



Thème 3

Mobilisation des Parlements contre la haine, pour des sociétés inclusives et non racistes

Document d'information préparé par le secrétariat sur instruction du Président de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe

« *Le vieux monde se meurt, le nouveau monde tarde à apparaître et dans ce clair-obscur surgissent les monstres* » - Antonio Gramsci

Introduction

1. La haine, le racisme, le rejet sont des monstres qui affectent nos sociétés et sapent la cohésion sociale et le vivre-ensemble. Ils viennent contredire les valeurs de démocratie, de défense des droits humains et de la prééminence du droit qui fondent le Conseil de l'Europe.
2. Le discours de haine existe dans toutes les strates de la société, véhiculé par les médias, les réseaux sociaux voire la classe politique. Des appels au rejet et au repli se font entendre dans nos Etats membres, parfois au plus haut niveau de responsabilité. La crise des migrants et des réfugiés que l'Europe connaît depuis quelques années a encore exacerbé les manifestations de haine qui se sont parfois traduites dans les urnes par des scores très élevés pour les partis xénophobes ou d'inspiration raciste.
3. En Europe, les migrants et les Roms sont parmi les premiers bouc-émissaires de cette montée de la haine, du racisme et du rejet. Mais il faut se rappeler avec l'écrivain marocain Tahar Ben Jelloun que **nous sommes tous l'étranger de quelqu'un**. Les sujets de haine sont ainsi infinis : les migrants, les réfugiés, les étrangers, les ressortissants de l'Etat voisin, les juifs, les musulmans, les Roms, les personnes de descendance africaine, les personnes handicapées, les homosexuels, les pauvres, les chômeurs, les hommes et femmes politiques, etc., etc. Toutes les formes d'intolérance doivent être traitées ensemble puisqu'elles procèdent des mêmes mécanismes de peur, d'ignorance et de rejet.
4. Des études sociologiques tendent à montrer que nos sociétés seraient moins racistes et intolérantes aujourd'hui qu'au sortir de la Seconde Guerre Mondiale. Pour autant, les préjugés, les manifestations de haine et de rejet existent, y compris dans des démocraties consolidées et prospères. Bien que certains pays européens touchés par des attaques terroristes au cours de cette dernière décennie n'aient pas connu en réaction des explosions de haine et de violence, il faut néanmoins admettre que le traitement politique et médiatique des attentats commis depuis le 11 septembre 2001 a aggravé les stéréotypes et l'hostilité à l'égard des musulmans dont la religion s'est trop souvent retrouvée assimilée au terrorisme. Le rapport annuel de la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance a également identifié comme grandes tendances de 2015 le développement d'un climat d'islamophobie et d'hostilité à l'égard des migrants, la violence homophobe et transphobe, et le discours de haine en ligne.
5. Ce constat nous oblige à agir pour que les erreurs du passé ne soient pas répétées. Tel est l'ampleur du défi que nous devons relever. Mais comment y parvenir ? Le présent document propose quelques pistes de réflexion.

Origines et manifestations de haine

6. L'ignorance et les préjugés sont souvent décrits comme étant à l'origine du sentiment de peur qui dégénère parfois en haine et en violence. Un sondage mené par la Commission européenne en juin 2015 sur la perception des différents groupes ethniques et religieux en Europe montre que **les musulmans et les Roms sont les deux groupes les plus affectés par les préjugés**¹. Les personnes appartenant à ces deux groupes sont également très souvent victimes d'attaques et de discours de haine dans nos Etats membres, les trop nombreux faits divers en témoignent quotidiennement.

7. Si l'école a un rôle évident à jouer pour lutter contre la haine, le racisme et l'intolérance, il faut pourtant constater que le haut niveau d'éducation que connaissent nombres de nos Etats membres ne les prémunit pas contre les manifestations de haine et les votes en faveur de partis politiques fondés sur le rejet de l'autre. Par exemple, les Pays-Bas et la Finlande se classent ainsi, d'après l'OCDE, parmi les dix premiers pays au monde pour la qualité de leur enseignement mais n'en connaissent pas moins des scores électoraux très significatifs pour les partis xénophobes ou d'inspiration raciste. Ainsi, l'école ne peut pas tout. L'environnement social, la famille, les médias sont tout aussi importants dans la formation des idées.

8. Les origines du racisme et du rejet sont profondément ancrées dans nos sociétés et peuvent varier d'un pays à l'autre en fonction de sa culture et de son histoire propre. Une constante réside toutefois dans l'observation que les tensions en période de crise se cristallisent souvent autour des **minorités** (ethniques, sociales, etc.) qui deviennent ainsi les **boucs-émissaires de majorités qui se perçoivent comme menacées**. Il a également été observé que le contexte dans lequel évolue un individu est déterminant dans son rapport à l'autre : « le même individu peut présenter simultanément des dispositions à la tolérance et à l'intolérance, la prévalence des unes sur les autres va dépendre de l'environnement, des informations reçues, d'événements récents qui l'ont marqué. Autrement dit la responsabilité des médias, des pouvoirs publics et des hommes et femmes politiques est majeure. La manière dont on parle des immigrés et des minorités (le cadrage), la rapidité à les défendre et à lutter contre les propos xénophobes sont essentielles pour empêcher les individus de (re)basculer dans les préjugés.² ».

