principales plateformes internet telles que YouTube, X (anciennement

---

63. Au moment de la rédaction du présent document (juin 2024), la Commission européenne prévoyait un code amélioré pour mieux refléter les dispositions du règlement sur les services numériques. Le « Code de conduite+ » ne se concentrera pas uniquement sur le retrait de contenu, mais également sur une meilleure prévention et l'anticipation des menaces.

Twitter), Facebook, Instagram et TikTok. Cette initiative se concentre sur le suivi quotidien systématique des contenus xénophobes, racistes et anti-immigration sur ces plateformes, un projet initialement motivé par l'augmentation des discours de haine pendant la pandémie de COVID-19. À l'aide d'une méthodologie adaptée aux pratiques de l'UE mais conçue pour l'Espagne, l'OBERAXE recherche et classe manuellement les discours de haine et communique avec les plateformes pour qu'elles les suppriment en temps voulu. Les cas non traités font l'objet d'une procédure d'escalade et les contenus potentiellement criminels sont signalés aux autorités judiciaires. Les résultats de ce suivi sont communiqués tous les deux mois dans un bulletin destiné à améliorer le processus de suivi et à éclairer les stratégies de lutte contre le discours de haine. En outre, le projet ALRECO (voir également le paragraphe 62) cherche à étendre ce cadre de suivi en y intégrant davantage d'organisations afin d'améliorer la réponse collective au discours de haine<sup>64</sup>.

## C. Médias

77. Les médias et les journalistes jouent un rôle important de « gardien public » dans la société. La Recommandation reconnaît le rôle essentiel qu'ils peuvent également jouer en rendant compte des discours de haine (§ 38 de la CM/Rec(2022)16 et §§ 156-157 - EM du document CM/Rec(2022)16), tout en promouvant une culture de tolérance et en renforçant la cohésion sociale. Des exemples notables incluent, en Pologne, le média en ligne indépendant OKO.press qui surveille et signale régulièrement les problèmes liés aux discours de haine et promeut le contre-discours et le discours alternatif et Valigia Blu, un autre média en ligne indépendant, qui joue un rôle similaire en Italie.

78. Les médias et les journalistes devraient être en mesure de remplir librement ces rôles en fournissant des informations précises et fiables, sans devenir la cible d'interférences éditoriales indues, de sanctions inappropriées en vertu des lois et réglementations relatives au discours de haine, voire du discours de haine lui-même (§ 38 de la CM/Rec(2022)16 et §§ 156-157 - EM de la CM/Rec(2022)16). Par exemple, le Réseau pour un journalisme éthique (RJE), une coalition de journalistes, de propriétaires de presse et de groupes de soutien aux médias de toute l'Europe et du monde entier, s'efforce de promouvoir ce type de journalisme éthique. Le RJE a élaboré une infographie que les journalistes peuvent utiliser pour détecter les discours de haine, sur la base de critères similaires à ceux utilisés dans la Recommandation et

64. Voir l'Observatoire espagnol du racisme et de la xénophobie (OBERAXE), Monitoring of online hate speech by OBERAXE (Suivi des discours de haine en ligne par OBERAXE).

le plan d'action de Rabat sur l'interdiction de l'incitation à la haine nationale, raciale ou religieuse. Le RJE propose également des formations sur le journalisme éthique et a développé une boîte à outils sur la couverture des migrations en coopération avec l'Agence des droits fondamentaux de l'UE, l'Union européenne de radio-télévision et la Fédération européenne des journalistes. Cette infographie est actuellement disponible dans plus de vingt langues, dont l'anglais, le français, l'allemand, l'italien, l'espagnol et le russe. Le RJE propose également des formations sur le journalisme éthique et a développé une boîte à outils sur la couverture médiatique des migrations en coopération avec l'Agence des droits fondamentaux de l'UE, l'Union européenne de radio-télévision et la Fédération européenne des journalistes<sup>65</sup>. Grâce à divers projets et initiatives tels que ceux-ci, le RJE s'efforce de soutenir les journalistes, les décideurs politiques et les organisations de défense des droits humains dans leur double mission de prévention du discours de haine et de promotion de la tolérance et de la compréhension.

79. Un autre exemple intéressant dans ce contexte est le réseau SafeJournalist. Le réseau SafeJournalists est une plateforme régionale d'associations de journalistes et de syndicats de médias dans les Balkans occidentaux (Albanie, Bosnie-Herzégovine, Croatie, Kosovo<sup>66</sup>, Macédoine du Nord, Monténégro et Serbie) qui défend la liberté des médias et la sécurité des journalistes, y compris contre les discours de haine à leur encontre. Le réseau a été créé en 2016 avec le soutien de l'Union européenne. Le réseau fait le suivi et rend compte des niveaux de liberté des médias et de sécurité des journalistes dans la région, en utilisant une base de données en ligne sur les attaques et les menaces contre les professionnels des médias, ainsi que des rapports nationaux annuels et des rapports régionaux semestriels. Le réseau s'engage également dans l'élaboration de politiques et la défense des droits, en proposant des solutions et des recommandations pour améliorer les cadres juridiques et institutionnels de la liberté des médias et de la sécurité des journalistes. Le réseau collabore avec d'autres organisations de la société civile, des institutions internationales et les parties prenantes concernées pour sensibiliser à ces questions.

80. Une attention particulière devrait être accordée aux droits des femmes et des journalistes et médias minoritaires qui sont particulièrement

---

65. Voir RJE, Migration reporting toolkit for journalists launches on World Refugee Day, (Lancement d'un kit de reportage sur les migrations destiné aux journalistes à l'occasion de la Journée mondiale des personnes réfugiées), 2019.

66. Toutes les références au Kosovo, qu'il s'agisse du territoire, des institutions ou de la population, dans le présent texte doivent être comprises dans le plein respect de la résolution 1244 du Conseil de sécurité des Nations unies et sans préjudice du statut du Kosovo.

susceptibles de rencontrer de telles difficultés (§ 38 de la CM/Rec(2022)16 et § 157- EM de la CM/Rec(2022)16). Par exemple, les femmes journalistes font souvent face à des insultes et des menaces en ligne et hors ligne: nombre d'entre elles ont un caractère sexiste et sont ancrées dans les stéréotypes de genre<sup>67</sup>. De tels discours de haine ont une incidence négative sur leur réputation personnelle et professionnelle, et, par conséquent, ces attaques ne sont pas souvent signalées<sup>68</sup>. Un exemple intéressant dans ce contexte est la campagne Women Journalists in the Front Line - Les femmes journalistes en première ligne (une initiative du réseau SafeJournalists) qui met en lumière les défis et les réalisations des femmes journalistes dans les Balkans occidentaux. La campagne vise à sensibiliser aux risques et obstacles spécifiques auxquels les femmes journalistes sont confrontées dans leur travail, tels que les discours de haine, la violence sexiste<sup>69</sup>, le harcèlement, la discrimination et les stéréotypes. La campagne célèbre également le courage, le professionnalisme et la résilience des femmes journalistes qui traitent de divers sujets, notamment les droits humains, la politique, la culture et le sport. La campagne présente une série de portraits et d'interviews de plusieurs femmes journalistes d'Albanie, de Bosnie-Herzégovine, du Kosovo<sup>70</sup>, du Monténégro, de Macédoine du Nord et de Serbie. Les entretiens révèlent leurs histoires personnelles, leurs motivations et leurs aspirations en tant que journalistes, ainsi que leur point de vue sur l'état actuel de la liberté des médias et de la sécurité des journalistes dans la région. Dalija Hasanbegović-Konaković, une éminente journaliste de télévision de Bosnie-Herzégovine, est l'une des femmes journalistes dont le profil a été dressé dans le cadre de cette initiative<sup>71</sup>. Le cas Hasanbegović-Konaković et d'autres cas inclus dans le projet mettent en évidence les graves conséquences des discours de haine ciblés en ligne contre les femmes journalistes. Dans le même temps, la campagne célèbre le courage, le professionnalisme et la résilience des femmes

---

67. Voir UNESCO, 'Sécurité des femmes journalistes'.

68. Voir UNESCO, The Chilling: Global Trends in Online Violence Against Women Journalists (L'effroi: tendances mondiales de la violence en ligne contre les femmes journalistes), 2019.

69. Voir GREVIO, Recommandation générale n° 1 du GREVIO sur la dimension numérique de la violence à l'égard des femmes, 20 octobre 2021.

70. Toutes les références au Kosovo, qu'il s'agisse du territoire, des institutions ou de la population, dans le présent texte doivent être comprises dans le plein respect de la résolution 1244 du Conseil de sécurité des Nations unies et sans préjudice du statut du Kosovo.

71. Dalija Hasanbegović-Konaković a enduré des années de discours de haine ciblés en ligne en raison de son mari Konaković. Les opposants utilisent de faux profils pour répandre sans relâche la haine nationale et religieuse, des insultes sexistes et des théories du complot visant à saper la crédibilité de son mari. Le discours de haine s'est étendu à des accusations absurdes la liant au terrorisme et à des complots de conversion religieuse, exacerbant le stress et les dommages causés à sa vie personnelle et professionnelle.

journalistes qui traitent de divers sujets, notamment les droits humains, la politique, la culture et le sport. La campagne comprend également une exposition en ligne qui présente le travail de ces femmes journalistes, ainsi que certains de leurs prix et reconnaissances.

81. Les autorités de régulation des médias, les organismes de co-régulation ou d'autorégulation des médias devraient participer à la stratégie multipartite envisagée par la Recommandation et élaborer leurs propres codes de conduite concernant le discours de haine (§ 42 de la CM/Rec(2022)16 et §§ 166-167 - EM de la CM/Rec(2022)16). Par exemple, l'Observatoire pour la sécurité contre les actes de discrimination (OSCAD) en Italie est une initiative conjointe de l'Office national contre la discrimination raciale (UNAR) et de la police d'État qui facilite la coopération entre les organisations de la société civile, les agences chargées de l'application de la loi et les intermédiaires d'internet afin de prévenir et de combattre le discours de haine et les crimes de haine. L'OSCAD a coopéré avec le réseau Facing Facts pour enquêter et faire un rapport<sup>72</sup> sur les forces et les faiblesses du système italien d'enregistrement des discours et des crimes de haine. Dans le cadre de cette collaboration, l'OSCAD a également développé un cours de formation en ligne complet afin d'améliorer les réponses des forces de l'ordre au discours et aux crimes de haine. De même, en Bulgarie, l'Association des journalistes européens de Bulgarie, avec le soutien financier du programme « Droits, égalité et citoyenneté » (2014-2020) de l'Union européenne et de la Fondation « America for Bulgaria » (Amérique pour la Bulgarie) a élaboré des lignes directrices à l'intention de journalistes - « Hate speech, not just words » (« Discours de haine, pas seulement des mots »).

82. Les journalistes jouent un rôle essentiel en assurant l'accès à une information pluraliste et fiable ainsi qu'à des opinions et des idées diverses, et donc de sauvegarde des sociétés démocratiques et sont reconnus comme des « chiens de garde » par la Cour européenne des droits de l'homme qui a établi un lien entre le devoir de la presse de diffuser des informations et des idées sur tous les sujets d'intérêt public et le droit du public d'accéder à ces informations<sup>73</sup>. Cependant, ils sont confrontés à des menaces croissantes qui entravent leur travail, notamment la violence physique et psychologique, les menaces en ligne, le harcèlement et l'intimidation. En réponse, le Conseil de l'Europe a lancé en octobre 2023 une campagne européenne pour la sécurité des journalistes, qui découle de la Conférence des Ministres responsables des médias et de la société de l'information tenue en juin 2021.

---

72. Rapport disponible en italien.

73. Voir Cour européenne des droits de l'homme, « Chapitre V Le rôle du chien de garde », Guide sur l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme, 2022.

Cette campagne vise à renforcer la sécurité des journalistes en encourageant les États membres à mettre en œuvre de manière effective des cadres juridiques et politiques au niveau national, qui seront adaptés aux besoins spécifiques de chaque pays, conformément aux standards pertinents existants. Le Conseil de l'Europe soutient ces efforts, y compris en facilitant la mise en place de comités chapitres nationaux. La campagne, une initiative quinquennale couvrant tous les États membres, appelle à un soutien et à une action généralisée pour protéger les journalistes, promouvoir leur droit de rendre compte librement et en toute sécurité, et sensibiliser au rôle essentiel qu'ils jouent. Dans ce contexte, la sécurité journalistique englobe la protection contre le discours de haine, telle que définie dans la Recommandation CM/Rec(2022)16.

## D. Organisations de la société civile

83. Les organisations de la société civile sont également des acteurs clés qui devraient être impliqués dans la stratégie multipartite proposée par la Recommandation. Les organisations de la société civile sont particulièrement importantes pour les efforts visant à défendre et à soutenir les victimes et personnes visées par le discours de haine, la collecte et l'analyse de données sur le discours de haine, et l'éducation, la formation et la sensibilisation pour identifier et combattre le discours de haine (§ 43 de la CM/Rec(2022)16 et § 168- EM de la CM/Rec(2022)16). Il convient de reconnaître qu'il existe un large éventail d'organisations de la société civile engagées dans des efforts prometteurs pour prévenir et combattre le discours de haine au sein des États membres et au niveau transnational entre les États membres, conformément à la Recommandation CM/Rec(2022)16. Cette compilation ne peut mettre en lumière qu'une sélection de ces très nombreuses activités et initiatives prometteuses.

84. En Suède, la Fédération suédoise pour les droits des lesbiennes, gays, bisexuels, transgenres, queers et intersexes (RFSL) forme son personnel et ses bénévoles à l'application d'une approche fondée sur les droits humains dans leur travail de lutte contre le discours de haine et la discrimination à l'encontre des personnes LGBTI. Une approche similaire est adoptée par la Malta Gay Rights Organisation (Organisation des droits des Gays de Malte-MGRM), qui propose également des ressources, des informations, un soutien et une formation à la communauté LGBTI, y compris aux jeunes et à leurs parents. En 2023, la MGRM a lancé un guide en ligne sur le discours et le crime de haine, qui comprend des conseils sur le signalement et des informations sur l'aide aux victimes. Parallèlement, en Pologne, l'association «NEVER AGAIN» (PLUS JAMAIS) fait campagne contre le racisme, l'antisémitisme et

la xénophobie, mène des recherches et publie des rapports sur les discours et les crimes de haine, et dispense un enseignement et une formation aux enseignants, aux journalistes et aux militants sur la manière de contrer les discours de haine. Elle a également élaboré un code ouvert pour une communication exempte de haine en partenariat avec d'autres organisations de la société civile basées au niveau national et travaillant à la prévention du discours de haine. Les organisations de la société civile devraient coopérer entre elles ainsi qu'avec d'autres parties prenantes clés pour soutenir une réponse efficace et globale au discours de haine (§ 42 de la CM/Rec(2022)16 et § 169 - EM de la CM/Rec(2022)16).

