



Version provisoire

## Commission sur l'égalité et la non-discrimination

# Une stratégie pour la prévention du racisme et de l'intolérance en Europe

Rapport<sup>1</sup>

Rapporteur : M. Jonas GUNNARSSON, Suède, Groupe socialiste (SOC)

### Résumé

*Au cours des dix dernières années, les manifestations de racisme, haine et intolérance ont augmenté, tant en gravité qu'en nombre. Les effets de la crise économique sur le tissu social et l'échec des gouvernements à concevoir et à mettre en application des politiques en matière de cohésion sociale, de migration et d'inclusion des Roms ont provoqué cette augmentation, qui a été amplifiée par l'utilisation croissante d'internet et des médias sociaux.*

*Il est devenu urgent de s'attaquer au racisme, à la haine et à l'intolérance en Europe selon une approche stratégique plutôt qu'au cas par cas. L'urgence devient d'autant plus impérieuse que ces phénomènes touchent des groupes entiers, ce qui conduit à une victimisation collective ; ils créent des clivages au sein de la société entre différents groupes, ce qui nuit au respect des droits de l'homme et à la cohésion sociale ; et, enfin, ils sapent encore davantage la confiance dans les pouvoirs publics, l'Etat de droit et finalement dans la démocratie.*

*Une approche stratégique du racisme, de la haine et de l'intolérance suppose la mise en place ou le renforcement d'un cadre juridique national ambitieux et de vaste portée, assorti d'efforts redoublés pour assurer sa mise en œuvre effective. Le Conseil de l'Europe devrait assumer un rôle moteur dans ce domaine, mettant l'accent sur la prévention, la sensibilisation et l'éducation aux droits de l'homme, tout en s'appuyant sur les précieux outils qu'offrent internet et les médias sociaux pour toucher un plus large public.*

<sup>1</sup> Projet de résolution et de recommandation adopté à l'unanimité par la commission le 5 décembre 2013 .

## Projet de résolution

1. Le racisme, la haine et l'intolérance sont des problèmes de longue date en Europe. Au cours des dix dernières années, malgré un renforcement de la législation contre les infractions motivées par la haine et contre le discours de haine dans les Etats membres du Conseil de l'Europe, les manifestations physiques et verbales d'intolérance à l'encontre de personnes appartenant à certains groupes ont augmenté, tant en gravité qu'en nombre.
2. Les effets de la crise économique sur le tissu social et l'échec des gouvernements à concevoir et à mettre en application des politiques en matière de cohésion sociale, de migration et d'inclusion des Roms ont provoqué cette augmentation, qui a été amplifiée par l'utilisation croissante d'internet et des médias sociaux.
3. L'Assemblée estime qu'il est devenu urgent de s'attaquer au racisme, à la haine et à l'intolérance en Europe selon une approche stratégique plutôt qu'au cas par cas. L'urgence devient d'autant plus impérieuse que ces phénomènes ont des effets dépassant largement les individus directement visés : ils touchent des groupes entiers, ce qui conduit à une victimisation collective ; ils créent des clivages au sein de la société entre différents groupes, ce qui nuit au respect des droits de l'homme et à la cohésion sociale ; et, enfin, ils sapent davantage encore la confiance dans les pouvoirs publics, l'Etat de droit et finalement dans la démocratie.
4. Une approche stratégique du racisme, de la haine et de l'intolérance suppose la mise en place ou le renforcement d'un cadre juridique ambitieux et de vaste portée, assorti d'efforts redoublés pour assurer sa mise en œuvre effective. La stratégie devrait mettre l'accent sur la prévention, la sensibilisation et l'éducation aux droits de l'homme, tout en s'appuyant sur les précieux outils qu'offrent internet et les médias sociaux pour toucher un plus large public.
5. Les représentants gouvernementaux et plus généralement les responsables politiques devraient conduire avec détermination les actions visant à éliminer le racisme, la haine et l'intolérance et, par exemple, publiquement contester, rejeter et condamner les manifestations de haine, d'où qu'elles viennent. Dans cette perspective, l'Assemblée exprime son soutien à la Déclaration contre le racisme et l'intolérance, signée à Rome par 17 ministres des Etats membres de l'Union européenne en septembre 2013.
6. Compte tenu de ces considérations, l'Assemblée appelle les Etats membres du Conseil de l'Europe :
  - 6.1. *concernant le cadre juridique sur le discours de haine et sur les infractions motivées par la haine, et sa mise en œuvre :*
    - 6.1.1. à veiller à ce que le cadre juridique relatif au discours de haine et aux infractions motivées par la haine englobe le plus grand nombre possible de mobiles discriminatoires, notamment le sexe, la race, la couleur, l'origine ethnique, la langue, la religion, le handicap, la situation d'immigré, l'orientation sexuelle et l'identité de genre ;
    - 6.1.2. à instaurer l'obligation d'enregistrer les infractions motivées par la haine présumées, de mener une enquête à leur sujet et de poursuivre leurs auteurs en justice ;
    - 6.1.3. à introduire des directives contraignantes à l'intention de la police afin d'assurer que tout mobile haineux présumé associé à une infraction fasse l'objet d'une enquête diligente, impartiale, effective et approfondie et soit dûment pris en compte lors des poursuites judiciaires et de la détermination des peines ;
    - 6.1.4. à former le personnel de la justice pénale, y compris les procureurs et les juges, à la manière de traiter les infractions motivées par la haine et de travailler avec les victimes ;
    - 6.1.5. à veiller à ce que les mobiles haineux associés à une infraction soient explicitement mentionnés dans les décisions de justice ;

6.1.6. à encourager les victimes et les témoins à signaler les propos haineux et les infractions motivées par la haine aux autorités :

- i. en diffusant des informations, aussi largement que possible, sur les moyens de signalement ;
- ii. en veillant à ce que la démarche puisse s'effectuer via internet et par d'autres moyens facilement accessibles ;
- iii. en supprimant tout frais de signalement ou de dépôt de plainte ;
- iv. en garantissant, lorsqu'elles se trouvent dans une situation irrégulière, aux personnes qui font des signalements qu'elles ne pourront pas faire l'objet d'une mesure d'éloignement pendant qu'elles coopéreront avec les services répressifs ;

6.1.7. à signer et à ratifier le Protocole additionnel à la Convention sur la cybercriminalité, relatif à l'incrimination d'actes de nature raciste et xénophobe commis par le biais de systèmes informatiques (STE n°189) ;

6.2. *concernant la classification et la collecte des données :*

6.2.1. à recueillir et à publier annuellement des données ventilées sur le discours de haine et les infractions motivées par la haine, afin de mieux comprendre et de comparer les phénomènes de victimisation et les comportements délictueux ;

6.3. *concernant la prévention :*

6.3.1. à soutenir la campagne du *Mouvement contre le discours de haine* du Conseil de l'Europe ;

6.3.2. à organiser de vastes campagnes de sensibilisation sur la lutte contre le racisme, l'intolérance et la haine, notamment par le biais d'internet et des médias sociaux ;

6.3.3. à promouvoir la publication de supports pédagogiques et la prestation de formations sur la lutte contre le racisme, la haine et l'intolérance à l'école ;

6.3.4. à veiller à ce que les policiers reçoivent une formation sur les questions de diversité et d'égalité ;

7. L'Assemblée invite ses membres à se joindre aux comités nationaux mis en place dans le cadre de la campagne du *Mouvement contre le discours de haine*, et encourage la Commission sur l'égalité et la non-discrimination à donner à ses membres les moyens de lancer, en partenariat avec leurs parlements nationaux, des activités de campagne contre le racisme, la haine et l'intolérance. L'Assemblée appelle également ses membres à coopérer plus étroitement avec la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance.