9. Face à un environnement mondialisé et imprévisible, nombreux sont les Européens qui se sentent exclus et dépassés par des évolutions dont ils n'ont pas les clés. Le chômage, l'absence de perspectives d'évolution sociale, le sentiment de déclassement, la paupérisation des classes moyennes exacerbent les **ressentiments** à l'égard de groupes minoritaires perçus comme responsables de cette situation, réelle ou ressentie, mais également **à l'égard d'une classe politique perçue comme incapable d'apporter des réponses** crédibles aux défis socio-économiques, migratoires, technologiques auxquels nos pays sont confrontés. Cela se manifeste notamment dans les urnes par l'abstention de ceux qui ne se reconnaissent plus dans l'offre politique. Le mécontentement s'exprime dans ce cas hors de la structure des partis politiques, par exemple sur les réseaux sociaux ou à travers des mouvements citoyens. Pour ceux qui continuent de se rendre aux urnes, le mécontentement peut se manifester par le vote dit « anti-système » ou par le vote pour des partis dont l'argumentaire est fondé sur la présence dans la société de groupes minoritaires qui seraient à l'origine de tous les maux et menaceraient l'unité nationale. Par exemple, la grave crise économique traversée par le Grèce a été ainsi analysée comme l'une des raisons des poussées racistes dans ce pays et en particulier des résultats électoraux obtenus par le parti néo-nazi « Aube dorée ». Stigmatiser des minorités peut également apparaître comme une manœuvre pour ne pas traiter des défis et difficultés sociales et économiques auxquels une population peut être confrontée.

10. Aux craintes liées à la précarité se sont ajoutées celles provoquées par les **attaques terroristes** de ces dernières années dans certains Etats membres, observateurs et partenaires pour la démocratie. Ces attaques présentent le grave risque de susciter la haine à l'égard d'un groupe de personnes considérées comme collectivement responsables, et elles sont également une manifestation de haine par leurs auteurs à l'égard des sociétés qu'ils frappent. L'on sait que les racines du terrorisme sont complexes et multiples. Plusieurs facteurs ont ainsi été identifiés dans des études récentes sur le phénomène de radicalisation³. Ils tiennent notamment au sentiment d'injustice et d'exclusion, au décalage entre un discours officiel d'inclusion et la réalité vécue ou encore au double discours que les Etats peuvent tenir en matière de politique étrangère et de respect des droits humains. Tout ceci alimente le discours de haine de ceux qui cherchent à mener ou encourager la commission d'actes terroristes.

¹ Commission européenne, Eurobaromètre sur la discrimination en 2015 : 30% des personnes interrogées ont déclaré qu'elles seraient mal à l'aise si leur enfant avait une relation amoureuse avec une personne de confession musulmane ; et 34% s'il s'agissait d'une personne Rom.

² Commission nationale consultative des droits de l'homme (France), La lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie – année 2013, La documentation française, 2014, p.163.

³ Voir notamment l'étude de Ross Frenett et de Tanya Silverman, citée dans le rapport de M. Dirk Van der Maelen, « Les combattants étrangers en Syrie et en Irak », Doc. 13937 du 8 janvier 2016 ; ou encore l'étude réalisée en 2014 pour la Commission LIBE du Parlement européen, *Preventing and Countering Youth Radicalisation in the EU*.

11. La **réaction politique** à la survenance d'actes terroristes est également très importante. Il a déjà été souligné dans le cadre de l'Assemblée parlementaire que « en condamnant les actes terroristes immédiatement après leur survenance – ainsi qu'ils doivent le faire –, les responsables politiques doivent toutefois peser leurs mots avec grand soin. Ils doivent particulièrement veiller à ne pas faire, délibérément ou par mégarde, de généralisations stigmatisantes qui fassent porter à des groupes entiers de la population la responsabilité des actes d'individus: ils doivent se rappeler que l'acte terroriste relève d'un choix individuel.⁴ » De même, les mesures pénales de lutte contre le terrorisme doivent veiller à ne pas être menées de manière discriminatoire et stigmatisante, au risque d'aggraver encore les tensions sociales, les préjugés, le ressentiment et la haine.