85. Par exemple, en France, la Ligue internationale contre le racisme et l'antisémitisme (LICRA) est une ONG qui fournit une assistance juridique aux victimes de discours de haine et de discrimination, surveille les discours de haine en ligne et organise des campagnes et des événements pour promouvoir la tolérance et la diversité. La LICRA a développé un certain nombre de partenariats qui lui permettent de renforcer ses activités dans sa lutte globale contre le racisme et l'antisémitisme et les discriminations qui y sont liées<sup>74</sup>. En 2021, le président de la LICRA a signé un accord de partenariat avec le recteur de la Grande Mosquée de Paris, Chems Eddine Hafiz. Cet accord témoigne de la convergence de la LICRA et de la Grande Mosquée de Paris dans leur adhésion sans réserve aux principes de laïcité. La LICRA a renforcé ses partenariats dans le domaine de la formation avec le ministère français de l'Éducation nationale et des Sports, le ministère de l'Intérieur, le ministère de la Justice et le Défenseur des droits. La LICRA a également développé Sapio, son campus numérique<sup>75</sup>. Elle coopère également avec d'autres organisations de la société civile ou ONG travaillant sur des questions similaires par le biais de plateformes telles que le Réseau européen contre le racisme (ENAR).

86. De même, en Espagne, le Mouvement contre l'intolérance (MAI) est une ONG qui offre un soutien psychologique et social aux victimes de discours et de crimes de haine, coordonne un réseau d'organisations de la société civile ou d'ONG travaillant sur ces questions, et développe du matériel et des outils

---

74. Voir la réponse de la LICRA, *Compilation des contributions relatives à la mise en œuvre de la Recommandation CM/Rec(2022)16 soumises par les membres, participants et observateurs du CDADI*, 25 janvier 2024.

75. L'architecture de ce campus numérique propose des contenus destinés à donner des clés de compréhension d'un événement d'actualité, d'une question controversée ou de tout autre sujet surgi dans l'opinion publique, avec plusieurs approches (comprendre, éclairer et approfondir) et dix thématiques : antiracisme, antisémitisme, racisme, discrimination, négationnisme, complotisme, mémoire, radicalisation, ville et sport.

éducatifs pour sensibiliser et prévenir les discours de haine. Elle collabore également avec d'autres parties prenantes telles que les médias, les écoles, les autorités locales et les communautés religieuses.

87. La coopération internationale entre les acteurs de la société civile est une autre stratégie importante pour combattre et prévenir le discours de haine. Le « Mouvement contre le discours de haine » est un exemple intéressant de ce qui peut être fait grâce à ces collaborations et projets internationaux de la société civile. Créé par le service de la jeunesse du Conseil de l'Europe en réponse à l'attaque terroriste d'Utoya le 22 juillet 2011, le « Mouvement contre le discours de haine » cherche à combattre le discours de haine et à promouvoir un discours positif. Il est devenu une initiative mondiale pour les jeunes, qui défend l'éducation aux droits humains, l'éducation aux médias, l'implication des jeunes et le développement de contre-récits et de récits alternatifs, avec des organisations associées qui coordonnent la campagne dans différents contextes nationaux. Alors que le Service de la jeunesse du Conseil de l'Europe a achevé la coordination de la campagne mondiale en 2018, les comités nationaux et les collaborations se poursuivent. Par exemple, en Italie, le « Mouvement contre le discours de haine » est mené par le Groupe national de coordination des jeunes activistes et les organisations de jeunesse sont coordonnées par l'Agence pour la promotion intégrée des citoyens en Europe (Association APICE). Le mouvement italien « No Hate Speech » fait également partie du Rete nazionale per il contrasto ai discorsi e ai fenomeni d'odio (Réseau national pour la lutte contre les discours et les phénomènes de haine), qui rassemble diverses organisations et entités en Italie qui ont activement participé à la recherche, à la documentation et à la lutte contre les incidents et les discours de haine pendant une longue période.

88. D'autres exemples de contributions de la société civile à la prévention et à la lutte contre le discours de haine figurent dans les rapports de monitoring par pays de l'ECRI.

89. Les États membres devraient encourager tous les acteurs publics impliqués dans la prévention et la lutte contre le discours de haine à travailler en partenariat avec les acteurs de la société civile concernés, tels que ceux décrits ci-dessus (§ 43 de la CM/Rec(2022)16 et § 171 - EM de la CM/Rec(2022)16). Le Groupe de haut niveau de l'UE sur la lutte contre le discours et les crimes de haine a élaboré des Principes directeurs clés sur la coopération entre les autorités chargées de l'application de la loi et les organisations de la société civile (qui font également l'objet du § 18 de la RPG n° 11 de l'ECRI). Il donne des conseils pratiques et des exemples de bonnes pratiques pour instaurer la confiance, relever les défis et concevoir des mécanismes

de coopération efficaces. Il fournit également des études de cas et des ressources utiles pour de plus amples informations.

# III. Sensibilisation, éducation, formation et utilisation du contre-discours et du discours alternatif

---

90. Les mesures juridiques et réglementaires ne suffisent pas à elles seules à prévenir et à combattre le discours de haine, car elles ne s'attaquent pas à ses causes profondes (telles que la désinformation et les stéréotypes négatifs) et ne permettent pas de s'attaquer au discours de haine avec un degré de gravité moindre. Une approche globale du discours de haine doit également se concentrer sur la sensibilisation, l'éducation, la formation et le recours au contre-discours, au discours alternatif et au dialogue interculturel (§§ 44-45 de la CM/Rec(2022)16 et §§ 173-177 - EM de la CM/Rec(2022)16).

91. Les États membres devraient travailler avec un large éventail d'autres acteurs clés, y compris les organismes de défense des droits humains, les organisations de la société civile, les médias, les journalistes et les éducateurs, pour atteindre ces objectifs (§ 46 de la CM/Rec(2022)16 et §§ 178-179 - EM de la CM/Rec(2022)16).

## A. Sensibilisation

92. En fin de compte, prévenir et combattre le discours de haine consiste à changer les croyances et les comportements nuisibles au sein de la société (§§ 45-46 de la CM/Rec(2022)16 et § 175 - EM de la CM/Rec(2022)16). Les causes profondes du discours de haine peuvent se trouver dans la désinformation, les préjugés, les griefs, l'idéologie et l'inégalité, et la propension à agir en conséquence est aggravée par l'absence d'espaces de dialogue libres et sûrs hors ligne et en ligne. Les mesures de sensibilisation devraient permettre aux décideurs et au grand public de prendre conscience de l'ampleur du discours de haine dans la société, de ses causes sous-jacentes (désinformation, stéréotypes négatifs, etc.) et du préjudice qu'il cause à ceux qu'il vise (§§ 44-45 de la CM/Rec(2022)16 et §§ 175 et 177 - EM de la CM/Rec(2022)16). Ces mesures devraient également identifier les moyens disponibles pour signaler et obtenir des réparations pour le discours de haine (§ 46 de la CM/Rec(2022)16 et § 178 - EM de la CM/Rec(2022)16).

93. Par exemple, l'[association Promo-LEX](#) en République de Moldova a mené la [campagne en ligne «Filter the words. Report Hate!](#) (Filtrer les mots, Dénoncez la haine!) afin de promouvoir un discours public respectueux dans les espaces en ligne, les médias et les sphères publiques. Cette campagne visait à informer et à sensibiliser le public au discours de haine et à la discrimination, à sensibiliser les utilisateurs en ligne à ses effets et aux méthodes de prévention, et à souligner le rôle des institutions médiatiques dans la lutte contre le discours de haine. Elle a produit cinq vidéos d'animation en roumain et en russe, expliquant ce qu'est le discours de haine, ses impacts, les groupes fréquemment ciblés, les effets sur les candidats aux élections et les actions pour les victimes et les témoins. Ces vidéos sont disponibles sur la [chaîne YouTube](#) de l'association Promo-LEX, contribuant ainsi à favoriser un environnement en ligne plus inclusif et mieux informé.

94. Le Camp d'art contemporain interethnique en Roumanie, qui se tient depuis 2016 et dont la dernière édition a eu lieu en 2023, est un exemple intéressant de sensibilisation par la culture<sup>76</sup>. Ce projet culturel unique, co-organisé par le Département des relations interethniques et la [Fondation Inter-Art](#), rassemble des artistes roumains de diverses origines ethniques pour combattre la discrimination et l'intolérance par le biais de l'art. En présentant une variété de perspectives ethniques sur la vie en Roumanie dans le cadre d'un seul événement d'art visuel, ces expositions aident à contrer les croyances négatives et les stéréotypes sur les minorités, qui sont les causes profondes des discours de haine dirigés contre les minorités. Les œuvres d'art qui en résultent sont exposées au niveau national et international.

95. En Andorre, le ministère des affaires sociales a lancé une campagne de sensibilisation pour lutter contre la LGBTI-phobie, qui est une cause majeure des discours de haine dirigés contre la communauté LGBTI. La campagne comprenait des affiches et des panneaux sur les bus et les feux de circulation<sup>77</sup>.

96. En 2022, le Bureau du gouvernement de la République de Slovénie pour la transformation numérique a lancé la campagne [«Le discours de la haine doit s'arrêter là!»](#), présentant de courtes vidéos mettant en scène des athlètes slovènes qui ont été la cible de discours de haine. Cette campagne visait à sensibiliser le public au développement des discours de haine sur les réseaux sociaux en Slovénie. Les vidéos mettent en scène des athlètes

---

76. Voir le [catalogue de l'exposition interethnique d'art contemporain roumain «Cultural Diversities»](#) (2023) qui s'est tenue à Los Angeles sous le haut patronage du président de la Roumanie.

77. Voir ILGA-Europe, [Rapport annuel d'Andorre](#), 2024.

célèbres confrontés à des messages haineux qui leur sont adressés sur les réseaux sociaux. Parmi les athlètes présentés figurent le footballeur Markos Tavares, l'athlète paralympique Tanja Cerkenik, le sauteur à ski Cene Prevc, la joueuse de handball Barbara Lazović et la joueuse de volley-ball Jani Kovačič. Les vidéos étaient destinées à susciter des sentiments d'empathie chez les spectateurs, soulignant ainsi davantage l'impact néfaste des discours de haine sur leurs victimes.

97. La sensibilisation devrait s'accompagner de campagnes de lutte contre la désinformation, de promotion de la diversité et de l'égalité (y compris le respect des droits humains et des droits des minorités) et du dialogue interculturel (§ 46 de la CM/Rec(2022)16 et § 179 - EM de la CM/Rec(2022)16). Le projet [Get the Trolls Out](#) (Faites sortir les trolls) mené par le Media Diversity Institute (MDI) avec le soutien d'une série de parties prenantes de toute l'Europe, en est un bon exemple. Get the Trolls Out vise à lutter contre les discours de haine religieuse tels que l'antisémitisme et le racisme et la discrimination antimusulmans. Il sensibilise au discours de haine en surveillant et en dénonçant les incidents antisémites et antimusulmans dans les médias et en collaborant avec les journalistes, les rédacteurs en chef, les autorités de régulation des médias et les organisations de la société civile afin d'améliorer l'éthique et les normes des médias. Elle propose également une formation et un mentorat aux jeunes activistes qui souhaitent remettre en question les récits et les stéréotypes antisémites. Elle accompagne la sensibilisation par des campagnes de lutte contre la désinformation, de promotion de la diversité, de l'égalité et du dialogue interculturel en produisant et en distribuant des contenus médiatiques alternatifs, tels que des articles, des podcasts, des vidéos et des dessins animés, qui déconstruisent les mythes sur les personnes juives et musulmanes et célèbrent la culture et l'histoire juive et musulmane. Elle organise également des événements et des ateliers qui réunissent des professionnels des médias, des chefs religieux, des éducateurs et des décideurs politiques pour discuter des moyens de lutter contre le discours de haine religieuse et de promouvoir le dialogue interconfessionnel.

98. Une autre pratique prometteuse est [HateFree](#) Česko (Tchéquie sans haine) en Tchéquie<sup>78</sup>. Ce projet vise à prévenir et à combattre le discours de haine en sensibilisant et en encourageant le dialogue entre les différents groupes. Le projet crée et distribue du matériel éducatif, tel que des vidéos, des podcasts, des articles et des livres, qui remettent en question les stéréotypes et les préjugés et mettent en valeur la diversité de la société

---

78. Voir également le [rapport de l'ECRI sur la République tchèque \(Tchéquie\)](#), 6<sup>e</sup> cycle de monitoring, 8 décembre 2020, p. 20.

tchèque. Il organise également des événements, tels que des pique-niques, des concerts, des ateliers et des expositions, qui rassemblent des personnes d'horizons différents et favorisent la compréhension et le respect mutuels. En outre, le projet soutient les lieux ouverts à tous, quelle que soit leur appartenance ethnique ou autre, tels que les cafés, les bibliothèques, les écoles et les centres culturels, en les qualifiant de «HateFree Zones». Ces espaces offrent un environnement sûr et inclusif permettant aux gens d'interagir et d'échanger leurs points de vue. En outre, le projet fournit une assistance juridique et psychologique aux victimes de discours et de crimes de haine par l'intermédiaire d'un réseau d'organisations partenaires. Enfin, le projet s'adresse au public par l'intermédiaire des réseaux sociaux, de campagnes en ligne et d'apparitions dans les médias afin de diffuser des messages positifs et de contrer les récits de haine.

99. De même, le GENDERDOC-M en République de Moldova mène diverses campagnes de sensibilisation du public visant à réduire les préjugés et à accroître l'acceptation de la communauté LGBTI. Parmi les événements notables, citons le festival de la fierté moldave, le festival de la journée du coming-out et la conférence Felice pour les parents d'enfants LGBTI. Ces campagnes offrent des plateformes de visibilité, de dialogue et d'éducation, remettant en cause les préjugés existants et promouvant un message d'égalité et d'inclusion. En mobilisant le public et en valorisant les personnes LGBTI, ces initiatives jouent un rôle essentiel dans l'évolution des normes sociétales et dans la réduction des discours de haine à l'encontre des groupes marginalisés.

## **B. Éducation**

100. L'éducation est également essentielle dans ce contexte. Les États membres devraient collaborer avec un large éventail de parties prenantes (y compris les organismes de promotion de l'égalité, les organisations de la société civile, les universitaires et les éducateurs) pour veiller à ce que les programmes d'études et les ressources pédagogiques (manuels, etc.) soient pleinement en mesure de soutenir ces objectifs (§§ 47-49 de la CM/Rec(2022)16 et § 183 - EM de la CM/Rec(2022)16).

101. Les États membres devraient veiller à ce que l'éducation aux droits humains et à la citoyenneté démocratique permette aux jeunes de reconnaître les discours de haine et leurs causes profondes, et de comprendre les risques qu'ils représentent pour les sociétés démocratiques (§§ 47-49 de la CM/Rec(2022)16 et §§ 180, 184-186 - EM de la CM/Rec(2022)16). Par exemple, le Conseil suédois des médias (à partir du 1er janvier 2023, fusionné

avec l'Agence suédoise des médias) mène une série d'activités pour lutter contre les discours de haine dirigés vers les enfants et les jeunes et réalisés par eux, et est responsable du mouvement «No Hate Speech Movement in Sweden»<sup>79</sup>. Elle fournit des informations et des formations à ces groupes cibles et mène des recherches sur le discours de haine chez les enfants. Ils assurent également la formation des enseignants et des administrateurs dans les écoles. En coopération avec ECPAT Suède et l'ONG Bris, ils gèrent le Centre suédois pour un internet plus sûr. En Suisse, l'objectif de la plateforme «Jeunes et médias» est d'encourager les enfants et les jeunes à utiliser les médias numériques de manière sûre et responsable. Les principaux thèmes abordés sont la discrimination et la haine en ligne, ainsi que l'extrémisme.