8. L'Assemblée invite les parlements nationaux à adopter des codes de conduite pour leurs membres incluant des garanties contre les discours de haine et les infractions motivées par la haine, sur quelque motif que ce soit.

## **Projet de recommandation**

1. Rappelant ses Résolutions .... (2014) relative à une stratégie pour la prévention du racisme et de l'intolérance en Europe, et ... (2014) relative à la lutte contre le racisme dans les activités de la police, l'Assemblée exprime sa vive inquiétude face à la recrudescence du racisme, de la haine et de l'intolérance en Europe, dont les manifestations sont de plus en plus répandues, graves et fréquentes.

2. Considérant que le racisme, la haine et l'intolérance vont à l'encontre des valeurs fondamentales du Conseil de l'Europe, aucun effort ne doit être épargné pour aider les Etats membres à prévenir et combattre ce fléau. L'Assemblée reconnaît que, par l'intermédiaire de multiples institutions, commissions et structures, le Conseil de l'Europe apporte déjà une très importante contribution en la matière. Toutefois, elle appelle à adopter une approche plus stratégique pour une meilleure efficacité.

3. En conséquence, l'Assemblée demande au Comité des ministres de charger le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe d'élaborer une stratégie contre le racisme, la haine et l'intolérance en Europe, ainsi qu'un plan d'action pour la mettre en œuvre.

3.1. La stratégie et le plan d'action devraient avoir une durée limitée, rassembler les activités et l'expertise du Conseil de l'Europe dans le domaine, impliquer toute l'Organisation et, enfin, être déployées en coopération avec les autorités nationales, les organisations intergouvernementales et non gouvernementales et les autres interlocuteurs.

3.2. La stratégie et le plan d'action devraient privilégier la prévention tout en renforçant le cadre juridique et sa mise en œuvre effective, et prévoir au moins les activités suivantes :

3.2.1 mener des campagnes et des actions de sensibilisation de l'opinion publique, y compris en élargissant et en renforçant le Mouvement contre le discours de haine ;

3.2.2 développer l'éducation aux droits de l'homme et l'élaboration de programmes scolaires afin de prévenir le racisme, la haine et l'intolérance et de promouvoir le respect de l'égalité et de la diversité ;

3.2.3 élaborer des outils de formation en ligne et à distance en matière de prévention et de lutte contre le racisme, la haine et l'intolérance, à l'intention des services de police et autres services répressifs ;

3.2.4 renforcer le cadre juridique des Etats membres du Conseil de l'Europe en fournissant des conseils et une expertise juridiques, et promouvoir la ratification du Protocole additionnel à la Convention sur la cybercriminalité, relatif à l'incrimination d'actes de nature raciste et xénophobe commis par le biais de systèmes informatiques (STE n°189) ;

3.2.5. veiller à ce qu'un suivi soit donné aux recommandations relatives au racisme, à la haine et à l'intolérance des mécanismes de suivi existants.

## Exposé des motifs

### 1. Introduction

1. Le racisme, la haine et l'intolérance sont des problèmes de longue date en Europe. Au cours des dix dernières années, néanmoins, un ensemble de circonstances a conduit à une recrudescence de ces phénomènes et amplifié leur portée.

2. Les manifestations physiques et verbales de racisme, de haine et d'intolérance à l'encontre de personnes appartenant à certains groupes augmentent, tant en gravité qu'en nombre. Elles deviennent de plus en plus répandues dans toutes les couches de la société, y compris la police et les pouvoirs publics.

3. Je suis convaincu qu'il est urgent de s'attaquer à cette situation par le biais d'une approche stratégique plutôt qu'au cas par cas. L'urgence devient d'autant plus impérieuse que le racisme, la haine et l'intolérance ont des effets dépassant largement les individus directement visés : ils touchent des groupes entiers, ce qui conduit à une victimisation collective ; ils créent des clivages au sein de la société, ce qui nuit à l'égalité et à la cohésion sociale ; et, enfin, ils sapent encore davantage la confiance de chacun dans les pouvoirs publics et l'Etat de droit.

4. Mon intention n'est pas de refaire le travail de suivi, de signalement et de collecte de données sur le racisme, la haine et l'intolérance réalisé par des organes tels que la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI)<sup>2</sup>, le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale (CERD)<sup>3</sup>, l'OSCE/BIDDH<sup>4</sup> et l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne (FRA)<sup>5</sup>. Je préfère m'appuyer sur ces sources fiables pour mettre en lumière les principaux sujets de préoccupation sous un angle politique.

5. Ce rapport est l'occasion de rappeler que les responsables politiques ont pour mission de rejeter le racisme, la haine et l'intolérance, ainsi que de promouvoir, à travers leur comportement et leur discours, l'égalité de dignité de tous les êtres humains. Il est aussi un appel lancé au Conseil de l'Europe : il doit montrer l'exemple en la matière par une action systématique et cohérente conçue pour aider les Etats membres à faire face à ces phénomènes.

6. Le présent rapport a une portée générale. Il couvre toutes les formes d'intolérance, de haine et d'hostilité, quels qu'en soient les motifs – race, religion, situation d'immigré, handicap, orientation sexuelle, identité de genre ou autre. J'ai conservé l'intitulé de la proposition originale car il parle à tout le monde. En réalité, le présent rapport concerne la prévention de la haine et la lutte contre la haine, quels qu'en soient les motifs et les formes sous lesquelles elle se manifeste.

### 2. Terminologie de base et aspects juridiques

#### 2.1. Discours de haine

7. En Europe, la liberté d'expression n'est pas un droit absolu. Ainsi que l'a clairement dit la Cour européenne des droits de l'homme : « ... la tolérance et le respect de l'égalité de dignité de tous les êtres humains constituent le fondement d'une société démocratique et pluraliste. Il en résulte qu'en principe, on peut juger nécessaire, dans les sociétés démocratiques, de sanctionner, voire de prévenir, toutes les formes d'expression qui propagent, incitent à, promeuvent ou justifient la haine fondée sur l'intolérance... »<sup>6</sup>.

8. Il n'existe pas de définition universellement acceptée de l'expression « discours de haine ».

9. En ce qui concerne le Conseil de l'Europe, le Comité des Ministres a adopté sur cette question, en 1997, la Recommandation n° R (97) 20, précisant qu'elle couvrait « toutes les formes d'expression qui

<sup>2</sup> [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/default\\_FR.asp](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/default_FR.asp)

<sup>3</sup> <http://www2.ohchr.org/english/bodies/cerd/>

<sup>4</sup> <http://www.osce.org/odihr/66388>

<sup>5</sup> La FRA a tenu en 2013 sa conférence annuelle sur la lutte contre les crimes de haine dans l'UE. « Donner un visage et une voix aux victimes » (site web de la conférence : <http://fra.europa.eu/fr/event/2013/fundamental-rights-conference-2013>)

<sup>6</sup> *Erbakan c. Turkey*, arrêt du 6 juillet 2006, § 56.