12. Il faut enfin faire mention de la **haine institutionnalisée**. Le continent européen connaît des conflits interétatiques, ouverts dans certains cas, mais parfois gelés ou de faible intensité. Dans les Etats concernés, la haine et l'hostilité envers le pays « ennemi » et l'ensemble de ses ressortissants sont parfois véhiculées par le discours politique officiel, par les médias, par l'enseignement de l'histoire et sont assénées à la population. Des générations grandissent dans la haine du voisin, perpétuant ainsi les violences, les exactions, les guerres.

Faire de la lutte contre le discours de haine une priorité

13. La lutte contre le discours de haine doit être dans ce contexte une priorité. L'histoire nous enseigne en effet que **les violences et barbaries ont toutes commencé par des rhétoriques et propos haineux et déshumanisants** à l'égard de groupes de personnes.

14. Dans sa recommandation de politique générale sur la lutte contre le discours de haine, la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI) en donne la **définition** suivante : « le fait de prôner, de promouvoir ou d'encourager sous quelque forme que ce soit, le dénigrement, la haine ou la diffamation d'une personne ou d'un groupe de personnes ainsi que le harcèlement, l'injure, les stéréotypes négatifs, la stigmatisation ou la menace envers une personne ou un groupe de personnes et la justification de tous les types précédents d'expression au motif de la « race »⁵, de la couleur, de l'origine familiale, nationale ou ethnique, de l'âge, du handicap, de la langue, de la religion ou des convictions, du sexe, du genre, de l'identité de genre, de l'orientation sexuelle, d'autres caractéristiques personnelles ou de statut »⁶.

15. L'ECRI souligne dans sa recommandation les « effets nuisibles du discours de haine sur les personnes visées et du risque d'exclusion et de radicalisation qui en découle, ainsi que de ses conséquences dommageables pour la cohésion sociale si l'on s'abstient de la combattre ». L'ECRI pointe également la **responsabilité particulièrement importante des responsables politiques, religieux et communautaires** dont le statut leur permet d'influencer un large auditoire. Pourtant, dans de nombreux pays européens, le discours de haine, de rejet et de stigmatisation n'est plus l'apanage de groupes politiques extrêmes et marginaux. Des partis politiques bien établis reprennent dans leur langage public des éléments de ces discours et créent ainsi la confusion entre les lignes de partage politique, banalisent ces propos voire leur confère une relative acceptabilité.

16. Le discours de haine sur les **réseaux sociaux** est une source de préoccupation et mobilise déjà largement le Conseil de l'Europe et son Assemblée parlementaire. L'Internet et les réseaux sociaux sont trop souvent des lieux où se déchaînent les propos racistes, antisémites, sexistes, homophobes et auxquelles les jeunes sont particulièrement exposés. L'anonymat dont bénéficient les utilisateurs des réseaux sociaux et l'absence de modérateurs sur la plupart d'entre eux contribuent à amplifier ce phénomène puisque les utilisateurs se croient, souvent à raison, à l'abri de toute sanction. Conçus comme des **espaces de liberté et d'expression**, l'Internet et les réseaux sociaux ne sauraient devenir des **zones de non-droit**. Les arguments tenant à la liberté d'expression doivent être réfutés et il doit être clairement affirmé que **le racisme n'est pas une opinion**. La jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme a considéré à plusieurs reprises que le droit à la liberté d'expression ne peut pas être utilisé à des fins contraires au texte et à l'esprit de la Convention européenne des droits de l'homme et qui, si elles étaient admises, contribueraient à la destruction des droits et libertés garantis par la Convention⁷. Ce principe devrait guider tous les Etats membres lorsqu'ils ont à trouver un équilibre entre la protection de la liberté d'expression et l'interdiction du discours de haine.

⁴ Combattre le terrorisme international tout en protégeant les normes et les valeurs du Conseil de l'Europe, Avis de la Commission sur l'égalité et la non-discrimination, Doc. 13966 du 27 janvier 2016, pp.2-3.

⁵ Tous les êtres humains appartenant à la même espèce, l'ECRI rejette les théories fondées sur l'existence de « races » différentes. Cependant, afin d'éviter de priver de la protection prévue par la recommandation les personnes qui sont généralement et de manière erronée perçues comme appartenant à une « autre race », elle utilise ce terme dans la présente recommandation.

⁶ CRI(2016)15, Recommandation de politique générale n°15 de l'ECRI sur la lutte contre le discours de haine, adoptée le 8 décembre 2015, rendue publique le 21 mars 2016.

⁷ Cour européenne des droits de l'homme, Dieudonné M'Bala M'Bala c. France (dec.), Req. n°25239/13, 10 novembre 2015.