102. Il est également important de comprendre la diversité des cultures, des histoires, des langues, des religions et des croyances au sein de la société, y compris celle des minorités et des majorités, ainsi que l'expérience des personnes présentant des caractéristiques protégées (§§ 47-49 de la CM/Rec(2022)16 et § 181 - EM de la CM/Rec(2022)16). Le projet PECAO (Peer Education to Counter Antigypsyist Online Hate Speech - Éducation par les pairs pour lutter contre le discours de haine antitsiganiste en ligne) offre un exemple intéressant dans ce contexte. Il vise à lutter contre le discours de haine anti-Roms en ligne en travaillant avec des jeunes d'origine rom en Albanie, Bulgarie, Tchéquie, France, Hongrie, Italie, Macédoine du Nord, Roumanie, Espagne et Ukraine, et par l'intermédiaire d'un consortium d'organisations partenaires dans ces pays. Le projet est financé dans le cadre du programme Droits, égalité et citoyenneté de l'Union européenne (2014-2020) et cofinancé par Google.org. Les méthodes utilisées sont une combinaison d'éducation par les pairs et de suivi pour obtenir des «résultats bilatéraux»: la méthodologie de l'éducation par les pairs sert à changer les attitudes et les actions d'un grand nombre de jeunes, et le suivi contribue à une meilleure compréhension du problème, ainsi qu'à un changement de politique plus systématique par le biais du plaidoyer, sur la base des résultats obtenus grâce au suivi effectué. Le projet a créé une boîte à outils pour partager des méthodologies qui aident à comprendre le phénomène du discours de haine en ligne et son impact sur les Roms, ainsi que l'importance du suivi et du signalement de ce type de discours<sup>80</sup>.

---

79. Voir la réponse de la Suède, *Compilation des contributions relatives à la mise en œuvre de la Recommandation CM/Rec(2022)16 soumises par les membres, participants et observateurs du CDADI*, 25 janvier 2024.

80. Voir la réponse de la Bulgarie, *Compilation des contributions relatives à la mise en œuvre de la Recommandation CM/Rec(2022)16 soumises par les membres, participants et observateurs du CDADI*, 25 janvier 2024.

103. Les activités de l'Initiative des jeunes pour les droits de l'homme (YIHR), un réseau régional d'organisations non gouvernementales qui œuvre à la promotion de la vérité, de la justice, de la responsabilité, de l'égalité, de la liberté, de la démocratie et de la paix dans la région de l'ex-Yougoslavie, offrent également des possibilités de pratiques prometteuses dans ce domaine. Le YIHR a été fondé en 2003 et possède des bureaux en Croatie, en Bosnie-Herzégovine, au Kosovo<sup>81</sup>, au Monténégro et en Serbie. Le YIHR organise divers programmes pour éduquer les jeunes sur l'héritage de la guerre, pour encourager le dialogue et la coopération entre les États et les peuples de la région, pour protéger les droits humains et pour lutter contre les discours de haine, les idéologies nationalistes et les crimes de guerre. Certains programmes comprennent des programmes d'échanges régionaux, des sommets de la jeunesse, des festivals, des programmes de formation, des rapports, des études, des communiqués de presse, des actions de rue, des protestations et des affaires juridiques. Le YIHR soutient également le travail de l'Office régional de coopération pour la jeunesse (RYCO), un bureau intergouvernemental qui encourage la mobilité des jeunes et la réconciliation post-conflit dans la région.

104. Un autre bon exemple est le programme d'éducation Standup (Debout) sur le discours et les crimes de haine. Ce programme dispense une éducation antidiscriminatoire aux jeunes des écoles secondaires générales de Londres. Le programme est financé par le maire de Londres et implique un partenariat de groupes qui travaillent sur des questions telles que l'antisémitisme, le racisme et la discrimination antimusulmans, l'homophobie, la biphobie et la transphobie. Le programme propose des ateliers, des formations, des ressources et un soutien aux enseignants, aux élèves et aux parents afin de les sensibiliser, de lutter contre les stéréotypes et de promouvoir des relations positives entre les différentes communautés. Le programme encourage également le signalement des incidents haineux et fournit des conseils sur la manière d'y répondre. En France, la Semaine d'éducation et d'actions contre le racisme et l'antisémitisme a été célébrée en mars 2024, dans le but de sensibiliser les écoliers à la nécessité de prévenir le racisme, l'antisémitisme et toutes les formes de discrimination. Elle a rassemblé tous les membres de la communauté éducative et pédagogique, y compris les parents et les personnels des établissements scolaires, les organisations étudiantes et lycéennes, ainsi que les associations complémentaires à l'éducation, notamment celles impliquées dans la lutte contre les discriminations, la xénophobie, le racisme

---

81. Toutes les références au Kosovo, qu'il s'agisse du territoire, des institutions ou de la population, dans le présent texte doivent être comprises dans le plein respect de la résolution 1244 du Conseil de sécurité des Nations unies et sans préjudice du statut du Kosovo.

et l'antisémitisme. En Azerbaïdjan, le projet « Friend of Pupil » (Ami de l'élève) aide les écoles à surveiller et à lutter contre le harcèlement scolaire motivé par la haine<sup>82</sup>.

105. L'approche éducative adoptée par le Centre islandais pour un Internet plus sûr (SAFT) est également remarquable. SAFT s'efforce d'améliorer la compréhension de l'utilisation sûre et constructive d'internet parmi les enfants, les parents, les éducateurs, les décideurs politiques et le secteur des technologies de l'information. Un aspect essentiel de la stratégie de SAFT consiste à s'engager directement auprès des jeunes. La SAFT collabore activement avec l'UNGSAFT, un conseil de la jeunesse où les jeunes peuvent échanger leurs points de vue et leurs expériences concernant le discours de haine, tout en éduquant leurs pairs sur le contre-discours et le discours alternatif afin de favoriser un environnement en ligne plus positif<sup>83</sup>.

106. Dans le même temps, une formation continue pour le grand public devrait également être prévue pour soutenir la sensibilisation et les principes des droits humains, du respect de la diversité et des sociétés démocratiques (à cet égard, la coopération avec les médias sera importante) (§§ 47-49 de la CM/Rec(2022)16 et § 187 - EM de la CM/Rec(2022)16). Par exemple, le festival #MakeRacismHistory 2023 (Faire du racisme une histoire ancienne) est un événement paneuropéen qui célèbre les réalisations et les aspirations du mouvement antiraciste en Europe. Il est organisé par le Réseau européen contre le racisme (ENAR), une organisation qui coordonne plus de 160 groupes de la société civile qui luttent contre le racisme et la discrimination dans toute l'Europe. Le festival fait partie des célébrations du 25<sup>e</sup> anniversaire d'ENAR, qui vise à réfléchir sur le passé, le présent et l'avenir de la lutte contre le racisme en Europe. Le festival s'est déroulé du 10 au 17 octobre 2023, proposant diverses activités organisées par les membres et partenaires d'ENAR dans différents pays européens, telles que des conférences, des expositions, des performances, des projections de films, des ateliers, des débats et bien d'autres choses encore. Il a également fait une apparition spéciale au BlackTech Fest (Festival BlackTech) à Londres, un événement de trois jours qui met en évidence l'influence de la culture noire sur la technologie. Le festival invite tout le monde à rejoindre le mouvement pour que le racisme devienne de l'histoire ancienne en sensibilisant, en

---

82. Le projet « Friend of Pupil » a été reconnu comme une « pratique prometteuse » dans le Rapport de l'ECRI sur l'Azerbaïdjan, 6<sup>e</sup> cycle de monitoring, 1<sup>er</sup> juin 2023, p. 11.

83. Les activités de SAFT dans ce domaine ont été reconnues comme une « pratique prometteuse » dans le rapport de l'ECRI sur l'Islande, 6<sup>e</sup> cycle de surveillance, 21 septembre 2023, p. 16.

remettant en question les stéréotypes, en promouvant la solidarité et en célébrant la diversité.

## C. Formation

107. Une formation appropriée et spécifique à chaque rôle devrait être dispensée à tous ceux qui participent aux efforts de prévention et de lutte contre le discours de haine, y compris (mais sans s'y limiter) : les forces de l'ordre, les procureurs, les juges, les services médicaux et publics, les professionnels de la santé et les journalistes, les éducateurs et les fonctionnaires (§ 50 de la CM/Rec(2022)16 et §§ 188-189 - EM de la CM/Rec(2022)16). Cette formation devrait comprendre une compréhension raisonnable de la définition du discours de haine, des critères permettant de déterminer sa gravité et de l'éventail des mesures juridiques et non juridiques permettant d'y faire face (§ 50 de la CM/Rec(2022)16 et §§ 188-189 - EM de la CM/Rec(2022)16). Il devrait permettre aux acteurs clés de reconnaître et de signaler les discours de haine, d'éviter d'y recourir eux-mêmes et de soutenir les victimes et les personnes visées (§ 50 de la CM/Rec(2022)16 et §§ 188-189 - EM de la CM/Rec(2022)16). Il est encourageant de constater qu'un certain nombre d'initiatives des États membres donnent suite à cet aspect de la Recommandation.

108. Un cours de formation sur le discours de haine et le crime de haine a été élaboré en 2015 dans le cadre du Programme européen d'éducation aux droits humains pour les professionnels du droit (HELP) du Conseil de l'Europe, visant à améliorer les connaissances et les compétences nécessaires des professionnels du droit (et autres professionnels) pour comprendre l'impact du crime de haine et du discours de haine sur les victimes et les personnes visées, les communautés et la société, et pour identifier des réponses efficaces. Le cours sur le discours de haine a été mis à jour en 2021 dans le cadre du projet du Conseil de l'Europe « Combattre la discrimination, les crimes de haine et le discours de haine en Géorgie », et mis à jour plus récemment en 2024.

109. Le GENDERDOC-M organise des sessions de formation pour divers professionnels en République de Moldova qui interagissent avec la communauté LGBTI, tels que les officiers de police, les médecins, les éducateurs, les psychologues, les avocats et les journalistes. Ces formations visent à éduquer les participants sur l'orientation sexuelle, l'identité de genre et les effets néfastes des stéréotypes et des préjugés. En améliorant la compréhension et la sensibilité de ces rôles sociétaux clés, l'initiative cherche à favoriser un environnement dans lequel les personnes LGBTI peuvent se sentir plus en

sécurité et plus respectées. De tels efforts d'éducation sont essentiels pour l'inclusion effective des personnes LGBTI et pour réduire les incidents liés aux discours de haine et à la discrimination.

110. La Croatie a participé activement à diverses initiatives de formation<sup>84</sup>. Entre 2023 et 2024, le Centre juridique croate a collaboré avec plusieurs autorités publiques pour exécuter le projet «REASON». Cette initiative, financée par le programme «Citoyens, égalité, droits et valeurs» (CERV), vise à améliorer les réponses aux discours de haine par le biais de la recherche juridique, du plaidoyer et de la formation. Le projet «REASON» adopte une approche globale et intersectionnelle de la lutte contre les discours de haine et de l'intolérance, du racisme, de la xénophobie et de la discrimination, en particulier en ce qui concerne l'origine raciale ou ethnique, la couleur, la religion, l'orientation sexuelle et l'identité de genre. Il réunit diverses parties prenantes, notamment les organismes judiciaires et chargés de l'application de la loi, les décideurs politiques, les institutions de contrôle et les représentants de la société civile, afin d'approfondir la compréhension du discours de haine en Croatie par le biais d'une recherche empirique impliquant l'analyse de contenu et des groupes de discussion. S'adressant principalement aux principaux groupes professionnels engagés dans la prévention et la lutte contre le discours de haine, tels que les officiers de police, les procureurs de l'État et les juges des tribunaux pénaux et correctionnels, «REASON» vise à renforcer leurs connaissances, leurs compétences et leur apprentissage collaboratif, facilitant ainsi des interventions plus efficaces dans la lutte contre le discours de haine.

111. De même, l'académie judiciaire (JA), qui est le principal fournisseur de formation judiciaire en Croatie, reconnaît sa responsabilité de proposer une formation sur la prévention des crimes et des discours de haine. Cette formation est systématiquement intégrée dans son programme<sup>85</sup> annuel de formation judiciaire. Par exemple, en 2021 et 2022, l'Académie judiciaire a organisé six ateliers visant à promouvoir les droits de la diversité et à lutter contre l'intolérance et les crimes de haine parmi les juges et les procureurs. Ces ateliers se sont alignés sur les mandats de formation définis dans le Plan national de lutte contre la discrimination. En outre, en 2023, l'académie judiciaire a organisé un atelier en ligne sur la prévention des crimes de haine pour les juges et les procureurs dans le cadre du projet DGREFORM, «Promotion de

---

84. Voir la réponse de la Croatie, *Compilation des contributions relatives à la mise en œuvre de la Recommandation CM/Rec(2022)16 soumises par les membres du CDADI*, les participants et les observateurs, 25 janvier 2024.

85. Voir Comité consultatif du Conseil de l'Europe sur la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales (2021), Cinquième avis sur la Croatie, 10 juin 2021, p. 20.

l'État de droit et des droits fondamentaux par le biais de formations en ligne de haute qualité dans le système judiciaire croate»<sup>86</sup>.

112. En ce qui concerne la formation des policiers aux droits humains, à la discrimination, aux crimes de haine et aux discours de haine, l'Académie de police croate met l'accent sur la formation continue à la sauvegarde des droits humains fondamentaux, aux principes d'égalité et à la prévention de la discrimination à tous les niveaux de ses programmes éducatifs, y compris l'université, l'enseignement de base et l'apprentissage tout au long de la vie. Ces sujets sont intégrés dans le programme standard de l'école polytechnique de criminologie et de sécurité publique, l'école de police « Josip Jović » qui propose des programmes d'éducation des adultes pour les officiers de police et l'enseignement secondaire (3<sup>e</sup> et 4<sup>e</sup> année), ainsi que divers séminaires, cours et sessions de formation spécialisés<sup>87</sup>.

113. Enfin, dans le cadre du projet « Soutien aux victimes d'infractions pénales et autres », la formation des praticiens en Croatie est assurée par une collaboration multidisciplinaire et intersectorielle aux niveaux régional et national. L'objectif de cette formation est d'améliorer la prise de conscience et la sensibilité à l'égard des victimes, en ciblant les officiers de police et les représentants d'autres autorités nationales impliquées dans le traitement des infractions pénales et autres. En 2022, un total de 8 496 officiers de police ont participé à des programmes éducatifs, tandis que jusqu'en juin 2023, ce nombre a diminué à 2 239. Les participants comprennent ceux du département des enquêtes criminelles et ceux qui ont des rôles de gestion<sup>88</sup>.