*propagent, incitent à, promeuvent ou justifient la haine raciale, la xénophobie, l'antisémitisme ou d'autres formes de haine fondées sur l'intolérance, y compris l'intolérance qui s'exprime sous forme de nationalisme agressif et d'ethnocentrisme, de discrimination et d'hostilité à l'encontre des minorités, des immigrés et des personnes issues de l'immigration »<sup>7</sup>.*

10. En 2008, le Conseil de l'Europe a publié un « *Manuel sur le discours de haine* » afin de clarifier ce concept en s'appuyant sur la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme<sup>8</sup>. Même si la Cour n'a pas donné de définition du discours de haine, elle a bien précisé qu'il n'était pas protégé par les Articles 10 (liberté d'expression) et 11 (liberté d'association et de réunion) de la Convention européenne des droits de l'homme. De ce fait, les manifestations du discours de haine peuvent se voir limitées par la législation nationale des Etats, soit parce que ceux-ci nient les valeurs fondamentales de la Convention (sur la base de l'Article 17), soit parce que des restrictions s'imposent pour servir les intérêts de la nation – sûreté nationale, sécurité publique, défense de l'ordre et prévention du crime, protection de la santé ou de la morale, et protection des droits et des libertés d'autrui (sur la base du paragraphe 2 des Articles 10 et 11)<sup>9</sup>.

11. Les organes du Conseil de l'Europe recommandent de proscrire le discours de haine dans le cadre de la législation nationale. Si le Comité des Ministres s'est contenté de déclarer que ce type de discours devait être interdit par le biais du droit civil, pénal ou administratif<sup>10</sup>, dans sa Recommandation 1805 (2007) « *Blasphème, insultes à caractère religieux et discours de haine contre des personnes au motif de leur religion* », l'Assemblée a recommandé d'ériger en infraction pénale « *les déclarations qui appellent à la haine, à la discrimination ou à la violence envers une personne ou un groupe de personnes en raison de leur appartenance religieuse ou pour tout autre motif* »<sup>11</sup>.

12. La Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI) a également recommandé de sanctionner pénalement les expressions pouvant être considérées comme du discours de haine, *notamment lorsqu'elles incitent intentionnellement et publiquement à la violence, à la haine ou à la discrimination pour des motifs fondés sur la race, la couleur, la langue, la religion, la nationalité ou l'origine nationale ou ethnique*<sup>12</sup>.

13. Les Etats membres du Conseil de l'Europe n'ont pas tous adopté la même approche : dans certains pays, les insultes visant certains groupes sont criminalisées. L'incitation à la violence est toujours érigée en infraction. D'autres restrictions à la liberté de parole sont l'interdiction de négation de l'Holocauste et la glorification de l'idéologie nazie.

14. Cette disparité parmi les Etats membres de l'UE est en accord avec la Décision-cadre 2008/913/JAI du Conseil du 28 novembre 2008 sur la lutte contre certaines formes et manifestations de racisme et de xénophobie au moyen du droit pénal. Selon ce texte, les Etats membres de l'UE sont tenus de criminaliser le discours de haine mais sous la forme de leur choix<sup>13</sup>.

15. Je dois dire que, sans pour autant désapprouver la criminalisation du discours de haine, elle ne me paraît pas être la solution définitive au problème. Il me semble qu'il faut encore davantage mettre l'accent sur la prévention, la sensibilisation, l'éducation, la formation aux droits de l'homme et le respect de l'égalité et de la diversité. Il est à craindre que des restrictions légitimes à la liberté d'expression appliquées par le biais du droit pénal ne passent pour des tentatives de « censure » et que, s'il ne rencontre aucune opposition en dehors des tribunaux, le discours de haine risque de s'installer et de prospérer là où il est plus difficile à repérer – dans le cyberspace, par exemple, comme c'est déjà le cas.

16. Aujourd'hui, en Europe, le discours de haine est bien établi dans l'espace public, notamment sur internet et dans la sphère politique. S'attaquer au discours de haine exclusivement au cas par cas par des moyens judiciaires est indispensable pour éviter l'impunité des auteurs et pour accroître la confiance dans les autorités. Pour autant, même si elle est nécessaire, cette ligne de conduite n'est pas suffisante car elle

<sup>7</sup> [http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/hrpolicy/other\\_committees/dh-lgbt\\_docs/CM\\_Rec\(97\)20\\_fr.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/hrpolicy/other_committees/dh-lgbt_docs/CM_Rec(97)20_fr.pdf)

<sup>8</sup> [http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/hrpolicy/Publications/Manuel\\_discours\\_haine\\_FR.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/hrpolicy/Publications/Manuel_discours_haine_FR.pdf)

<sup>9</sup> [http://www.echr.coe.int/Documents/FS\\_Hate\\_speech\\_FRA.pdf](http://www.echr.coe.int/Documents/FS_Hate_speech_FRA.pdf)

<sup>10</sup> Recommandation n° R (97) 20

<sup>11</sup> <http://assembly.coe.int/main.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta07/FREC1805.htm>

<sup>12</sup> Recommandation de politique générale n°7 de l'ECRI sur la législation nationale pour lutter contre le racisme et la discrimination raciale, 2003 ([http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/activities/gpr/en/recommendation\\_n7/fcri03-8%20recommandation%20nr%207.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/activities/gpr/en/recommendation_n7/fcri03-8%20recommandation%20nr%207.pdf)).

<sup>13</sup> <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32008F0913:FR:HTML>

ne traite pas les causes profondes du problème. En outre, étant donné l'étendue du non-signalement, cela ne touchera que la partie visible de l'iceberg.

## 2.2. Infraction motivée par la haine

17. L'infraction motivée par la haine n'est pas une définition juridique. Il s'agit plutôt d'un concept décrivant une infraction pénale inspirée par une hostilité ou un préjugé à l'encontre d'un certain groupe et fondée sur certains mobiles. Tout discours de haine comporte donc deux éléments :

- l'acte commis constitue une infraction au regard du droit pénal (l'infraction principale) : par exemple, acte d'intimidation, menace, dommage matériel, agression, meurtre ;
- l'auteur de l'infraction a choisi intentionnellement une cible en raison de sa caractéristique (le mobile discriminatoire), qui peut être réelle ou supposée.

18. Un incident à caractère haineux est un acte commis pour un motif discriminatoire mais qui n'atteint pas le seuil de gravité d'un crime ou, tout au moins, n'est pas avéré en tant que tel.

19. Le discours de haine est à distinguer de l'infraction motivée par la haine car, bien que reposant sur un mobile discriminatoire, il ne comporte pas d'infraction de base (en soi, le discours n'est pas une infraction). Le discours qui incite à commettre des actes criminels peut être une infraction motivée par la haine s'il a un mobile discriminatoire, car ce type de discours est en soi une infraction pénale.

20. Les infractions motivées par la haine diffèrent des infractions ordinaires non seulement en raison du mobile discriminatoire de leur auteur, mais aussi à cause de leur effet sur la victime. Comme l'explique très bien le Guide pratique de l'OSCE/BIDDH sur les « Lois sur les crimes de haine », « *celle-ci [la victime] est choisie pour son appartenance à un groupe, ce qui suggère l'idée d'interchangeabilité entre les membres de ce groupe. Les victimes d'un crime de haine sont donc sélectionnées en fonction de critères d'appartenance plutôt que sur la base de critères personnels. Le message est alors adressé non pas à la victime en tant qu'individu, mais à l'ensemble de la communauté dont elle fait partie.* »<sup>14</sup>

21. Au cours de la dernière décennie, les Etats membres du Conseil de l'Europe ont renforcé leur cadre juridique contre les infractions motivées par la haine, même s'ils ont abordé le problème de manières différentes. La solution la plus courante passe par un renforcement des peines (souvent désignées « circonstances aggravantes »), qui peuvent être générales (applicables à toutes les infractions, comme en Andorre et au Royaume-Uni) ou spécifiques (applicables à des infractions spécifiques, comme en Belgique et en Bosnie-Herzégovine). Il arrive aussi que le degré de renforcement de la peine soit établi par la loi. Certains pays exigent aussi des tribunaux qu'ils mentionnent explicitement les raisons de l'application ou de la non-application du renforcement de la peine. D'autres ont mis en place des procureurs spéciaux pour les infractions motivées par la haine (Grèce et Espagne).