17. En revanche, la liberté d'expression peut être un instrument utile pour contrer les discours de haine, non seulement en développant des **contre-discours**, basés sur des informations exactes et objectives, mais également des **discours alternatifs** qui promeuvent les valeurs d'égalité, de respect et de pluralisme. A nouveau, les responsables politiques ont une grande responsabilité à cet égard, même si cela peut avoir un coût électoral. La parole politique et le discours officiel, relayés par les médias, façonnent l'opinion publique et ont ainsi des conséquences importantes sur les comportements collectifs. Il leur appartient de réagir aux discours de haine, aux propos dégradants et stigmatisants, et de lutter contre la désinformation et la manipulation des faits et des images. La création par l'Assemblée parlementaire, en janvier 2015, de l'**Alliance parlementaire contre la haine** a dans ce contexte toute sa pertinence puisqu'elle mobilise des parlementaires engagés pour la défense des droits humains et prêts à prendre publiquement position contre les manifestations de haine dans leur pays respectif.

Construire des sociétés inclusives

18. La notion de société inclusive a été définie dès 1995 comme signifiant « une société pour tous, où chaque individu, avec ses droits et ses responsabilités, a un rôle actif à jouer : une telle société doit se fonder sur le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales, la diversité culturelle et religieuse, la justice sociale et les besoins spécifiques des groupes vulnérables et défavorisés, la participation démocratique et la primauté du droit⁸ ». L'enjeu est de taille dans nos sociétés qui, bien que de plus en plus diverses et plurielles, connaissent dans le même temps de fortes poussées de haine et d'intolérance entre les différents groupes qui la composent.

19. Construire des sociétés inclusives requiert un **engagement fort et à long terme** de l'Etat. En effet, comme cela est justement souligné dans le Plan d'action du Conseil de l'Europe sur la construction de sociétés inclusives (2016-2019), « l'intégration n'est pas le fruit du hasard. Sans des politiques judicieuses destinées à favoriser et à promouvoir la compréhension et le respect mutuels, des sociétés parallèles voient le jour : les populations vivent les unes à côté des autres au lieu de vivre ensemble. »

20. Ces politiques doivent viser en priorité à garantir l'égalité des droits et des chances, à assurer un accès égal à l'éducation, à lutter contre la précarité, l'exclusion sociale et le chômage et à lutter contre les discriminations et toutes les manifestations de haine. Elles doivent également être soutenues à tous les niveaux de l'Etat et se voir allouer des ressources budgétaires pérennes et à la hauteur de l'ambition que porte le projet de construction de sociétés inclusives.

Se mobiliser contre la haine et pour des sociétés inclusives et non-racistes

21. L'histoire est tragiquement riche de conflits, de guerres, de manifestations de haine. Elle nous enseigne qu'aucun pays n'est à l'abri et que lorsque certaines conditions sont réunies une population majoritaire peut se retourner contre les minorités. **La haine et l'indifférence à la haine fragilisent le lien social** et présentent un grand danger pour nos sociétés démocratiques. L'**action résolue** contre la haine et ses manifestations est ainsi essentielle pour briser ce cercle vicieux et préserver la cohésion sociale.

22. Pour construire des sociétés inclusives, chaque membre de cette société doit pouvoir s'en sentir partie prenante, ne pas être stigmatisé ou montré du doigt. Les responsables et décideurs politiques devraient ainsi tout faire pour empêcher les manifestations de haine et de rejet de se produire, tant à travers la législation, les politiques publiques, la politique étrangère que leur attitude personnelle. Plusieurs moyens sont à leur disposition :

- Donner l'exemple de la tolérance et du respect : s'abstenir de propos racistes, haineux et injurieux ; condamner publiquement de tels propos ; mettre en place des mécanismes internes de sanction de tels propos ; sanctionner de manière effective de tels propos ;
- Adopter le cadre législatif qui permet de lutter efficacement contre les manifestations de haine, assorti de sanctions effectives et dissuasives, basé sur de la collecte de données ;
- Adopter, mettre en place et allouer les ressources budgétaires suffisantes aux politiques publiques favorisant l'inclusion sociale (éducation, minorités, emploi, media) ;
- Mener des campagnes de sensibilisation au respect du pluralisme et lutter contre la désinformation ;
- Veiller à une meilleure représentativité des citoyens (minorités ethniques, femmes, classes sociales, personnes handicapées) et favoriser le renouvellement en politique.

⁸ Déclaration de Copenhague sur le développement social et Programme d'action du Sommet mondial pour le développement social, mars 1995, §66.

Discussion

23. Au vu des éléments qui précèdent, plusieurs questions pourraient être discutées :
- quels sont les principaux défis que vos pays doivent relever pour parvenir à des sociétés pleinement inclusives et non racistes et comment y parvenir ?
 - quelles bonnes pratiques existent dans votre pays en matière de politiques inclusives ?
 - quelles bonnes pratiques existent dans vos pays en matière de lutte contre le racisme et le discours de haine ?
 - quelles initiatives ont été prises par vos parlements dans ces domaines, par exemple au niveau législatif, ou dans le cadre du fonctionnement interne du parlement, ou encore dans le cadre d'activités de recherche ou de sensibilisation ?