114. Entre-temps, la Lettonie a lancé le projet Prévenir et combattre l'intolérance en Lettonie - CALDER, soutenu par la Commission européenne<sup>89</sup>. Cette initiative se concentre sur le renforcement des capacités et la sensibilisation à la prévention et à la lutte contre l'intolérance dans le pays. Le projet comprend plusieurs activités clés. Tout d'abord, une évaluation des réglementations juridiques existantes et de leur efficacité en matière de discours de haine a été réalisée. Deuxièmement, les lacunes du cadre juridique ont été identifiées et des propositions d'amendement ont été formulées. Troisièmement, des lignes directrices ont été élaborées pour l'identification

---

86. Voir la réponse de la Croatie, *Compilation des contributions relatives à la mise en œuvre de la Recommandation CM/Rec(2022)16 soumises par les membres du CDADI*, les participants et les observateurs, 25 janvier 2024.

87. Ibid.

88. Ibid.

89. Voir la réponse de la Lettonie, *Compilation des contributions relatives à la mise en œuvre de la Recommandation CM/Rec(2022)16 soumises par les membres du CDADI*, les participants et les observateurs, 25 janvier 2024.

et l'enquête sur les crimes et les discours de haine. En outre, un programme de formation axé sur les besoins a été mis en œuvre pour renforcer la capacité de la police, des procureurs et des juges à identifier et à poursuivre efficacement les cas de discours de haine. Enfin, un matériel méthodologique intitulé « Enquête sur les crimes de haine » a été élaboré dans le cadre du projet.

115. En Norvège, la création d'un nouveau centre national de compétence sur les crimes de haine vise à renforcer l'expertise des districts de police et à offrir des conseils dans des cas spécifiques<sup>90</sup>. Les activités entreprises comprennent l'amélioration de l'identification, de la documentation et de la poursuite des crimes de haine au sein des différents districts de police, un aspect crucial des initiatives de renforcement des compétences menées par le Centre national de compétence sur les crimes de haine. Les autorités chargées des poursuites sont chargées de donner la priorité aux affaires de cette nature et de les poursuivre. En outre, le Collège universitaire de la police norvégienne propose désormais un programme d'étude permanent sur les crimes de haine, qui attire chaque année des participants de différents districts de police. Les efforts de collaboration entre le centre national de compétence sur les crimes de haine et la direction de la police nationale se concentrent sur la rationalisation de l'enregistrement des affaires dans le système de poursuites de la police et sur la protection juridique des groupes minoritaires émergents. Le Centre national de compétence sur les crimes de haine a pour mission d'améliorer les compétences dans tous les aspects des crimes de haine, y compris les enquêtes et les poursuites. Notamment, le crime de haine est désigné comme une priorité par l'autorité nationale chargée des poursuites, ce qui se traduit par une légère augmentation du pourcentage d'affaires aboutissant à des décisions de poursuites positives, soit 38 % en 2022.

116. Les États membres sont encouragés à soutenir les initiatives de formation visant à accroître la sensibilisation et à fournir une éducation qui implique les individus qui commettent des discours de haine afin de les aider à surmonter leurs préjugés et leur comportement discriminatoire (§ 51 de la CM/Rec(2022)16 et §§ 190-191 - EM de la CM/Rec(2022)16). Lorsque cela est approprié, les autorités juridiques peuvent exiger la participation à ces programmes en remplacement des sanctions traditionnelles, en s'efforçant d'accomplir une justice de réhabilitation. Un exemple intéressant peut être trouvé au Luxembourg, où l'initiative gouvernementale BEE SECURE

---

90. Voir la réponse de la Norvège, *Compilation des contributions relatives à la mise en œuvre de la Recommandation CM/Rec(2022)16 soumises par les membres du CDADI*, les participants et les observateurs, 25 janvier 2024.

rassemble plusieurs acteurs dans une approche de justice réparatrice des discours de haine<sup>91</sup>. BEE SECURE fait partie des réseaux européens INSAFE (Centres de sensibilisation et lignes d'assistance) et INHOPE (Centres de signalement des contenus illicites). En ce qui concerne le discours de haine en ligne, BEE SECURE fait office de plateforme nationale pour le signalement de contenus potentiellement illégaux au Luxembourg, analysant les contenus et les transmettant, le cas échéant, aux autorités chargées de l'application de la loi pour un traitement plus approfondi et une décision finale. Dès que BEE SECURE STOPLINE reçoit un rapport sur l'existence d'un contenu illégal rencontré sur internet, le procureur général compétent et la police décident ensemble s'il est nécessaire ou non d'ouvrir une enquête. Une fois que l'auteur présumé d'une infraction pénale en ligne a été entendu par la police, le procureur compétent peut décider de lui proposer de participer au programme « *Dialogue instead of hate* », organisé par l'ONG S.O.S. Radicalisation, à l'initiative de l'ONG Respect.lu. Soutenu par le ministère de la Famille, de la Solidarité, du Vivre ensemble et de l'Accueil (MFSVA), ce programme se concentre sur les conséquences des discours de haine sur internet en abordant les points suivants : l'analyse et la réflexion sur l'infraction, les raisons qui ont poussé les auteurs à s'exprimer de cette manière et des formes de communication plus respectueuses. La discussion portera sur les normes juridiques, l'importance de la liberté d'expression, ses limites juridiques et les raisons de l'existence de ces limites. En outre, les auteurs sont sensibilisés aux effets néfastes de l'utilisation de ce type de discours de haine sur internet, notamment en termes de cohésion sociale et de vivre-ensemble. Si l'auteur présumé accepte de participer à ce programme et le suit avec succès, le procureur compétent peut décider de ne pas renvoyer l'affaire devant le tribunal pénal. Cependant, il est également possible qu'un accusé soit condamné à participer à ce programme par le tribunal pénal avec une peine de prison avec sursis. Inspiré par le concept de la justice dite réparatrice<sup>92</sup>, ce programme peut être considéré comme une pratique prometteuse dans la lutte contre le discours de haine sur internet, car il contribue en particulier à la mise en œuvre de la Recommandation susmentionnée du point de vue de la sensibilisation, de l'éducation, de la formation et de l'utilisation d'un discours alternatif.

---

91. Voir la réponse du Luxembourg, *Compilation des contributions relatives à la mise en œuvre de la Recommandation CM/Rec(2022)16 soumises par les membres, participants et observateurs du CDADI*, 25 janvier 2024.

92. Voir Gouvernement luxembourgeois - ministère de la Justice, Le facilitateur en justice restaurative, 13 décembre 2023.

## D. Contre-discours et discours alternatif

117. Le contre-discours et le discours alternatif sont tous deux des outils supplémentaires importants pour lutter contre le discours de haine. Alors que le contre-discours est une réaction directe et immédiate au discours de haine, le discours alternatif change l'orientation de la discussion. Le contre-discours et le discours alternatif s'efforcent de déconstruire et de discréditer les récits de discours de haine en promouvant et en renforçant les valeurs que le discours de haine menace (droits humains et des minorités, respect de la diversité, démocratie, etc.<sup>93</sup>). Les États membres devraient soutenir la création et la promotion de ces contre-récits et récits alternatifs par les parties prenantes concernées, y compris les personnalités publiques, les organismes nationaux de défense des droits humains et de l'égalité, les intermédiaires d'internet, les médias et les organisations de la société civile (§§ 53-54 de la CM/Rec(2022)16 et §§ 193-197 - EM de la CM/Rec(2022)16).

118. Il existe un certain nombre d'exemples intéressants de ce type d'efforts actuellement en cours. [Stop Hate UK](#) (Cessez la haine Royaume-Uni) est une organisation nationale de la société civile qui lutte contre toutes les formes de crimes de haine et de discrimination, fondés sur n'importe quel aspect de l'identité d'un individu. Elle propose un service d'assistance téléphonique 24 heures sur 24 qui permet aux victimes, aux témoins et aux tiers d'obtenir des informations indépendantes, confidentielles et accessibles et de bénéficier d'un soutien. Elle propose également des programmes de formation et d'éducation, des campagnes de sensibilisation et des projets de défense des droits humains et de la justice sociale.

119. De même, le gouvernement norvégien a augmenté son soutien opérationnel au mouvement norvégien «Stop hate speech»<sup>94</sup> («Cessez le discours de haine»). En 2021, le gouvernement a mis en place un programme national de subventions pour des actions de lutte contre le racisme, la discrimination et le discours de haine. L'objectif de ce programme est de faciliter les initiatives et les activités locales, régionales et nationales visant à lutter contre le racisme, la discrimination et les discours de haine fondés sur l'appartenance ethnique, la religion et les croyances. Le programme contribuera

---

93. Pour une discussion plus approfondie de cette approche, voir Conseil de l'Europe, [ALTERNATIVES – Les contre-récits pour combattre le discours de haine](#), édition révisée de 2017 (version française du [Manuel We CAN! Taking action against hate speech through counter and alternative narratives](#)).

94. Voir la réponse de la Norvège, Comité directeur sur la lutte contre la discrimination, la diversité et l'inclusion (CDADI) et Comité directeur sur les médias et la société de l'information (CDMSI), Enquête sur la prévention et la lutte contre le discours de haine, 16 novembre 2022.

à promouvoir la lutte contre le racisme, la diversité et le dialogue, ainsi que la connaissance et la sensibilisation de la population majoritaire au racisme, à la discrimination et au discours de haine.

120. Live Democracy (Vivre la démocratie) soutenu par le ministère fédéral allemand des affaires familiales, des personnes âgées, des femmes et de la jeunesse, est un autre projet intéressant qui utilise des discours alternatifs et des contre-discours pour combattre et prévenir la radicalisation. Le projet vise à lutter contre diverses formes d'extrémisme et de haine en encourageant la participation civile à de multiples niveaux de la société. Le programme soutient les « partenariats pour la démocratie » au niveau municipal, les centres régionaux pour la démocratie et le développement d'ONG à l'échelle nationale, en se concentrant sur la lutte contre la haine et la radicalisation spécifiques à un groupe dans les milieux urbains et ruraux. Depuis 2017, les efforts ont été élargis pour inclure des projets visant à promouvoir un discours alternatif via la participation civique et la diversité sur les lieux de travail, dans les établissements d'enseignement et dans les espaces en ligne. Une initiative notable financée par le programme est le réseau de prévention de la violence, qui aborde et atténue de manière proactive la radicalisation par l'identification précoce, la classification et la mise en œuvre de mesures conçues pour arrêter et inverser les processus de radicalisation en utilisant des contre-discours et des discours alternatifs.

121. Il existe également d'importants projets de contre-discours et de discours alternatifs au niveau européen. Le projet WE CAN for Human Rights (Nous pouvons pour les droits humains) Conseil de l'Europe est très pertinent dans ce contexte. Pour aider les organisations et les jeunes militants à lutter contre le discours de haine, cette initiative leur offre des outils accessibles basés sur des recherches factuelles. En outre, elle propose une formation visant à renforcer la collaboration entre ces groupes et militants à travers l'Europe, en les aidant à forger de nouvelles alliances avec des entreprises de réseaux sociaux, d'autres réseaux d'ONG et des agences gouvernementales. Les approches et les outils de contre-discours et de discours alternatif destinés aux jeunes et aux militants des droits humains font partie intégrante de cet effort. Le groupe d'ONG Facing Facts est l'un des partenaires du projet. Il propose un cours de formation intitulé WE CAN - Understand and counter hate speech (Comprendre et contrer les discours de haine), qui utilise du matériel dérivé du projet WE CAN for human rights speech (Comprendre et contrer les discours de haine pour les droits humains). Ce cours vise à donner aux individus les moyens de lutter efficacement contre le discours de haine et de promouvoir une société plus inclusive et plus respectueuse.

122. Les États membres devraient encourager les fonctionnaires à condamner les discours de haine et à utiliser des contre-discours et des discours alternatifs pour montrer leur solidarité avec les victimes et les personnes visées et promouvoir la compréhension interculturelle et le dialogue au sein de la société. Dans ce contexte, les activités de l'Alliance parlementaire «Non à la haine» de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE) sont un exemple instructif de ce que les législateurs peuvent faire. Ce réseau est un collectif de législateurs qui s'engagent à lutter activement et avec assurance contre toutes les formes de racisme, de haine et d'intolérance. L'Alliance facilite diverses initiatives parlementaires, telles que des auditions, des conférences et des campagnes de sensibilisation, pour lutter contre le discours de haine et le racisme dans ses nombreuses manifestations, y compris l'afrophobie, l'antitsiganisme, l'antisémitisme, le racisme et la discrimination anti-musulmans et la discrimination à l'encontre des personnes LGBTI. L'adhésion à l'Alliance est ouverte aux membres de l'APCE, aux délégations parlementaires ayant le statut d'observateur ou de partenaire pour la démocratie, ainsi qu'aux membres du Parlement européen. Les membres officialisent leur participation en signant la Charte d'engagements, s'associant ainsi aux efforts de l'Alliance. Des réseaux parlementaires et des chartes similaires pourraient servir de base à des discours alternatifs et à des contre-discours pour prévenir et combattre les discours de haine au niveau national, complétant ou étendant ainsi les dispositions que de nombreux États membres ont déjà adoptées concernant les codes de conduite parlementaires (voir la discussion précédente dans la section sur les «acteurs clés»).

123. En 2024, diverses entités en Tchéquie se sont engagées dans un processus d'adhésion à la définition de travail non contraignante de l'antitsiganisme de l'Alliance internationale pour la mémoire de l'Holocauste. Après l'adoption de la définition par le Conseil gouvernemental sur l'intégration des Roms et le Conseil gouvernemental sur les minorités nationales, respectivement en février et mars 2024, d'autres approbations ont eu lieu : le 27 mars 2024, la définition a été adoptée conjointement par trois commissions de la Chambre des députés du Parlement ; le 10 avril 2024, la définition a été adoptée à l'unanimité par le Gouvernement de la République tchèque ; et le 17 avril, elle a été adoptée par la séance plénière du Sénat. Bien que ces développements au plus haut niveau politique en Tchéquie soient symboliques, ils envoient néanmoins un message important concernant la

tolérance zéro pour les discours de haine anti-Roms, les crimes de haine et la discrimination<sup>95</sup>.

---

95. Voir Zdenek Rysavy et Gwendolyn Albert, 'Czech MPs on three lower house subcommittees endorse a working definition of antigypsyism' (Les députés tchèques membres de trois sous-commissions de la chambre basse approuvent une définition de travail de l'antitsiganisme), 2024.

## IV. Soutien aux victimes et aux personnes visées par les discours de haine

---

124. Si une approche globale du discours de haine s'attaque à ses effets généralisés, elle doit également reconnaître le préjudice causé aux personnes qui en sont directement la cible. Dans ce contexte, les « victimes » sont des personnes qui ont subi les formes les plus graves de discours de haine relevant du droit civil, administratif ou pénal et qui sont susceptibles d'avoir besoin d'une assistance psychologique, médicale et juridique en conséquence (§ 55 de la CM/Rec(2022)16 et § 198 - EM de la CM/Rec(2022)16).