## 2.3. Mobiles discriminatoires

22. En introduction au présent rapport, j'ai dit qu'il était l'heure d'abandonner l'approche au cas par cas en matière de racisme, de haine et d'intolérance. Cela vaut également, me semble-t-il, pour les motifs qui inspirent le discours de haine et les infractions motivées par la haine.

23. Les instruments législatifs nationaux et internationaux se réfèrent à un nombre restreint de mobiles discriminatoires. Ainsi, la Décision-cadre du Conseil de l'UE 2008/913/JHA du 28 novembre 2008 sur la lutte contre certaines formes et manifestations de racisme et de xénophobie, se limite à la race, à la couleur, à la religion, à l'ascendance ou à l'origine nationale ou ethnique. Reste que bon nombre d'Etats membres de l'UE ont décidé d'inclure d'autres mobiles discriminatoires, s'inspirant de leur liste nationale des motifs de discrimination interdits. Cette liste varie d'un pays à l'autre.

24. A l'heure actuelle, tous les Etats membres du Conseil de l'Europe comptent la race parmi les mobiles discriminatoires ; beaucoup incluent la religion, parfois avec des réserves ; ils sont moins nombreux à prendre en considération le genre, le handicap, l'orientation sexuelle et l'identité de genre.

25. A mon avis, pour dépasser une simple approche au cas par cas, il faut étendre la liste des mobiles discriminatoires aussi largement que possible. Elle doit comprendre, tout au moins, les mobiles couverts par

<sup>14</sup> <http://www.osce.org/fr/odihr/36430?download=true>

Doc...

l'Article 14 de la Convention européenne des droits de l'homme (concernant l'interdiction de la discrimination), tels qu'interprétés par la Cour de Strasbourg dans l'évolution de sa jurisprudence.

26. D'autre part, me semble-t-il, la mention explicite du plus grand nombre possible de mobiles discriminatoires – notamment genre, handicap, orientation sexuelle, identité de genre et autres – offre un triple avantage :

- elle fait ressortir la vulnérabilité des personnes appartenant à ces groupes, et elle est un signe d'intérêt et de prise de conscience de la part des autorités ;
- elle influera sur les processus de classification et de collecte des données, d'enquête et de poursuites, et les rendra plus cohérents et systématiques ;
- elle montre clairement que tous les motifs ont un poids égal, empêchant ainsi que les personnes issues de tel ou tel groupe soient traitées différemment des autres.

27. En ce qui concerne ce dernier point, n'oublions pas que, dans sa récente résolution « *Lutter contre la discrimination fondée sur l'orientation sexuelle et sur l'identité de genre* », l'Assemblée a demandé aux Etats membres du Conseil de l'Europe d'« *introduire des lignes directrices contraignantes pour les agents chargés du respect de la loi afin de garantir que tout prétendu motif de haine associé avec un crime, y compris les motifs de haine fondés sur l'orientation sexuelle et l'identité de genre, fait l'objet d'une enquête approfondie, rapide, impartiale et effective, et qu'il est pris en compte dans les poursuites et les condamnations de ces crimes.* »<sup>15</sup>

28. A maintes reprises, la Cour européenne des droits de l'homme a rappelé que les Etats ont une obligation positive d'enquêter sur la motivation des infractions. Dans sa décision sur l'affaire *Nachova et autres c. Bulgarie*, la Cour a condamné la Bulgarie, jugeant que l'absence d'enquête par les pouvoirs publics sur de possibles motifs racistes à l'origine d'actes de violence constituait une violation de l'Article 14 de la Convention<sup>16</sup>.

29. Dans son arrêt *Šečić c. Croatie*, la Cour a affirmé que le devoir d'enquête de l'Etat s'appliquait de la même manière en cas d'infractions racistes commises par des particuliers : « *... lorsqu'elles enquêtent sur des incidents violents, les autorités de l'Etat ont de surcroît l'obligation de prendre toutes les mesures raisonnables pour découvrir s'il existait une motivation raciste et pour établir si des sentiments de haine ou des préjugés fondés sur l'origine ethnique ont joué un rôle dans les événements. [...] Traiter la violence et les brutalités à motivation raciste sur un pied d'égalité avec les affaires sans connotation raciste équivaldrait à fermer les yeux sur la nature spécifique d'actes particulièrement destructeurs des droits fondamentaux.* »<sup>17</sup>

### 3. La réalité sur le terrain

#### 3.1. Collecte des données

30. Il n'est pas possible de présenter une vue d'ensemble complète du racisme, de la haine et de l'intolérance en Europe d'un point de vue statistique, essentiellement du fait que les Etats n'appliquent pas aux données les mêmes systèmes de classification (mobiles discriminatoires, types d'infractions et d'incidents) et de collecte (instances impliquées, recoupement des données, périodicité). En outre, tous ne sont pas aussi systématiques dans la publication de ces informations.

31. L'Agence des droits fondamentaux de l'UE (FRA) divise les Etats membres de l'UE en trois catégories<sup>18</sup> :

- la Finlande, les Pays-Bas, la Suède et le Royaume-Uni recourent à des mécanismes très complets, couvrant un vaste éventail de mobiles discriminatoires, de types d'infractions et d'incidents ; les données sont régulièrement publiées<sup>19</sup> ;

<sup>15</sup> Résolution 1498 (2013), <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=20010&lang=fr>

<sup>16</sup> *Nachova et autres c. Bulgarie*, arrêt du 6 juillet 2005 (<http://hudoc.echr.coe.int>)

<sup>17</sup> *Šečić c. Croatie*, arrêt du 31 mai 2007, §§66-67 (<http://hudoc.echr.coe.int>)

<sup>18</sup> <http://fra.europa.eu/fr/publication/2013/note-dinformation-de-la-fra-les-crimes-motives-par-la-haine-et-les-prejuges-au-sein>

<sup>19</sup> Par exemple, pour le Royaume-Uni, voir le rapport annuel « *Hate crime and crimes against older people* » publié par le ministère public (Crown Public Prosecution Service) ([http://www.report-it.org.uk/files/cps\\_hate\\_crime\\_report\\_2012.pdf](http://www.report-it.org.uk/files/cps_hate_crime_report_2012.pdf)).

- l'Autriche, la Belgique, la République tchèque, le Danemark, la France, l'Allemagne, la Lituanie, la Pologne, la Slovaquie et l'Espagne, utilisent de bons mécanismes, qui enregistrent toute une série de mobiles discriminatoires ; les données sont généralement publiées ;
- la Bulgarie, Chypre, l'Estonie, la Grèce, la Hongrie, l'Irlande, l'Italie, la Lettonie, le Luxembourg, Malte, le Portugal, la Roumanie et la Slovénie recourent à des mécanismes limités, qui n'enregistrent que quelques incidents et mobiles discriminatoires ; les données ne sont pas toujours publiées.

32. Parmi les autres sources d'information utiles, citons :

- les enquêtes publiées par l'Agence des droits fondamentaux, fondées sur des informations recueillies par voie de questionnaires ;
- les rapports annuels publiés par l'OSCE/BIDDH, institution chargée depuis 2006 de centraliser la collecte des informations et des statistiques sur les crimes de haine<sup>20</sup> ; elle opère par voie de questionnaires envoyés aux Etats participants.