### **A. Mécanismes de soutien aux victimes et aux personnes visées par les discours de haine**

125. Les États membres devraient veiller à ce que des mécanismes de soutien efficaces soient en place pour aider ces victimes et personnes visées. Ces mécanismes pourraient être proposés par des organisations publiques ou privées indépendantes (par exemple, les institutions nationales des droits humains, les organismes de promotion de l'égalité ou les organisations de la société civile concernées) (§ 55 de la CM/Rec(2022)16 et § 200 - EM de la CM/Rec(2022)16). Les États devraient collaborer avec les organisations de la société civile et les autres parties prenantes concernées pour faire preuve de solidarité avec les personnes visées par le discours de haine et veiller à ce qu'elles soient conscientes de leurs droits et sachent comment trouver à la fois des services de soutien et une réparation par le biais du droit civil, administratif et pénal (§ 56 de la CM/Rec(2022)16 et §§ 206-213 - EM de la CM/Rec(2022)16). « Personnes visées par le discours de haine » est un terme utilisé dans la Recommandation CM/Rec(2022)16 pour désigner toutes les personnes qui peuvent être affectées par le discours de haine, c'est-à-dire celles qui sont directement visées par le discours de haine, mais aussi celles qui sont indirectement visées : par exemple, les membres appartenant à la minorité ou au groupe de la personne directement visée (§ 7 - EM de la CM/Rec(2022)16).

126. Les orientations fournies devraient être facilement accessibles et compréhensibles, y compris dans les langues régionales et minoritaires (§§ 56-57 de la CM/Rec(2022)16 et § 206 - EM de la CM/Rec(2022)16). Les informations sur les réponses non juridiques (telles que le contre-discours et les campagnes d'information) devraient également être partagées. Par exemple, en Autriche, le centre de conseil [#GegenHassimNetz](#) (Contre la haine en ligne) travaille au sein de l'ONG Civil Courage and Anti-Racism Work - Courage civil et lutte contre le racisme [ZARA](#) pour soutenir les victimes et les témoins de la haine en ligne. Les conseils comprennent des stratégies pour répondre efficacement aux messages de haine et des informations sur les recours juridiques disponibles contre les auteurs ou les exploitants de sites web. Cette initiative a déjà donné des résultats positifs, comme le montre le nombre croissant d'incidents signalés concernant des discours de haine en ligne<sup>96</sup>. De même, en Allemagne, le [réseau de compétence sur le discours de haine en ligne](#) offre des conseils aux victimes de ce type de discours, renforce les réseaux de la société civile et élabore des concepts et des formats pour l'éducation aux médias. Le projet d'accompagnement [Bundesarbeitsgemeinschaft «Gegen Hass im Netz»](#) (Groupe de travail fédéral contre la haine en ligne) vise à renforcer le lien entre l'engagement civique et la recherche afin de garantir que les efforts déployés pour lutter contre la haine numérique soient fondés sur des données factuelles<sup>97</sup>.

127. Les personnes qui fournissent une assistance aux victimes devront recevoir une formation appropriée sur le discours de haine et devraient être en mesure de travailler efficacement avec toutes les parties prenantes concernées, y compris les organes chargés de l'application de la loi (§ 57 de la CM/Rec(2022)16 et § 210 - EM de la CM/Rec(2022)16). Au Danemark, la police nationale entretient un dialogue permanent avec les principales parties prenantes dans le domaine de la prévention des crimes de haine et du discours de haine, y compris les institutions gouvernementales et les organisations de la société civile<sup>98</sup>. Plus précisément, en 2021 et 2022, la police nationale danoise a coopéré avec des organisations clés dans ce domaine, telles que le

---

96. Voir la réponse de l'Autriche, Comité directeur sur la lutte contre la discrimination, la diversité et l'inclusion (CDADI) et Comité directeur sur les médias et la société de l'information (CDMSI), Enquête sur la prévention et la lutte contre le discours de haine, 16 novembre 2022 et [Rapport de l'ECRI sur l'Autriche, 6<sup>e</sup> cycle de monitoring, p. 20-21](#).

97. Voir la réponse de l'Allemagne, *Compilation des contributions relatives à la mise en œuvre de la Recommandation CM/Rec(2022)16 soumises par les membres du CDADI*, les participants et les observateurs, 25 janvier 2024.

98. Voir la réponse du Danemark, Comité directeur sur la lutte contre la discrimination, la diversité et l'inclusion (CDADI) et Comité directeur sur les médias et la société de l'information (CDMSI) Enquête sur la prévention et la lutte contre le discours de haine, 16 novembre 2022

ministère public danois, le conseil musulman, la communauté juive du Danemark, LGBTI Danemark et les organisations de personnes handicapées du Danemark, pour rédiger la brochure d'information intitulée « Advice and Guidance to persons who work with victims of hate crimes » (Conseils et orientations à l'intention des personnes travaillant avec des victimes de crimes de haine). Cette brochure s'adresse aux organisations qui conseillent et aident les victimes de crimes de haine. Elle fournit des informations sur la procédure judiciaire (par exemple, le rôle de la police et du ministère public) ainsi que sur les différentes façons de signaler un crime de haine à la police.

128. De même, dans quatre districts pilotes de la République de Moldova (Soroca, Calarasi, Dubasari et Cimislia), des réseaux de soutien locaux pour les groupes en situation de vulnérabilité ont été créés. Ces réseaux de soutien incluent des représentants des autorités locales, des services d'assistance sociale, de la police et des ONG locales, afin de faciliter la création d'un système de coopération multipartite efficace dans les cas de discrimination, de discours de haine et de crimes de haine. Les membres des réseaux locaux de soutien aux groupes vulnérables collaboreront dans le cadre du mécanisme général de coopération intersectorielle, avec pour principaux objectifs de (a) développer un système de soutien au niveau des autorités publiques locales et de la société civile pour protéger les droits des groupes en situation de vulnérabilité (LGBTI, minorités ethniques et religieuses, personnes souffrant de handicaps physiques et mentaux, etc.) contre les discours et les crimes de haine, ainsi que sensibiliser, renforcer les efforts des autorités responsables, améliorer le cadre juridique et développer des politiques et des stratégies locales dans ce domaine; (b) traiter les problèmes/situations identifiés des personnes dans le besoin et faciliter leur accès à la protection sociale; (c) soutenir, informer et engager la communauté pour prévenir et traiter les situations difficiles; (d) mettre en commun les ressources, l'expérience et les connaissances des représentants des institutions membres des réseaux locaux de soutien aux groupes de personnes en situation de vulnérabilité; (e) assurer l'échange d'informations entre les membres des réseaux locaux de soutien aux groupes de personnes en situation de vulnérabilité; (f) suivre la situation des groupes de personnes en situation de vulnérabilité et des personnes dans le besoin.

129. Un autre exemple pertinent est la Directive 1/2021 émise par le bureau du procureur général du Portugal sur la protection des victimes de la criminalité, notamment celles qui sont particulièrement vulnérables, telles que les victimes de crimes de haine (y compris les discours de haine) motivés par

la discrimination raciale, religieuse ou sexuelle<sup>99</sup>. La directive demande aux procureurs et aux officiers de police de veiller à ce que les victimes soient informées de leurs droits et assistées, protégées et soutenues tout au long de la procédure pénale. La directive reconnaît également l'importance de la formation des magistrats et des officiers de police aux spécificités des crimes de haine et aux besoins des victimes. La directive vise à améliorer la prévention, l'enquête et la poursuite des crimes de haine, ainsi que la protection et l'indemnisation des victimes.

## B. Signalement des victimes

130. Les victimes et les personnes visées ne peuvent pas être soutenues ou obtenir réparation si elles ne se manifestent pas pour signaler ce qui s'est passé. Il est donc important de s'assurer que les victimes savent comment signaler les faits (§ 57 de la CM/Rec(2022)16 et §§ 208-213 - EM de la CM/Rec(2022)16). En Grèce, le ministère grec de la justice et le Conseil national contre le racisme et l'intolérance ont collaboré à l'élaboration et à la publication d'un guide intitulé « Guide des droits des victimes de crimes de haine » dans le cadre du projet « Developing a Comprehensive Strategy against Racism, Intolerance, and Hate Crime » (Développer une stratégie globale contre le racisme, l'intolérance et les crimes de haine)<sup>100</sup>. Ce guide sert à sensibiliser au code de conduite de l'UE visant à lutter contre les discours de haine illégaux en ligne. En outre, une initiative du ministère de la justice a abouti à la création d'un « Guide des droits des victimes de crimes racistes ». Ce guide est disponible dans de nombreuses langues en plus du grec (dont l'anglais, le français, l'albanais, le russe, le géorgien, le farsi, l'arabe, le pachto et l'ourdou), afin de favoriser son accessibilité aux personnes appartenant à des minorités et aux personnes migrantes. Il a également été publié en braille pour garantir un accès équitable à l'information aux personnes souffrant de déficiences visuelles. En décembre 2022, la diffusion en ligne du format Word accessible et sa distribution aux organisations défendant les droits des personnes handicapées ont été menées à bien.

131. Les victimes de discours de haine peuvent souvent hésiter à porter plainte parce qu'elles craignent de ne pas être crues, de subir des

---

99. Voir la Directive 1/2021 du bureau du procureur général: Loi sur la politique pénale Compendium des pratiques sur les crimes de haine, Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne,.

100. Voir la réponse de la Grèce, *Compilation des contributions relatives à la mise en œuvre de la Recommandation CM/Rec(2022)16 soumises par les membres du CDADI*, les participants et les observateurs, 25 janvier 2024.

répercussions ou que les mesures juridiques soient compliquées, coûteuses ou prennent du temps. Par conséquent, les États membres devraient veiller à ce qu'il existe des mécanismes efficaces permettant d'identifier et de supprimer les obstacles juridiques et non juridiques au signalement des crimes de haine (§ 57 de la CM/Rec(2022)16 et § 211 - EM de la CM/Rec(2022)16). Par exemple, des lignes téléphoniques nationales gratuites ou des sites web pour signaler les discours de haine en ligne et hors ligne pourraient être créés. True Vision (Vraie vision), une initiative de la police visant à aider les victimes de crimes et de discours de haine au Royaume-Uni, en est un bon exemple. Financée par le gouvernement britannique, True Vision fournit des informations sur les crimes de haine, y compris les discours de haine, sur la manière de les signaler et sur l'aide disponible pour les victimes. True Vision permet aux victimes de signaler les crimes de haine en ligne sans avoir à se rendre dans un poste de police. Le rapport en ligne est transmis aux forces de police compétentes pour enquête, et la victime peut préciser comment elle souhaite être contactée et si elle a besoin d'aide. True Vision travaille avec des partenaires qui soutiennent les victimes de crimes de haine, y compris les discours de haine, tels que les organisations caritatives, les groupes communautaires et les autorités locales. True Vision propose également des ressources et des conseils sur la manière de prévenir les crimes de haine, y compris les discours de haine, et d'y répondre. De même, en France, la plateforme « AntiDiscriminations.fr » se compose d'un site web et d'un numéro de téléphone dédié, permettant ainsi aux personnes de parler à des experts juridiques spécialisés et de trouver des contacts locaux via le réseau territorial du Défenseur des droits. Près de 17 000 utilisateurs ont visité la plateforme depuis son lancement, ce qui a entraîné une augmentation des saisines de l'institution pour tous les motifs de discrimination<sup>101</sup>. Meld Online Discriminatie (Signaler une discrimination en ligne - MOD), créé en 2013 sous le nom de MiND Nederland par le ministère de la justice et de la sécurité, gère un service similaire aux Pays-Bas. Le MOD reçoit chaque année de nombreux rapports concernant une éventuelle discrimination de groupe en ligne fondée sur diverses caractéristiques protégées, notamment l'appartenance ethnique, la religion, l'orientation sexuelle et le handicap<sup>102</sup>. L'organisation évalue ensuite ces rapports à la lumière des articles pertinents du code pénal. S'ils semblent punissables, celle-ci demande à la plateforme qui héberge le contenu offensant de le retirer. Si le contenu n'est pas retiré, MOD

---

101. Voir la réponse de la France, *Compilation des contributions relatives à la mise en œuvre de la Recommandation CM/Rec(2022)16 soumises par les membres du CDADI*, les participants et les observateurs, 25 janvier 2024.

102. Voir Meld.Online Discriminate (Signaler une discrimination en ligne - MOD), 'Wie zijn wij?' (Qui sommes-nous?).

peut déposer un rapport auprès du ministère public<sup>103</sup>. La plateforme suisse [Reportonline racism](#) (Signaler le racisme en ligne) est également utilisée pour signaler les discours de haine sur le web. Au cours de la première année, 163 contenus racistes ont été signalés, dont un quart est passible de sanctions pénales<sup>104</sup>. En Hongrie, l'Autorité nationale des médias et des communications (Autorité des médias) gère le service d'assistance téléphonique sur internet, qui offre une « plateforme pour le signalement de « contenus illégaux et préjudiciables », notamment le harcèlement en ligne, le racisme et la xénophobie en ligne »<sup>105</sup>. Il est encourageant de constater que d'autres États membres envisagent également la création de mécanismes de signalement en ligne. La Roumanie, par exemple, envisage la création d'une plateforme numérique permettant aux victimes de signaler anonymement les discours de haine en ligne<sup>106</sup>.

132. Une approche multipartite devrait être envisagée car les organisations de la société civile sont souvent le premier point de contact avec les victimes et personnes visées (§ 56 de la CM/Rec(2022)16 et §§ 206-207 - EM de la CM/Rec(2022)16). Ici, [Swevic](#), un projet qui a été mené par l'autorité de police suédoise et l'organisation Crime Victim Support Sweden entre le 1<sup>er</sup> janvier 2019 et le 31 décembre 2020, est un exemple prometteur<sup>107</sup>. Le projet a été financé par le programme de l'UE pour les droits, l'égalité et la citoyenneté. L'objectif principal de Swevic était de sensibiliser à ce qui constitue un crime de haine, y compris le discours de haine, et à l'aide disponible pour les victimes. Le projet visait également à augmenter le nombre de victimes de crimes de haine qui portent plainte et cherchent de l'aide, ainsi qu'à améliorer la coopération et la connaissance entre la police et les services d'aide aux victimes. Le projet comprenait l'élaboration et l'adaptation de méthodes pour rencontrer et soutenir les victimes de crimes de haine, la formation des travailleurs de l'aide aux victimes et des officiers de police, et le lancement d'une campagne dans les réseaux sociaux avec le message « Ensemble contre les crimes de haine ». La campagne a touché 1,8 million de personnes et a montré que le public avait

---

103. Voir MOD, '[Melden werkt!](#)' (Le reporting fonctionne!)

104. Voir la réponse de la Suisse, *Compilation des contributions relatives à la mise en œuvre de la Recommandation CM/Rec(2022)16 soumises par les membres, participants et observateurs du CDADI*, 25 janvier 2024.

105. [Rapport de l'ECRI sur la Hongrie](#), 6<sup>e</sup> cycle de monitoring, 9 mars 2023, p. 22.

106. Voir la réponse de la Roumanie, *Compilation des contributions relatives à la mise en œuvre de la Recommandation CM/Rec(2022)16 soumises par les membres du CDADI*, les participants et les observateurs, 25 janvier 2024.

107. Voir l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne (FRA) [Swevic Together Against Hate Crimes](#), [Compendium of practices on hate crime](#) (Sweric Ensemble contre les crimes de haine - Recueil de pratiques sur les crimes de haine).

acquis davantage de connaissances sur les crimes de haine, y compris les discours de haine, et sur l'aide apportée par le Service suédois d'aide aux victimes de la criminalité. Le projet a également permis d'améliorer la communication et la collaboration entre la police et les services d'aide aux victimes, tant au niveau local que national.



# V. Suivi et analyse des discours de haine

---

## A. Importance des preuves et des données ventilées

133. Les États membres devraient veiller à ce que leurs politiques, législations, stratégies et plans d'action soient fondés sur des données probantes concernant les auteurs, les cibles, les publics, les contestataires et les facteurs qui influent sur la gravité du phénomène (conformément aux critères définis dans la Recommandation). Ces données devraient être linéaires (dans le temps), ventilées (en fonction des caractéristiques protégées, y compris l'âge et le sexe), régulièrement examinées et accessibles au public (§ 58 de la CM/Rec(2022)16 et §§ 216-217 - EM de la CM/Rec(2022)16). Par exemple, les données enregistrées par la police sur les crimes de haine en Angleterre et au Pays de Galles (Royaume-Uni) sont publiées chaque année dans la publication Hate Crime Statistics (Statistiques sur les crimes de haine) du ministère de l'intérieur. La police enregistre les crimes de haine sur le site<sup>108</sup> sur la base de cinq critères ou « volets » contrôlés au niveau central : la « race » ou l'ethnicité, la religion ou les croyances, l'orientation sexuelle, le handicap et l'identité transgenre. La police peut signaler une infraction comme étant motivée par un ou plusieurs de ces « volets ». Les données de la police fournissent des informations sur le nombre et les types de crimes de haine, ainsi que sur les résultats des enquêtes, et comme ces informations sont fournies chaque année, il est possible d'identifier les tendances des crimes de haine au fil du temps.

---

108. En Angleterre et au Pays de Galles, le terme « discours de haine » n'a pas de signification juridique formelle. Toutefois, il existe des infractions dont on peut dire qu'elles représentent globalement la criminalisation du « discours de haine » dans certaines circonstances. Ces infractions sont connues sous le nom de « Stirring Up ». En Angleterre et au Pays de Galles, ces infractions figurent dans la loi sur l'ordre public (1986) et visent les comportements qui sont.. :

- Menaces, injures ou insultes, susceptibles ou destinées à attiser la haine raciale.
- Menaçant et destiné à attiser la haine pour des raisons de religion ou d'orientation sexuelle.

## B. Collecte, suivi et analyse des données

134. Les États membres devraient adopter une approche collaborative impliquant de multiples parties prenantes pour la collecte et l'analyse des données (§ 58 de la CM/Rec(2022)16 et § 219 - EM de la CM/Rec(2022)16). Au Royaume-Uni, les organisations de la société civile jouent un rôle dans la collecte de données pertinentes sur le discours de haine. Tell MAMA (Dire à MAMA), par exemple, recueille et communique des informations sur le racisme et la discrimination antimusulmans sur la base des rapports reçus des victimes et des témoins. La structure linéaire des données de Tell MAMA facilite la comparaison et l'analyse, comme le montrent des rapports tels que « A Decade of Anti-Muslim Hate » - Une décennie de haine anti-musulmane (2023)<sup>109</sup>. De même, le Community Security Trust (Fonds communautaire de sécurité - CST) remplit cette fonction pour l'antisémitisme, en publiant chaque année des données et des rapports fondés sur les déclarations des victimes.

135. En Autriche, les organisations de la société civile contribuent également à la collecte de données sur le discours de haine par le biais de mécanismes de signalement sur leurs sites web ou de lignes téléphoniques dédiées. En particulier, l'ONG Civil Courage and Anti-Racism Work (Courage civil et lutte contre le racisme - ZARA) publie des rapports annuels sur le racisme<sup>110</sup>, qui constituent une source importante de données sur le discours de haine.

136. De même, en République de Moldova, Promo-LEX a produit un rapport de suivi sur le discours de haine et l'incitation à la discrimination dans l'espace public et dans les médias dans le contexte des élections locales de novembre 2023.

137. En Serbie, le Commissaire à la protection de l'égalité a mené une recherche sur les attitudes des citoyens et des représentants des autorités publiques à l'égard de la discrimination en 2023, sur le fondement d'une série de données qualitatives et quantitatives. En examinant les attitudes, les préjugés et les expériences directes des citoyens, cette recherche offre un aperçu précieux des causes profondes qui contribuent au discours de haine au sein de la société serbe. L'étude a été soutenue par le projet conjoint de l'Union européenne et du Conseil de l'Europe « Combattre la discrimination et promouvoir la diversité en Serbie ».

138. La collaboration entre la recherche universitaire et les organismes publics peut également contribuer à l'analyse des données et aux opérations

109. Voir Tell MAMA, A Decade of Anti-Muslim Hate, 20 juillet 2023.

110. Voir ZARA, rapports annuels sur le racisme.

de régulation. En Ukraine, le Conseil national de la télévision et de la radio-diffusion, en collaboration avec la professeure associée Tamara Martsenyuk de l'Université nationale de Kiev-Mohyla Academy et avec le soutien de la Suède et du National Democratic Institute (NDI), a créé une méthodologie de suivi de l'égalité de genres en 2021. Cet outil vise à détecter les stéréotypes de genre et le sexisme dans les émissions ukrainiennes. Cette méthodologie a été affinée en 2023 afin de prendre en compte le contexte de la guerre d'agression de la Fédération de Russie contre l'Ukraine<sup>111</sup>. Les résultats, qui sont accessibles au public sur le site officiel du Conseil national, sont utilisés par le régulateur pour ses activités de suivi. Ces données sont également disponibles pour les organismes de télévision et de radio afin de soutenir leur travail continu et leur autorégulation<sup>112</sup>.

139. La Norvège améliore activement les mesures statistiques et analytiques concernant les crimes de haine signalés, y compris les discours de haine<sup>113</sup>. La direction de la police nationale publie des statistiques sur les crimes de haine signalés dans son rapport annuel sur les crimes signalés et les procédures pénales de la police. Des efforts sont en cours pour élargir les statistiques nationales afin de mieux comprendre l'impact des crimes de haine sur divers groupes. Le Centre national de compétence sur les crimes de haine en Norvège a publié son rapport inaugural « Hate Crimes in Norway 2022 »<sup>114</sup> (Crimes de haine en Norvège) en juin 2023, marquant ainsi une étape importante. Auparavant, les statistiques sur les crimes de haine faisaient partie du rapport annuel de la police sur les affaires criminelles signalées, les différents districts de police publiant également leurs propres rapports sur la criminalité et les crimes de haine. À l'avenir, le centre de compétence produira des rapports nationaux sur les crimes de haine avec des analyses détaillées et continuera à développer des statistiques sur les crimes de haine parmi d'autres initiatives.

140. Les États membres devraient garantir que les services répressifs respectent les normes appropriées en matière de droits humains lors de l'enregistrement et du suivi des plaintes en établissant des archives anonymes (§§ 60-61 de la CM/Rec(2022)16 et §§ 220-223 - EM de la CM/Rec(2022)16).

---

111. Voir Conseil national de la télévision et de la radiodiffusion d'Ukraine (2024), 'L'autorité de régulation publie une méthodologie actualisée pour le suivi des questions de genre dans les médias, y compris dans le contexte de la guerre' (disponible en ukrainien).

112. Voir la réponse d'Ukraine, *Compilation des contributions relatives à la mise en œuvre de la Recommandation CM/Rec(2022)16 soumises par les membres du CDADI*, les participants et les observateurs, 25 janvier 2024.

113. Voir la réponse de la Norvège, *Compilation des contributions relatives à la mise en œuvre de la Recommandation CM/Rec(2022)16 soumises par les membres du CDADI*, les participants et les observateurs, 25 janvier 2024.

114. Rapport disponible en norvégien.

Par exemple, en Croatie, le Bureau gouvernemental pour les droits humains et les droits des minorités nationales supervise un protocole sur les crimes de haine, un système conçu pour enregistrer les crimes motivés par la haine<sup>115</sup>. Ce protocole vise à garantir l'identification, le traitement et le suivi précis des procédures relatives aux crimes de haine afin d'améliorer les efforts de lutte, de poursuite et de suivi statistique des crimes de haine. Ces outils nouvellement mis en place marquent une avancée significative car ils réglementent le suivi des affaires depuis le moment où un crime est commis jusqu'à la conclusion de la procédure, ce qui permet de suivre l'évolution et l'issue de chaque affaire, ainsi que de collecter des données sur les facteurs qui y ont contribué. Le protocole révisé sur les crimes de haine, qui entrera en vigueur au début de l'année 2022, devrait permettre d'obtenir des données de meilleure qualité et plus complètes pour les dossiers de l'année 2022. Il définit les responsabilités des autorités compétentes, décrit les méthodes et les détails de la coopération entre les autorités participantes et comprend des dispositions relatives à l'éducation sur la sanction des crimes de haine.

141. Les États membres devraient également s'efforcer de comprendre et de collecter des données sur les perceptions des victimes (§ 59 de la CM/Rec(2022)16), et là encore, le Protocole sur les crimes de haine de la Croatie est pertinent<sup>116</sup>. Le protocole introduit des mesures d'évaluation individuelle des victimes, garantissant que les autorités adoptent une approche individualisée des victimes de crimes de haine. Cette évaluation vise à identifier les risques potentiels de victimisation secondaire, d'intimidation et de représailles au cours de la procédure pénale, ce qui permet la mise en œuvre de mesures de protection appropriées, conformément à la loi. En outre, le ministre chargé des affaires judiciaires a adopté des règlements sur la mise en œuvre de la méthode d'évaluation individuelle des victimes, en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> novembre 2017. En 2024, une analyse de l'efficacité du système de signalement des crimes et discours de haine débutera en mettant l'accent sur les groupes vulnérables, tels que les membres de la minorité rom et de la minorité nationale serbe, les citoyens de pays tiers et les personnes LGBTI, dans le but de garantir l'accessibilité et d'éclairer les améliorations apportées aux outils de suivi actuels. Ces améliorations prévues devraient également conduire à l'élaboration d'une nouvelle série d'indicateurs pour le suivi des crimes et des discours de haine.

---

115. Voir la réponse de la Croatie, *Compilation des contributions relatives à la mise en œuvre de la Recommandation CM/Rec(2022)16 soumises par les membres du CDADI*, les participants et les observateurs, 25 janvier 2024.

116. Voir la réponse de la Croatie, *Compilation des contributions relatives à la mise en œuvre de la Recommandation CM/Rec(2022)16 soumises par les membres du CDADI*, les participants et les observateurs, 25 janvier 2024.

## VI. Coordination nationale et coopération internationale

---

### A. Consultation, coopération et dialogue avec les principales parties prenantes

142. La consultation régulière, la coopération et le dialogue entre les parties prenantes sont importants pour créer et maintenir une compréhension et une conscience communes du discours de haine, et pour garantir que les efforts visant à le prévenir et à le combattre tiennent compte des voix et des besoins des personnes visées (§ 62 de la CM/Rec(2022)16 et § 225 - EM de la CM/Rec(2022)16). Par exemple, le ministère letton de la Culture finance l'initiative #ApturiNaidu (#Stop à la haine) qui est dirigée par Mozaika, une organisation à but non lucratif fondée en 2006 pour améliorer le statut juridique de la communauté LGBTI en Lettonie<sup>117</sup>. Le projet vise à examiner les lois existantes sur les discours et les crimes de haine et à proposer des moyens d'améliorer le cadre législatif. En outre, le projet formulera une méthodologie de justice réparatrice spécialement conçue pour traiter les discours et les crimes de haine du point de vue de ceux qui en sont la cible, offrant ainsi une nouvelle approche à prendre en considération par les organes gouvernementaux compétents. Pendant toute la durée du projet, les organismes nationaux concernés et les forces de l'ordre se concentreront en permanence sur les crimes et les discours de haine, afin de garantir des efforts de collaboration pour s'attaquer au problème avec succès. Le projet comprend également une campagne de sensibilisation du public et décrit les mécanismes de signalement des crimes de haine sur les plateformes de réseaux sociaux ainsi qu'aux autorités chargées de l'application de la loi.

---

117. Voir la réponse de la Lettonie, Comité directeur sur la lutte contre la discrimination, la diversité et l'inclusion (CDADI) et Comité directeur sur les médias et la société de l'information (CDMSI) Enquête sur la prévention et la lutte contre le discours de haine, 16 novembre 2022

143. En janvier 2024, le Commissaire du gouvernement aux droits humains de la Tchéquie a créé un groupe de travail sur les crimes et discours de haine réunissant des représentants des ministères, institutions et autres organes gouvernementaux concernés, ainsi que des universitaires et des représentants de la société civile. Il s'agit, par exemple, du ministère de l'intérieur, de la police et du ministère public, des responsables de la communication stratégique et des porte-parole, des ONG aidant les victimes de crimes de haine ou des universitaires spécialisés dans le droit et le journalisme. Le secrétariat du groupe de travail est assuré par le département des droits humains et de la protection des minorités au sein du bureau du gouvernement. Il se réunit tous les mois, se concentrant à chaque fois sur différents volets thématiques, dans le but d'informer les recommandations du Commissaire du gouvernement sur la lutte contre les crimes et les discours de haine, qui doivent être présentées au gouvernement d'ici la fin de l'année 2024. Les domaines thématiques couverts jusqu'à présent comprennent a) la prévention et l'éducation, 2) la communication et les médias. Il abordera ensuite 3) le soutien aux victimes et aux groupes affectés, 4) l'enregistrement, la collecte de données et la législation, et se terminera par une réunion portant sur 5) la sous-déclaration, la participation et la consultation des groupes et communautés affectés.

## B. Plans d'action nationaux

144. Les stratégies et plans d'action nationaux offrent une bonne marge de manœuvre pour la coordination et l'engagement entre les principales parties prenantes afin de permettre une approche globale du discours de haine (§ 62 de la CM/Rec(2022)16 et §§ 224-225 - EM de la CM/Rec(2022)16). Par exemple, le gouvernement écossais (Royaume-Uni) a publié une nouvelle stratégie de lutte contre les crimes de haine pour l'Écosse (2023) qui est tout à fait conforme à l'approche globale des crimes de haine décrite dans la Recommandation<sup>118</sup>. Dans la stratégie de lutte contre les crimes de haine de l'Écosse, les crimes de haine peuvent être verbaux ou physiques et peuvent avoir lieu en ligne ou hors ligne<sup>119</sup>. La stratégie a été élaborée avec la contribution du Hate Crime Strategic Partnership Group (un partenariat stratégique ministériel sur les crimes de haine avec des acteurs publics clés et des organisations de la société civile) et des victimes de crimes de haine. Elle a quatre objectifs principaux : (1) prévenir les crimes de haine (y compris

---

118. Voir le gouvernement écossais, Hate Crime Strategy for Scotland (Stratégie de lutte contre les crimes de haine pour l'Écosse), mars 2023.