33. Les rapports décrivant et analysant la situation pays par pays sont aussi particulièrement importants, notamment ceux de l'ECRI, du Comité pour l'élimination de la discrimination raciale (CERD) et, parmi les organisations non gouvernementales, de Human Rights Watch, du Réseau européen contre le racisme (ENAR) et de Human Rights *First*. Récemment, le bureau du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) en Grèce a commencé à suivre et à collecter des informations sur les infractions à caractère raciste et xénophobe commis contre des demandeurs d'asile dans le pays. Tous ces rapports indiquent une montée dans la gravité des incidents et des infractions motivés par la haine.

### 3.2. Principales caractéristiques *Les données*

34. Selon la FRA :

- entre 16 et 32 % des Roms interrogés ont été victimes d'agressions, de menaces ou de harcèlement grave à caractère raciste au cours des 12 mois précédant l'enquête<sup>21</sup> ; entre 19 et 32 % des personnes d'origine africaine interrogées ont été victimes d'agressions, de menaces ou de harcèlement grave à caractère raciste dans les 12 mois précédant l'enquête<sup>22</sup> ;
- 25 % des personnes LGBT interrogées ont été victimes de violence dans les cinq années précédant l'enquête<sup>23</sup> ; jusqu'à un tiers des personnes juives interrogées ont subi personnellement des violences verbales ou physiques à caractère antisémite<sup>24</sup>.

35. Dans mon pays, la Suède, d'après les statistiques officielles<sup>25</sup>, les services de police ont enregistré 5 518 procès-verbaux d'infraction présentant un mobile haineux avéré en 2012. En fonction du mobile, ces signalements se répartissaient ainsi :

- 72 % (près de 3 980 des procès-verbaux) pour xénophobie/racisme (dont 940 à l'encontre des personnes d'origine africaine et presque 220 à l'encontre des Roms) ;
- 13 % (plus de 710 procès-verbaux) pour homophobie, biphobie et hétérophobie ;
- 6 % (près de 310 procès-verbaux) pour islamophobie ;
- 5 % (près de 260 procès-verbaux) pour christianophobie ou haine d'une autre religion ;
- 4 % (un peu plus de 220 procès-verbaux) pour antisémitisme ;
- 1 % (un peu plus de 40 procès-verbaux) pour transphobie.

#### ***Le non-signalement***

<sup>20</sup> Conseil ministériel de l'OSCE, Décision N° 13/06, « Lutte contre l'intolérance et la discrimination et promotion du respect et de la compréhension mutuels ».

<sup>21</sup> Enquêtes EU-MIDIS, 2008 (<http://fra.europa.eu/en/project/2011/eu-midis-european-union-minorities-and-discrimination-survey>)

<sup>22</sup> Idem.

<sup>23</sup> Enquête sur les personnes LGBT dans l'UE, 2013 (<http://fra.europa.eu/en/survey/2012/eu-lgbt-survey>)

<sup>24</sup> *Discrimination and hate crime against Jews in EU Member States: experiences and perceptions of antisemitism*, novembre 2013 (discrimination et crime de haine contre les juifs dans les Etats membres de l'UE : expériences et perceptions de l'antisémitisme), [http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra-2013-discrimination-hate-crime-against-jews-eu-member-states\\_en.pdf](http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra-2013-discrimination-hate-crime-against-jews-eu-member-states_en.pdf)

<sup>25</sup> <http://www.bra.se/bra/bra-in-english/home/crime-and-statistics/crime-statistics/reported-hate-crimes.html>

Doc...

36. Les enquêtes menées par la FRA révèlent également l'étendue et les raisons du « non-signalement »<sup>26</sup> :

- entre 57 et 74 % des cas d'agression ou des menaces subis par les membres issus d'une minorité ou de l'immigration dans l'UE n'ont pas été signalés à la police par les victimes ;
- entre 75 et 90 % des cas de harcèlement grave n'ont pas été signalés à la police ;
- huit personnes LGBT sur dix dans l'UE ayant été victimes d'infractions à caractère discriminatoire ou motivées les préjugés ne l'ont pas signalé à la police ;
- les trois quarts des personnes juives ayant déclaré avoir été victimes de harcèlement antisémite ne l'ont pas signalé à la police ni à une autre instance.

37. « Les motifs principaux pour lesquels les Juifs, les Roms, les personnes d'origine africaine ou les LGBT n'ont pas signalé ces crimes sont notamment que 'rien ne changerait' à la suite du signalement, que 'ces incidents se produisent tout le temps' ou qu'ils 'ne font pas confiance à la police' »<sup>27</sup>.

38. Pour rendre le système de justice pénale vraiment efficace, les victimes doivent être encouragées à signaler les discours et les infractions motivées par la haine à la police, et à coopérer ensuite avec les instances judiciaires. Malheureusement, comme le décrit parfaitement M. David Davies dans son rapport « *La lutte contre le racisme dans la police* », trop souvent, la police ferme les yeux sur ces infractions – pas d'enquête ou pas d'identification des mobiles discriminatoires – et, parfois, elle est même directement responsable de discours de haine et de violence.

39. Une stratégie globale contre le racisme, la haine et l'intolérance doit donc prévoir, parmi ses priorités absolues, les mesures suivantes : formation de la police aux droits de l'homme et à la diversité ; garantie que les procédures policières sont dépourvues de toute trace de racisme ou de discrimination ; mise en place de mécanismes établissant les responsabilités individuelles des fonctionnaires de police auteurs de discours de haine et/ou d'infractions motivées par la haine ; et, enfin, sanction effective desdits auteurs.

40. Il est également important d'introduire des politiques et des pratiques facilitant le signalement des discours de haine et de la violence, par exemple, en créant des dispositifs aisément accessibles sur internet, en supprimant tout frais de signalement ou de dépôt de plainte et, enfin, en garantissant aux personnes immigrées coopérant avec les autorités dans le cadre de poursuites judiciaires qu'elles ne peuvent pas être expulsées.

### ***La haine au quotidien***

41. Il se passe rarement un jour sans qu'un acte de racisme, de haine et d'intolérance ne soit signalé dans les médias. Pis encore, il se passe rarement un jour sans que de tels actes ne soient perpétrés. Toutes ces manifestations de haine n'atteignent pas la gravité d'un crime motivé par la haine ; pour autant, l'impact psychologique sur le groupe pris pour cible est énorme : les personnes ont peur de sortir – la majorité des agressions se produisent dans l'espace public –, elles ont peur des gens ordinaires – ce sont eux qui commettent la majorité des agressions, non pas des groupes extrémistes organisés. Il est urgent d'inverser cette dangereuse tendance à la banalisation de la haine.

### **3.3. Recommandations de l'ECRI aux pays**

42. Dans les rapports pays par pays qu'elle a publiés lors de son quatrième cycle de monitoring, l'ECRI a fait des recommandations en matière de discours de haine et d'infractions motivées par la haine à plusieurs Etats, notamment l'Andorre, la Croatie, le Danemark, l'Irlande, le Liechtenstein et la Suède. Il est de toute première importance que, pour son prochain cycle de monitoring, qui a débuté en 2013 et durera cinq ans, l'ECRI se concentre sur les discours de haine et les infractions motivées par la haine, entre autres préoccupations, notamment ceux ayant l'orientation sexuelle et l'identité de genre pour mobiles discriminatoires.

43. A mon avis, bien que l'Assemblée soit représentée au sein de l'ECRI en qualité d'observateur, il y a lieu de renforcer la coopération et les échanges d'information. Même si les réunions de l'ECRI ont lieu à huis clos et que la confidentialité est une condition essentielle de la procédure de monitoring, il serait souhaitable de multiplier les interactions entre la Commission sur l'égalité et la non-discrimination et l'ECRI, ainsi que de veiller à ce que ses visites de monitoring incluent toujours un échange avec la délégation parlementaire à

<sup>26</sup> Le passage qui suit est tiré de la note d'information de la FRA susmentionnée.