119. Voir le gouvernement écossais, Hate Crime Strategy for Scotland (Stratégie de lutte contre les crimes de haine pour l'Écosse), mars 2023, p. 5.

les discours de haine) en s'attaquant aux causes profondes de la haine et des préjugés et en encourageant les attitudes et les comportements positifs; (2) répondre efficacement aux crimes de haine (y compris les discours de haine) en soutenant les victimes et les témoins, en demandant des comptes aux auteurs et en rendant la justice; (3) renforcer la cohésion de la communauté en encourageant une culture de respect, d'inclusion et d'appartenance et en célébrant la diversité; et (4) suivre et évaluer les progrès et l'impact de la stratégie. La stratégie adopte une approche d'engagement basée sur les droits humains et informée par les victimes, et reconnaît les différentes expériences et impacts des crimes de haine sur les différentes communautés, en particulier celles dont les caractéristiques se recoupent. La stratégie prend également en compte l'évolution du contexte des crimes de haine (y compris les discours de haine) en Écosse, notamment en raison de la pandémie de COVID-19 et de la prise de conscience accrue des inégalités structurelles. La stratégie identifie une série d'actions à mettre en œuvre au cours de la période 2023-27 pour atteindre ces objectifs.

145. Dans la stratégie de la République de Bulgarie pour l'égalité, l'inclusion et la participation des Roms (2021-2030), une priorité distincte intitulée « État de droit et lutte contre la discrimination » a été établie<sup>120</sup>. Cette priorité met l'accent sur la garantie des droits des citoyens, en se concentrant particulièrement sur les femmes et les enfants, la sauvegarde de l'ordre public et la mise en œuvre de mesures préventives et de contre-mesures concernant les manifestations d'intolérance et les « discours de haine ». Parmi les objectifs primordiaux de cette priorité figurent le renforcement des mesures visant à identifier, prévenir et soutenir les victimes de sentiments anti-Roms, de discours de haine et de crimes de haine; le renforcement des mesures visant à garantir une justice pénale efficace dans les affaires impliquant des discours de haine et des crimes de haine; le renforcement de la capacité des organismes chargés de l'application de la loi à lutter contre la criminalité et les actes de discrimination, de violence ou de haine fondés sur l'appartenance ethnique; et la sensibilisation des communautés roms aux réponses appropriées aux discours de haine et à la désinformation qui renforcent les attitudes et les discriminations anti-Roms. Ces mesures devraient également être intégrées dans le nouveau plan d'action national pour la période 2024-2027, qui est actuellement en cours d'élaboration.

146. En Croatie, le plan national pour la protection et la promotion des droits humains et la lutte contre la discrimination jusqu'en 2027 a été adopté

---

120. Voir la réponse de la Bulgarie, *Compilation des contributions relatives à la mise en œuvre de la Recommandation CM/Rec(2022)16 soumises par les membres du CDADI*, les participants et les observateurs, 25 janvier 2024.

en mars 2023<sup>121</sup>. L'un des principaux objectifs du plan national croate est le renforcement des mécanismes de lutte contre les crimes de haine, de sensibilisation à la lutte contre le racisme, la xénophobie et d'autres formes d'intolérance, et de commémoration des victimes de génocide. Conformément aux orientations stratégiques européennes, les initiatives se concentreront sur la lutte contre les stéréotypes raciaux et ethniques par le biais des médias et des canaux éducatifs. Des programmes éducatifs sur les crimes et les discours de haine sont prévus pour les fonctionnaires et les représentants de la justice, parallèlement au développement en cours d'un système de suivi des données sur les crimes de haine. Dans des domaines tels que l'emploi, l'éducation, le logement et l'accès aux biens et services, des mesures croates seront formulées pour lutter contre les discriminations sur tous les fronts, y compris celles fondées sur la religion, la « race » et l'appartenance ethnique. Des plans d'action pour 2024-2025 sont actuellement en cours, sous la conduite d'un groupe de travail intersectoriel composé de représentants de ministères, d'organismes gouvernementaux, d'universités et d'ONG. Ces plans mettent l'accent sur la sensibilisation aux diverses formes de discrimination subies par les groupes marginalisés et sur le renforcement des efforts de prévention par la formation des fonctionnaires, des éducateurs, des magistrats et des travailleurs sociaux et sanitaires.

147. Le Plan national français pour l'égalité, la lutte contre la haine et les discriminations anti-LGBT+ (2023-2026) présente cinq domaines clés, seize objectifs stratégiques et près de quatre-vingts objectifs opérationnels<sup>122</sup>. Élaborés dans le cadre d'une large concertation avec les associations de terrain, les services de l'État et les contributions d'institutions telles que le Défenseur des droits, l'Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique (ARCOM) et la Commission nationale consultative des droits de l'homme, ces plans fixent des objectifs ambitieux. Ces objectifs visent à montrer la réalité du racisme et à défendre le modèle universaliste, à améliorer la lutte contre les phénomènes tels que le racisme, l'antisémitisme, l'antitsiganisme et la discrimination, à renforcer l'éducation des jeunes et la formation des adultes, à sanctionner plus sévèrement les auteurs d'infractions et à apporter un soutien plus efficace aux victimes et personnes visées. Les objectifs spécifiques comprennent la formation de tous les fonctionnaires d'ici 2025, la simplification du processus de dépôt de

---

121. Voir la réponse de la Croatie, *Compilation des contributions relatives à la mise en œuvre de la Recommandation CM/Rec(2022)16 soumises par les membres du CDADI*, les participants et les observateurs, 25 janvier 2024.

122. Voir la réponse de la France, *Compilation des contributions relatives à la mise en œuvre de la Recommandation CM/Rec(2022)16 soumises par les membres du CDADI*, les participants et les observateurs, 25 janvier 2024.

plaintes par des initiatives de sensibilisation, la création d'une plateforme centrale permettant aux professionnels de signaler les discours de haine en ligne, la mise en place de circonstances aggravantes pour les infractions racistes ou antisémites non publiques commises par des fonctionnaires, la réalisation de tests réguliers d'accès aux biens et à l'emploi, et l'habilitation des établissements d'enseignement à traiter les comportements racistes ou antisémites dans le cadre de procédures disciplinaires. Chaque action est assortie d'indicateurs qui seront suivis par des comités mis en place par le ministre délégué, comprenant les ministères concernés et les associations nationales de lutte contre le racisme, l'antisémitisme et les discriminations fondées sur l'origine.

### C. Coopération internationale

148. Une coopération durable au niveau international est une condition préalable pour garantir une approche européenne commune et cohérente telle qu'elle est envisagée dans les recommandations. Cette coopération transfrontalière et internationale est nécessaire car le discours de haine est une question transnationale (§ 63 de la CM/Rec(2022)16 et §§ 226-229 - EM de la CM/Rec(2022)16).

149. Un exemple intéressant d'une telle initiative transfrontalière dans la région germanophone de Belgique concerne une coalition transnationale connue sous le nom de « Speak Up - Against Fake News and Hate Speech » (Exprimez-vous - Contre les fausses nouvelles et les discours de haine)<sup>123</sup>. Depuis sa création, l'Institut pour l'éducation à la démocratie, le principal organisateur, a noué des liens avec d'autres partenaires en Allemagne et à l'étranger. La coalition vise à sensibiliser le public à l'importance de la lutte contre les fausses nouvelles et les discours de haine, ce qu'elle fait par le biais d'ateliers et d'événements d'information. L'alliance a organisé deux conférences SpeakUp à l'automne 2021, 2022 et 2023, réunissant des universitaires, des organisations civiques et des institutions. Ces événements ont permis de partager des stratégies efficaces et de discuter de mesures préventives aux niveaux primaire et secondaire. Un livre relatant les conclusions de la première conférence est en cours d'élaboration et devrait être imprimé à partir de janvier 2023. Cette publication permettra de diffuser largement les connaissances acquises lors de la conférence.

---

123. Voir la réponse de la Belgique, Comité directeur sur la lutte contre la discrimination, la diversité et l'inclusion (CDADI) et Comité directeur sur les médias et la société de l'information (CDMSI) Enquête sur la prévention et la lutte contre le discours de haine, 16 novembre 2022

150. Les États membres devraient travailler ensemble et avec diverses parties prenantes clés pour prévenir et combattre le discours de haine par le biais des organisations et instruments internationaux existants (§ 63 de la CM/Rec(2022)16 et §§ 228-229 - EM de la CM/Rec(2022)16). Ils devraient également encourager et soutenir d'autres acteurs clés à adopter une approche internationale/transnationale de la prévention et de la lutte contre le discours de haine. Le réseau Facing Facts (Faire face aux faits) est un exemple de pratique prometteuse de ce type. Ce réseau compte 31 membres issus de 15 pays, dont la Belgique, la France, l'Allemagne, la Grèce, la Hongrie, l'Irlande, l'Italie, les Pays-Bas, la Pologne, la Roumanie, l'Espagne, la Suède, la Turquie, le Royaume-Uni et les États-Unis d'Amérique. Ces membres sont issus de diverses parties prenantes, notamment des ministères tels que le ministère autrichien de l'intérieur, des organismes chargés de l'application de la loi tels que la police nationale irlandaise et des organisations de la société civile actives dans la prévention du discours de haine telles que le Centre de droit croate, le Centre estonien des droits humains et la Task Force en ligne en Belgique, ainsi que celles qui représentent les intérêts des communautés fréquemment visées par le discours de haine telles que le European Roma Grassroots Organisations Network (Réseau européen d'organisations de terrain roms). Facing Facts propose des cours en ligne sur divers sujets liés aux crimes et aux discours de haine, tels que les indicateurs de préjugés, la collecte de données, l'aide aux victimes et les contre-récits. L'association mène également des recherches sur la situation actuelle et les lacunes en matière d'enregistrement et de signalement des crimes de haine dans les États.

## VII. Auto-évaluation

---

151. Cette compilation de « pratiques prometteuses » vise à partager des exemples de pratiques qui sont évidentes au début de la période de mise en œuvre la Recommandation CM/Rec(2022)16, afin d'informer et d'inspirer les États membres sur ce qui peut être fait pour prévenir et combattre le discours de haine. Les « enseignements tirés » de cette manière sont toujours un processus itératif, et l'auto-réflexion et la conscience critique de la part des États membres et d'autres parties prenantes clés font partie intégrante de cet apprentissage.

152. L'outil d'auto-évaluation qui suit est destiné à susciter de telles conversations réflexives et critiques, en vue de développer une compréhension commune et des approches pour le développement de « pratiques prometteuses » dans ce domaine. Il est organisé en fonction des sept chapitres qui, ensemble, constituent la Recommandation CM/Rec(2022)16. Dans le contexte de chaque chapitre, un objectif clé et des domaines d'action pertinents sont identifiés. Ces objectifs et actions doivent être lus conjointement avec la partie de la Recommandation et l'Exposé des motifs qui l'accompagne. Une série de questions et de réflexions est placée au-dessous de chaque point d'action et vise à guider les parties prenantes vers une évaluation critique de leur pratique actuelle, avec des suggestions de mesures de suivi proposées sous ces points.

## Outil d'auto-évaluation

### 1. Champ d'application, définition et approche

---

**Objectif clé n° 1 – il existe une approche globale du discours de haine dans le cadre des droits humains, de la démocratie et de l'État de droit (§§ 1-6 de la CM/Rec(2022)16).**

**Action 1.1. – Un large éventail de caractéristiques ou de statuts personnels réels ou attribués, tels que la « race », 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, sont reconnus.**

- Reconnaissez-vous moins de 6 des caractéristiques personnelles énumérées ci-dessus ?

*Donnez la priorité à des actions visant à examiner activement si la liste des caractéristiques reconnues doit être élargie afin d'inclure toutes celles identifiées au § 2 de la CM/Rec(2022)16.*

- Reconnaissez-vous au moins 10 des caractéristiques personnelles énumérées ci-dessus ?

*Envisagez d'étendre la liste des caractéristiques reconnues pour y inclure toutes celles identifiées au § 2 de la CM/Rec(2022)16.*

- Reconnaissez-vous toutes les caractéristiques protégées énumérées ci-dessus ?

*Veillez à ce que des procédures soient en place pour réexaminer régulièrement l'éventail des caractéristiques protégées afin qu'elles restent à jour par rapport aux normes internationales existantes, aux rapports de suivi et aux orientations.*

**Action 1.2. – Un éventail de mesures correctement calibrées est en place pour prévenir et combattre efficacement le discours de haine, en fonction de son degré de gravité (§ 3 de la CM/Rec(2022)16).**

- Vos lois et politiques existantes distinguent-elles suffisamment les types d'expression offensants ou nuisibles qui ne sont pas suffisamment graves pour être légitimement restreints en vertu de la Convention européenne des droits de l'homme ?

*Réexaminez vos lois et politiques à la lumière de la jurisprudence de la Cour et, le cas échéant, envisagez de mettre en œuvre des mesures non juridiques, y compris les contre-discours et discours alternatifs, l'éducation et la sensibilisation.*

- Utilisez-vous un éventail complet de mesures juridiques, y compris civiles, administratives et pénales ?

*Envisagez de développer davantage vos dispositions administratives, civiles et pénales relatives au discours de haine.*

### **Action 1.3 - Il existe une approche concertée et collaborative multipartite du discours de haine (§ 5 de la CM/Rec(2022)16).**

- Toutes les parties prenantes concernées sont-elles informées et impliquées dans votre approche du discours de haine ?

*Envisagez de mettre en place des mécanismes d'échange régulier d'informations, de coordination et d'examen avec les parties prenantes concernées, notamment les fonctionnaires, les médias, les intermédiaires d'internet, la société civile et les personnes visées par le discours de haine.*

- Toutes vos lois, politiques et autres réponses sont-elles fondées sur les points de vue et les expériences des personnes visées par le discours de haine ?

*Tendez activement la main aux personnes visées par le discours de haine afin d'intégrer leur point de vue dans les lois, les politiques et les autres réponses au discours de haine.*

## **2. Cadre juridique**

---

**Objectif clé 2 – les mesures juridiques visant à lutter contre le discours de haine en ligne et hors ligne offrent une réparation efficace aux personnes visées tout en respectant le droit à la liberté d'expression en reconnaissant différents niveaux de gravité et sont appliquées de manière cohérente avec des garanties juridiques et pratiques efficaces contre toute utilisation abusive de la législation sur le discours de haine (§§ 7 et suivants de la CM/Rec(2022)16).**

**Action 2.1. – Le droit pénal est appliqué de manière cohérente, en dernier recours et pour les expressions de haine les plus graves.**

- Votre droit pénal national définit-il clairement les expressions de discours de haine qui sont passibles de poursuites pénales conformément aux normes internationales contraignantes et non contraignantes pertinentes ?