<sup>27</sup> *Ibidem*, page 1.

l'APCE du pays concerné. Les membres de la commission pourraient également contribuer à faire connaître les rapports de l'ECRI et informer la commission sur le suivi apporté.

#### 4. Internet

44. Internet et les médias sociaux ont conféré au racisme, à la haine et à l'intolérance une nouvelle dimension. C'est ce que souligne le rapport final de la Conférence « *Combattre le discours de haine : vivre ensemble sur le web* », organisé par le Conseil de l'Europe en 2012 :

selon Frank La Rue, rapporteur spécial des Nations Unies sur la liberté d'opinion et d'expression, « *bien qu'en principe, il n'y ait aucune différence entre le discours de haine en ligne et hors ligne, internet permet au discours de haine d'aller plus vite et plus loin. La mondialisation, facilitée par internet, permet d'agir à distance ; le fait que la victime du discours de haine ne partage pas le même espace physique que l'auteur – lequel peut, en outre, rester anonyme – favorise la déshumanisation du premier par le dernier* » (traduction non officielle)<sup>28</sup>.

45. A ces importantes considérations, il convient d'ajouter ce qui suit :

- Il est pratiquement impossible de contrôler ce qui circule sur internet, d'où la prolifération sauvage des discours de haine, des commentaires intolérants et des incitations à la haine et à la violence ;
- le réseau internet jouit d'une capacité de rayonnement sans précédent comparativement à d'autres formes de communication ;
- le réseau internet attire tout particulièrement les jeunes, principaux usagers des médias sociaux.

46. Le Conseil de l'Europe est resté en phase avec cette évolution. En 2000, l'ECRI a adopté une recommandation de politique générale intitulée « *La lutte contre la diffusion de matériels racistes, xénophobes et antisémites par l'internet* »<sup>29</sup>. En 2003, le Protocole additionnel à la Convention sur la cybercriminalité, relatif à l'incrimination d'actes de nature raciste et xénophobe commis par le biais de systèmes informatiques (STE n°189) a été ouvert à la signature<sup>30</sup>. Il est entré en vigueur trois ans après. A ce jour, il est ratifié par 20 Etats membres du Conseil de l'Europe<sup>31</sup>.

47. Le protocole étend la portée de la Convention sur la cybercriminalité de manière à également couvrir les délits de propagande raciste ou xénophobe. Il s'applique à la diffusion par le biais d'un système informatique de « *tout matériel écrit, toute image ou toute autre représentation d'idées ou de théories qui préconise ou encourage la haine, la discrimination ou la violence, contre une personne ou un groupe de personnes, en raison de la race, de la couleur, de l'ascendance ou de l'origine nationale ou ethnique, ou de la religion, dans la mesure où cette dernière sert de prétexte à l'un ou l'autre de ces éléments, ou qui incite à de tels actes* »<sup>32</sup>. Il s'applique également à la diffusion d'insultes à caractère raciste ou xénophobe, ainsi qu'à la négation, à la minimisation grossière, à l'approbation ou à la justification du génocide ou des crimes contre l'humanité.

48. L'Assemblée a plusieurs fois appelé les Etats membres du Conseil de l'Europe à signer et à ratifier ce protocole<sup>33</sup>. J'apporte mon soutien à cet appel, d'autant que la coopération internationale est indispensable pour réellement influencer sur les infractions motivées par la haine commises dans le cyberspace.

49. Internet n'est pas seulement un véhicule pour le discours de haine et l'incitation à la violence. Il peut aussi constituer un précieux outil pour promouvoir les droits de l'homme et le respect de la diversité et de

<sup>28</sup> D'après le rapport de la conférence « *Combattre le discours de haine : vivre ensemble sur le web* », Budapest, 27-28 novembre 2012, par Robin Wilson, Rapporteur, [http://hub.coe.int/c/document\\_library/get\\_file?uuid=4336c477-d4c5-40fa-b49d-ae57d0e9e05f&groupId=10227](http://hub.coe.int/c/document_library/get_file?uuid=4336c477-d4c5-40fa-b49d-ae57d0e9e05f&groupId=10227) [Traduction non officielle]

<sup>29</sup> [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/activities/generalthemes\\_FR.asp?](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/activities/generalthemes_FR.asp?)

<sup>30</sup> <http://conventions.coe.int/Treaty/FR/Treaties/Html/189.htm>

<sup>31</sup> Albanie, Arménie, Bosnie-Herzégovine, Croatie, Chypre, Danemark, Finlande, France, Allemagne, Lettonie, Lituanie, Monténégro, Pays-Bas, Norvège, Portugal, Roumanie, Serbie, Slovénie, « ex-République yougoslave de Macédoine » et Ukraine. Il s'agit d'un instrument ouvert, c'est-à-dire ouvert à l'adhésion d'Etats membres ne faisant pas partie du Conseil de l'Europe. Il a déjà reçu la signature du Canada et de l'Afrique du Sud.

<sup>32</sup> Article 2.

<sup>33</sup> Le plus récent appel de l'Assemblée parlementaire est la Résolution 1877 (2012) intitulée « *La protection de la liberté d'expression et d'information sur l'internet et les médias en ligne* ».

l'égalité. Aussi l'initiative de la campagne du Mouvement contre le discours de haine me paraît-elle extrêmement intéressante ; son potentiel mériterait un examen plus approfondi<sup>34</sup>.

50. Comme l'explique son secrétariat<sup>35</sup>, la campagne s'inscrit dans un projet plus vaste intitulé « Les jeunes contre les discours de haine en ligne », projet qui vise à lutter contre le racisme et la discrimination sur la toile. La campagne, lancée le 22 mars 2013, durera jusqu'en avril 2014. A ce jour, 34 campagnes nationales sont mises en place. La campagne a été conçue pour se dérouler grâce aux jeunes et avec les jeunes. Les jeunes de 13 à 30 ans y jouent un rôle de premier plan en participant à des activités en ligne et hors ligne. La campagne vise plusieurs objectifs : sensibiliser l'opinion publique au discours de haine et à ses risques pour la démocratie ; mobiliser les jeunes militants des droits de l'homme, les former et les fédérer en ligne ; élaborer des politiques et des instruments pour apporter des solutions constructives au discours de haine.

51. A la suite d'un échange de vues avec M<sup>me</sup> Snežana Samardžić-Marković, Directrice générale de la Démocratie au Conseil de l'Europe, en octobre 2013, la Commission sur l'égalité et la non-discrimination a adopté une déclaration condamnant le racisme et la xénophobie, et appelant les parlementaires nationaux à se joindre aux campagnes nationales du Mouvement contre le discours de haine<sup>36</sup>.

52. A mon avis, il serait non seulement souhaitable que la campagne du Mouvement contre le discours de haine se poursuive après avril 2014, mais qu'elle s'élargisse en une vaste campagne du Conseil de l'Europe à laquelle participeraient tous les secteurs de l'Organisation. Par ailleurs, il me semble que les membres de l'Assemblée auraient un rôle important à jouer et, en particulier, ceux de la Commission sur l'égalité et la non-discrimination, qui pourraient participer à des activités de campagne et de sensibilisation dans leurs pays respectifs. Grâce à leur double mandat, les membres de l'Assemblée sont on ne peut mieux placés pour promouvoir des changements législatifs en matière de discours de haine et pour encourager à la ratification du Protocole à la Convention sur la cybercriminalité.

53. A l'heure actuelle en Europe, le racisme, la haine et l'intolérance sont devenus des problèmes si répandus et si urgents que le Conseil de l'Europe doit concevoir une stratégie globale sur cette question, un plan d'action axé sur :

- la prévention (par le biais d'un processus de sensibilisation, d'éducation et de formation) ;
- des conseils juridiques sur la législation relative aux discours et aux infractions motivées par la haine ;
- la promotion des instruments du Conseil de l'Europe ;
- le suivi (par le biais de l'ECRI mais aussi d'autres instances et institutions, notamment le Commissaire aux droits de l'homme).

## 5. La crise économique

54. La crise économique intensifie la pauvreté, la frustration et les tensions sociales.

55. Parallèlement, elle a une incidence négative sur l'efficacité des mesures de lutte contre la discrimination et les inégalités. Les réductions horizontales appliquées aux dépenses publiques ont touché les groupes parmi les plus dépendants de l'aide et des prestations sociales, dont certains subissent de plein fouet les discours de haine et les infractions motivées par la haine. En outre, ces réductions ont affecté des organes de promotion de l'égalité qui, dans plusieurs Etats membres du Conseil de l'Europe, ont été fusionnés avec d'autres structures (en Irlande, par exemple)<sup>37</sup>, tandis que de nouvelles mesures anti-discrimination ont été reportées pour des raisons budgétaires – c'est le cas aux Pays-Bas et en Espagne.

56. En un mot, la crise économique a amplifié le racisme, la haine et l'intolérance tout en amenuisant la capacité des victimes à demander aide et réparation.

<sup>34</sup> [www.coe.int/youthcampaign](http://www.coe.int/youthcampaign)

<sup>35</sup> Réunion conjointe de la Sous-commission sur le racisme et la xénophobie de la Commission sur l'égalité et la non-discrimination avec la Sous-commission des médias et de la société de l'information de la Commission de la culture, de la science, de l'éducation et des médias, Strasbourg, partie de session, avril 2013.

<sup>36</sup> AS/Ega/Inf (2013) 23

<sup>37</sup> Sarah Spencer, *Merger of Europe's human rights and equality bodies is on the agenda: good news or bad for migrants' rights?* (la fusion des organes responsables des droits de l'homme et de l'égalité est à l'ordre du jour : bonne ou mauvaise nouvelle pour les droits des migrants ?) <http://compasoxfordblog.co.uk/2013/05/merger-of-europes-human-rights-and-equality-bodies-is-on-the-agenda-good-news-or-bad-for-migrants-rights/>

## 6. L'échec des politiques de migration et d'intégration

57. En Europe, migration et intégration demeurent des défis non résolus. Des années durant, en particulier dans certains Etats membres du Conseil de l'Europe, ces problèmes ont été traités comme des urgences ou, dans le pire des cas, comme une invasion ou une menace à la sécurité. Je m'interroge : comment des questions figurant à l'ordre du jour depuis des décennies peuvent-elles constituer des urgences à traiter par une succession de mesures parcellaires qui durent le temps d'une législature ? Il s'agit, au contraire, de questions politiques cruciales à traiter sérieusement, sur le long terme et en tenant compte du contexte général. Sans compter que c'est seulement ainsi que l'on peut faire face à des urgences réelles et imprévues, telles que l'afflux résultant du printemps arabe et la tragédie humanitaire des personnes fuyant le conflit syrien.

58. L'échec de nombreux gouvernements à trouver des solutions politiques satisfaisantes aux questions de migration et d'intégration, compte parmi les principales causes de la recrudescence de l'intolérance dont l'Europe est aujourd'hui témoin.

59. A cela s'ajoute un problème de communication de la part des responsables politiques, à plusieurs niveaux :

- la diabolisation de la migration à des fins politiques, ainsi que le souligne l'Assemblée dans sa Résolution 1889 (2012) « *Image des migrants et des réfugiés véhiculée pendant les campagnes électorales* »<sup>38</sup> ;
- l'absence de distinction entre personnes ayant besoin d'une protection internationale et celles qui migrent pour améliorer leur situation économique – ou, simplement, pour avoir des chances de survivre ;
- l'incapacité à faire comprendre que le respect des droits de l'homme et de la dignité ne dépend pas du statut juridique des personnes concernées, soient-elles citoyennes, étrangères, réfugiées ou immigrées sans permis de séjour en règle.

60. Ce type de fausse déclaration délibérée ou, tout au moins, d'erreur de communication, crée un terrain fertile pour que prospèrent racisme, haine et intolérance, non seulement à l'encontre des immigrés mais aussi d'autres groupes.

## 7. Le facteur de haine dans le discours politique

61. Dans le paysage politique européen actuel, plusieurs partis et groupes politiques mettent en avant des idées qui, si elles ne peuvent être taxées de racisme, génèrent tout au moins un climat d'intolérance à l'égard de certains groupes.

62. Le cas d'Aube dorée, en Grèce, est particulièrement inquiétant car il s'agit d'un parti néo-nazi, dont les membres sont engagés dans des actions violentes contre les personnes issues de minorités et qui compte 18 représentants élus au parlement national à la suite d'un vote démocratique.

63. En septembre 2013, le meurtre du rappeur Pavlos Fyssas est la dernière d'une série d'attaques violentes menées par des membres ou des sympathisants d'Aube dorée. Cette affaire est remontée dans les médias internationaux, mais bien d'autres n'ont pas eu cette chance. Le meurtre a conduit à l'arrestation de plusieurs membres d'Aube dorée, notamment des membres du parlement, en raison de leur appartenance à une « organisation criminelle »<sup>39</sup>.

64. Durant ces événements, en octobre 2013, la Commission sur l'égalité et la non-discrimination a examiné la viabilité juridique et politique d'interdire les partis politiques qui encouragent la haine et l'hostilité à l'encontre de certains groupes. M. Thomas Markert, Directeur et Secrétaire de la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise), a indiqué que tous les Etats membres du Conseil de l'Europe ne prévoyaient pas la possibilité d'interdiction<sup>40</sup>. De plus, lorsqu'elle existe, il s'agit d'une mesure de dernier ressort exclusivement appliquée dans des circonstances très exceptionnelles. Cela n'exclut pas la

<sup>38</sup> <http://assembly.coe.int/ASP/XRef/X2H-DW-XSL.asp?fileid=18946&lang=FR>

<sup>39</sup> <http://www.reuters.com/article/2013/09/28/us-greece-goldendawn-idUSBRE98R02Q20130928>

<sup>40</sup> Commission de Venise, Lignes directrices sur l'interdiction et la dissolution des partis politiques et les mesures analogues (2000) ([http://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-INF\(2000\)001-f.aspx](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-INF(2000)001-f.aspx))

responsabilité pénale des membres de partis qui recourent au discours de haine ou commettent des infractions motivées par la haine.

65. J'ai poursuivi cette discussion à l'occasion d'une réunion bilatérale avec M. Nils Muiznieks, Commissaire aux droits de l'homme. Il juge la situation de la Grèce tellement grave que, à son avis, il faut revoir la loi pour permettre l'interdiction de partis politiques, ce qui n'est pas le cas à l'heure actuelle<sup>41</sup>.

66. La situation en Grèce a en effet atteint un niveau de gravité sans précédent quant à la recrudescence du racisme, de la haine et de l'intolérance, et l'élection au parlement d'un parti politique utilisant des symboles inspirés du nazisme et dont les membres parlent de la supériorité et de l'infériorité d'un peuple, est extrêmement inquiétante<sup>42</sup>. Pour autant, il convient selon moi de garder à l'esprit une question simple : pourquoi les électeurs ont-ils voté pour l'Aube dorée ? Ce qui importe réellement est de s'attaquer aux causes profondes qui alimentent le racisme et de contester ces idéologies ouvertement et avec détermination.