*Mettez en place des procédures pour réviser régulièrement votre droit pénal national afin de vous assurer que vous avez pleinement respecté vos obligations au titre des normes internationales, notamment la CIEDR, de la Convention sur le génocide, du Protocole additionnel à la Convention sur la cybercriminalité, du EUFD 2008/913/JHA, de la jurisprudence développée par la Cour européenne des droits de l'homme, de la RPG No. 7 de l'ECRI sur la législation nationale pour lutter contre le racisme et la discrimination raciale, ainsi que les Exposés des motifs de ces documents et les recommandations générales et spécifiques à chaque pays que les organes de suivi et d'autres instances du Conseil de l'Europe, des Nations Unies et d'autres organisations intergouvernementales vous ont adressées. Le cas échéant, envisagez de ratifier des instruments supplémentaires.*

- Les enquêtes sont-elles menées efficacement dans les cas où il existe des soupçons raisonnables qu'un acte de discours de haine punissable par le droit pénal a été commis, que ce soit hors ligne ou en ligne ?

*Mettez en place des procédures permettant d'examiner régulièrement les enquêtes menées par la police, le ministère public ou d'autres organes, afin de s'assurer qu'elles permettent d'établir les faits pertinents et de déterminer si l'expression répond à la définition légale du discours de haine et conduit à des sanctions effectives grâce à une analyse impartiale de tous les éléments pertinents. Le cas échéant, modifier les procédures pour améliorer l'efficacité, la détermination et l'impartialité.*

- Votre législation anti-discrimination s'applique-t-elle à toutes les expressions de discours de haine interdites par le droit pénal, civil ou administratif ?

*Étendez la portée de la protection offerte par votre législation anti-discrimination afin que toutes les personnes visées par un discours de haine puissent obtenir réparation sans déposer une plainte auprès des autorités chargées de l'application de la loi.*

## **Action 2.2. – Des mesures sont en place pour sauvegarder le droit à la liberté d'expression (§ 8 de la CM/Rec(2022)16).**

- Existe-t-il des procédures permettant d'éviter que la législation sur le discours de haine n'entrave le débat public et ne réduise au silence les voix critiques, les opposants politiques ou les personnes appartenant à des minorités ?

*S'adressez activement aux partis politiques d'opposition, aux voix critiques dans les médias, aux personnes appartenant à des minorités et à d'autres groupes marginalisés afin d'intégrer leurs points de vue dans les lois, les politiques et les autres réponses au discours de haine.*

*Travaillez en étroite collaboration avec les professionnels du droit pour s'assurer que le cadre juridique n'autorise les restrictions que lorsqu'elles répondent pleinement aux exigences de l'Article 10, paragraphe 2, de la Convention européenne des droits de l'homme et à la jurisprudence pertinente de la Cour.*

**Action 2.3. – Une protection juridique efficace contre le discours de haine est assurée par le droit civil et le droit administratif, en particulier le droit général de la responsabilité civile, le droit anti-discrimination et le droit des infractions administratives (§ 13 de la CM/Rec(2022)16).**

- Vos recours civils et administratifs en cas de discours de haine incluent-ils l'indemnisation, la suppression, le blocage, l'injonction et la publication d'une reconnaissance qu'une déclaration constituait un discours de haine, ainsi que, en vertu du droit administratif, des amendes et la perte de licence ?

*Envisagez des amendements visant à élargir l'éventail des recours possibles.*

- Les autorités publiques ou les institutions sont-elles tenues par la loi de prévenir et de combattre activement le discours de haine et sa diffusion et de promouvoir l'utilisation d'un discours tolérant et inclusif ?

*Envisagez d'introduire de telles exigences légales et veillez à ce que leurs activités à cet égard soient réexaminées régulièrement, avec la participation d'autres parties prenantes concernées, y compris celles qui sont visées par le discours de haine.*

**Action 2.4. – Les acteurs étatiques et non étatiques, y compris les intermédiaires d'internet, ont des rôles et des responsabilités bien définis pour évaluer, enquêter et combattre le discours de haine en ligne, dans le respect des normes relatives aux droits humains et en garantissant une procédure régulière (§§ 16 à 26 de la CM/Rec(2022)16).**

- Votre législation distingue-t-elle clairement les rôles et les responsabilités des acteurs étatiques (par exemple, la police et le ministère public, les autorités de régulation, les institutions nationales indépendantes de défense des droits humains et les organismes de promotion de

l'égalité) et des acteurs privés (par exemple, les médias, les intermédiaires d'internet concernés, les organismes d'autorégulation et les organisations de la société civile, y compris les « signaleurs de confiance ») en ce qui concerne l'examen, le signalement et la réponse au discours de haine (§ 17 de la CM/Rec(2022)16) ?

*Impliquez toutes les parties prenantes clés (acteurs publics et privés) dans la révision régulière de la législation existante afin de s'assurer qu'elle est clairement définie, comprise et mise en œuvre.*

- Les intermédiaires d'internet ont-ils la responsabilité légale d'empêcher la diffusion de discours de haine, complétée par des procédures de retrait transparentes et équitables et des mécanismes de recours pour garantir la responsabilité et la protection des droits des utilisateurs (§ 22 de la CM/Rec(2022)16) ?

*Travaillez avec les principales parties prenantes pour s'assurer que les intermédiaires d'internet comprennent leurs obligations en matière de droits humains et disposent de mesures pour mettre en œuvre et réviser ces obligations dans leurs mécanismes de renvoi et d'appel.*

- Les cadres juridiques et réglementaires empêchent-ils le non-respect des règles ou une mise en œuvre discriminatoire ?

*Garantissez que les intermédiaires d'internet ne seront pas tenus pour responsables si, après une évaluation factuelle et juridique minutieuse, SOIT ils ne retirent pas un contenu qui est ultérieurement qualifié par les autorités compétentes d'infraction au droit pénal, civil ou administratif, SOIT ils retirent un contenu qui est ultérieurement qualifié de légal.*

### 3. Recommandations adressées aux acteurs clés

---

**Objectif clé 3 – Les acteurs clés travaillent ensemble pour promouvoir une culture des droits de l'homme et de la tolérance, en condamnant les discours de haine tout en respectant la liberté d'expression (§§ 28-54 de la CM/Rec(2022)16).**

**Fonctionnaires, organes élus et partis politiques :**

**Action 3.1. – Les fonctionnaires, les organes élus et les partis politiques condamnent les discours de haine et promeuvent les valeurs des droits humains, y compris la liberté d'expression.**

- Les fonctionnaires, les organes élus et les partis politiques ont-ils systématiquement et publiquement condamné le discours de haine et intégré les valeurs des droits humains dans leurs communications et leurs politiques ?

*Travaillez avec les parties prenantes concernées pour promouvoir une culture des droits humains et rédigez ou réviser les codes de conduite, les procédures de plainte ou de sanction.*

#### **Intermédiaires d'internet :**

##### **Action 3.2. – Les intermédiaires d'internet identifient et atténuent les discours de haine grâce à des politiques de modération des contenus transparentes et respectueuses des droits humains.**

- Les intermédiaires d'internet ont-ils établi et communiqué de manière transparente des pratiques de modération du contenu qui sont guidées par les normes en matière de droits humains et qui prévoient un contrôle humain ?

*Élaborez et mettez en œuvre un processus complet d'évaluation des droits humains pour les politiques de modération de contenu existantes et nouvelles. Ce processus devrait inclure des examens réguliers par des experts indépendants et des consultations avec la société civile afin de s'assurer que les politiques sont efficaces, transparentes et respectent la liberté d'expression tout en luttant contre le discours de haine.*

#### **Médias :**

##### **Action 3.3. – Les médias encouragent un débat public conforme à une culture des droits humains, en garantissant une représentation précise et diversifiée.**

- Les stratégies de reportage des médias évitent-elles activement le discours de haine tout en promouvant une culture des droits humains et en donnant la parole à diverses communautés ?

*Encouragez les régulateurs indépendants et les organismes de co-régulation et/ou d'autorégulation des médias à créer et appliquer un code de déontologie pour les journalistes et les médias, comprenant des lignes directrices pour la couverture des questions sensibles liées au discours de haine. Ce code devrait encourager un journalisme responsable qui respecte la diversité et évite les stéréotypes, avec des sessions de formation régulières pour les professionnels des médias sur ces sujets.*

## Organisations de la société civile :

**Action 3.4. – Les organisations de la société civile élaborent des stratégies pour lutter efficacement contre le discours de haine grâce à la coopération entre les principales parties prenantes.**

- Les organisations de la société civile ont-elles élaboré des politiques spécifiques contre le discours de haine et se sont-elles engagées dans des partenariats efficaces pour renforcer ces efforts ?

*Organisez des projets ou des réseaux de collaboration qui facilitent le partage des meilleures pratiques, des ressources et des stratégies de lutte contre le discours de haine entre les organisations de la société civile. Cela devrait inclure des partenariats avec des agences gouvernementales, des intermédiaires d'internet et des médias afin de coordonner les efforts et d'amplifier l'impact.*

## **4. La sensibilisation, l'éducation, la formation et l'utilisation d'un contre-discours et d'un discours alternatif**

---

**Objectif clé 4 – élaboration et mise en œuvre de mesures de sensibilisation, d'éducation, de formation et d'utilisation d'un contre-discours et d'un discours alternatif pour prévenir et combattre le discours d'incitation à la haine (§§ 44-54 de la CM/Rec(2022)16).**

**Action 4.1. – Adopter une stratégie à multiples facettes qui s'attaque aux causes profondes du discours de haine en éduquant et en sensibilisant le public.**

Des initiatives globales de sensibilisation et d'éducation ont-elles été mises en œuvre pour informer le public sur la nature, les conséquences et les moyens de contrer le discours de haine (§§ 45-47 de la CM/Rec(2022)16) ?

*Travaillez avec les principales parties prenantes pour développer des campagnes de sensibilisation du public qui utilisent diverses plateformes médiatiques pour éduquer le public sur le discours de haine, son impact sur la société, les mesures de réparation disponibles et l'importance d'un contre-discours.*

**Action 4.2. – Renforcer les initiatives d'éducation et de sensibilisation pour s'assurer que les enfants et les jeunes acquièrent les compétences nécessaires pour comprendre et traiter le discours de haine.**

- Des initiatives éducatives globales sont-elles en place pour les enfants et les jeunes afin de lutter contre le discours de haine en ligne et hors ligne, en intégrant l'éducation aux droits humains, la citoyenneté démocratique et l'éducation aux médias dans leurs programmes (§§ 47-48 de la CM/Rec(2022)16) ?

*Travaillez avec les éducateurs, les parents, les soignants, les animateurs de jeunesse ainsi que les enfants et les jeunes pour veiller à ce que l'éducation aux droits humains, la citoyenneté démocratique et l'éducation aux médias soient intégrées dans les programmes scolaires et permettent aux enfants et aux jeunes d'acquérir les compétences nécessaires pour reconnaître le discours de haine et y répondre de manière efficace.*

**Action 4.3. – Renforcer les capacités et les compétences des professionnels et du public afin d'identifier, de prévenir et de combattre le discours de haine**

- Des programmes de formation ciblés ont-ils été mis en place à l'intention des professionnels et du grand public pour leur permettre d'identifier, de prévenir et de réagir efficacement au discours de haine (§§49-52 de la CM/Rec(2022)16) ?

*Collaborez avec les principales parties prenantes pour élaborer et réviser les programmes de formation destinés aux forces de l'ordre, aux magistrats, aux éducateurs et au personnel des médias, qui mettent l'accent sur l'identification du discours de haine, la compréhension de ses effets et la mise en œuvre de stratégies pour le contrer.*

**Action 4.4. – Promouvoir les initiatives de contre-discours et de discours alternatifs.**

- Des efforts ont-ils été déployés pour soutenir et encourager l'utilisation d'un contre-discours et d'un discours alternatif par les personnalités publiques, les médias et la société civile (§§ 53-54 de la CM/Rec(2022)16) ?

*Collaborez avec les principales parties prenantes pour élaborer et examiner des initiatives permettant aux personnalités publiques, aux médias et à la société civile de s'engager activement dans le contre-discours et de le promouvoir.*

## **5. Soutien aux personnes visées par le discours de haine**

---

**Objectif clé 5 – soutenir de manière globale les personnes visées par le discours de haine (§§ 55-57 de la CM/Rec(2022)16)**

**Action 5.1. – Créer des systèmes de soutien pour les victimes et personnes visées par le discours de haine qui offrent une aide psychologique, médicale et juridique facile d'utilisation et d'accès.**

- Existe-t-il des services de soutien faciles à utiliser pour les victimes et personnes visées par le discours de haine, tels qu'une aide juridique, des conseils et des informations sur leurs droits ?

*Travaillez avec des groupes de la société civile et d'autres acteurs clés pour offrir des services tels qu'une assistance juridique gratuite, des conseils et une éducation aux droits, en veillant à ce qu'ils soient accessibles à tous, dans différentes langues et en tenant compte des différences d'âge et de sexe.*

## **6. Suivi et analyse du discours de haine**

---

**Objectif clé 6 – Le suivi, l'examen et l'analyse de données ventilées sur le discours de haine étayent les stratégies de prévention et de lutte contre le discours de haine (§§ 58-61 de la CM/Rec(2022)16).**

**Action 6.1. – Suivre et analyser les discours de haine à l'aide de données détaillées et ventilées qui respectent les droits humains et les lois sur la protection de la vie privée et qui couvrent à la fois les discours illégaux et préjudiciables.**

- Des mécanismes ont-ils été mis en place pour le suivi détaillé, l'analyse, l'examen et le partage public des incidents liés au discours de haine, dans le respect de la vie privée et en se concentrant sur l'impact sur les différents groupes démographiques affectés ?

*Travaillez avec les principales parties prenantes pour établir et revoir les méthodes de collecte, d'étude et de partage d'informations détaillées et ventilées sur le discours de haine, dans le respect de la vie privée et des droits humains.*

## **7. Coordination nationale et coopération internationale**

---

**Objectif clé 7 – Les politiques visant à prévenir et à combattre le discours de haine sont systématiquement bien coordonnées afin de garantir des pratiques se renforçant mutuellement au sein des États membres et entre eux (§§ 62-63 de la CM/Rec(2022)16).**

**Action 7.1. – Les États membres favorisent la coordination nationale par des consultations régulières, ouvertes et larges avec toutes les parties prenantes et collaborent au niveau international pour harmoniser les normes et pratiques juridiques de lutte contre le discours de haine, en adhérant aux normes et pratiques mondiales et européennes et en les mettant en œuvre.**

- Des mécanismes ont-ils été mis en place pour un dialogue permanent et transparent avec les parties prenantes et une coopération internationale afin d'aligner les stratégies de prévention et de lutte contre le discours de haine sur les normes mondiales ?

*Mettez en place un système clair de discussions permanentes avec un large éventail de parties prenantes au sein de votre État, et créez ou rejoignez des opportunités de coopération avec d'autres États membres par l'intermédiaire d'organisations, de réseaux ou de partenariats internationaux.*

[www.coe.int](http://www.coe.int)

Le Conseil de l'Europe est la principale organisation de défense des droits humains 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 humains, 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