67. Les responsables politiques ont pour mission particulière d'assurer une vigilance sur ces phénomènes et de rejeter résolument le racisme, la haine et la violence. Malheureusement, trop souvent, les responsables politiques se complaisent dans un discours populiste et intolérant, même s'ils appartiennent à des partis dominants. Bien entendu, rien ne les empêche de tenir des avis divergents quant aux politiques de migration et d'intégration, mais ils doivent éviter de stigmatiser les personnes.

68. Ce fut une véritable stupéfaction pour beaucoup d'entre nous d'apprendre que, depuis sa prise de fonction en avril 2013, la ministre italienne de l'Intégration, M<sup>me</sup> Cécile Kyenge, est en butte à des insultes et à des attaques verbales racistes, y compris de la part d'autres responsables politiques. Cette situation a conduit 17 ministres des Etats membres de l'Union européenne à réagir, en adoptant une déclaration réaffirmant la responsabilité particulière des politiciens à lutter contre le racisme<sup>43</sup>. Il me semble que l'Assemblée doit soutenir cette déclaration. D'autre part, je pense que la Commission sur l'égalité et la non-discrimination doit renforcer ses travaux en établissant le mandat de rapporteur général contre le racisme, la haine et l'intolérance. Il est de toute première importance que la commission puisse parler d'une seule voix dès lors qu'il s'agit de ces questions, d'avoir un point central pouvant servir d'interlocuteur avec le Conseil de l'Europe et les organes externes et, enfin, de savoir que quelqu'un suit la question de manière systématique.

69. En tant qu'organe reflétant la composition des parlements nationaux, l'Assemblée est directement concernée par la question de la représentation politique des partis qui stigmatisent certains groupes. En janvier 2013, les pouvoirs de deux membres de l'Assemblée, M<sup>me</sup> Zaroulia et M. Gaudi Nagy, ont été contestés au motif de leur appartenance respectivement aux partis Aube dorée et Jobbik, et en raison de propos qu'ils ont tenus dans leurs pays respectifs. M<sup>me</sup> Nirenstein, qui a lancé la contestation des pouvoirs, a déclaré : « *Nous considérons que les propos antisémites tenus par ces deux personnes violent l'Article 3 du Statut du Conseil de l'Europe. Nous devons tous accepter les principes de la primauté du droit et le respect des droits et des libertés fondamentales. Ces deux membres de notre Assemblée ont tenu des propos qui sont incompatibles avec ces valeurs* »<sup>44</sup>.

70. De surcroît, l'appartenance de M<sup>me</sup> Zaroulia et de M. Gaudi Nagy à des commissions a également été contestée.

71. La Commission du Règlement, des immunités et des affaires institutionnelles a été chargée d'examiner la contestation des pouvoirs. La commission a précisé que, selon le Règlement de l'Assemblée parlementaire, les pouvoirs de membres individuels ne peuvent être contestés que pour des raisons formelles. Toutes les procédures ayant été respectées dans les deux cas, les pouvoirs devaient être ratifiés. S'agissant de l'appartenance à des commissions, la qualité de membre de M. Gaudi Nagy a été confirmée par la délégation hongroise, puis approuvée par l'Assemblée, tandis que M<sup>me</sup> Zaroulia s'est retirée à la demande de la délégation grecque.

72. Ce qui s'est produit à cette occasion doit, me semble-t-il, inciter l'Assemblée à s'interroger : les garanties mises en place contre le racisme et l'intolérance sont-elles suffisantes ? Je le répète, je ne suis

<sup>41</sup> <http://www.humanrightseurope.org/2013/09/nils-muiznieks-greece-in-its-right-to-ban-golden-dawn/>

<sup>42</sup> « Greek MP: immigrants are sub-human » (député grec : les immigrés sont sous-humains), <http://greece.greekreporter.com/2012/10/18/greek-mp-immigrants-are-subhuman/>

<sup>43</sup> <http://www.theguardian.com/world/2013/sep/23/eu-ministers-racism-cecile-kyenge>

<sup>44</sup> <http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/Records/2013/F/1301211130F.htm>

pas favorable à l'interdiction de partis politiques. De même, je ne crois pas que l'Assemblée doive introduire un filtre contre certains partis politiques : du moment qu'ils sont représentés dans des parlements nationaux, ils doivent aussi l'être à l'Assemblée, conformément à l'Article 6.2.a du Règlement. Toutefois, peut-être est-il possible de renforcer l'obligation formelle, stipulée à l'Article 6.2.b du Règlement, faite à chaque membre de signer une déclaration écrite libellée comme suit :

*« Je soussigné(e) ... affirme et déclare par la présente que j'adhère aux objectifs et aux principes fondamentaux du Conseil de l'Europe, mentionnés au préambule, à l'Article 1.a. et à l'Article 3 du Statut du Conseil de l'Europe. »*

73. J'invite la Commission du Règlement, des immunités et des affaires institutionnelles à se pencher sur cette question et suggère à la Commission sur l'égalité et la non-discrimination de participer à un échange de vues.

## 8. Conclusions

74. Le racisme, la haine et l'intolérance vont à l'encontre des valeurs du Conseil de l'Europe et nient l'égalité des êtres humains. Ces comportements sont une grave menace à la démocratie et aux droits de l'homme, quels que soient les groupes qu'ils prennent pour cible. Et pourtant, malgré leur caractère odieux, leur omniprésence dans l'Europe d'aujourd'hui les a rendus banals, en a fait une réalité quotidienne.

75. Introduire un cadre juridique général pour s'attaquer au racisme, à la haine et à l'intolérance, voilà qui est essentiel, à condition que soient déployés tous les efforts garantissant sa mise en œuvre effective, notamment en remédiant au non-signalement, en formant les services de répression et en combattant l'impunité.

76. Reste que les lois ne sont qu'une partie de la solution. Une stratégie globale faite pour lutter contre le racisme, la haine et l'intolérance doit mettre l'accent sur la prévention, la sensibilisation et l'éducation aux droits de l'homme. Elle doit s'appuyer sur de précieux alliés, internet et les médias sociaux, pour toucher un public plus large. Par ailleurs, il est nécessaire que la crise économique ne prive pas les personnes issues de groupes particulièrement vulnérables à l'intolérance, de leurs possibilités de trouver aide et réparation ; il faut concevoir des politiques de migration et d'intégration viables et communiquer de manière responsable sur ces questions.

77. Les responsables politiques doivent conduire les efforts visant à éliminer le racisme, la haine et l'intolérance avec résolution, ainsi que publiquement contester, rejeter et condamner les manifestations de haine, d'où qu'elles viennent. Ils doivent également éviter de priver les personnes issues de groupes particulièrement vulnérables à l'intolérance, de leurs possibilités de trouver aide et réparation ; il faut concevoir des politiques de migration et d'intégration viables et communiquer de manière responsable sur ces politiques.

78. De mon point de vue, le Conseil de l'Europe n'a pas un rôle à jouer pour s'attaquer au racisme, à la haine et à l'intolérance, il a une mission statutaire. Il est nécessaire que le Conseil de l'Europe ait un rôle moteur dans ce domaine, et qu'il contribue à aider ses Etats membres à « *promouvoir les idéaux et les principes qui sont leur patrimoine commun* »<sup>45</sup>.

<sup>45</sup> Article 1 du Statut du Conseil de l'Europe.