



Assemblée générale

Distr.
GÉNÉRALE

A/HRC/12/38
1^{er} juillet 2009

FRANÇAIS
Original: ANGLAIS

CONSEIL DES DROITS DE L'HOMME
Douzième session
Point 9 de l'ordre du jour

**LE RACISME, LA DISCRIMINATION RACIALE, LA XÉNOPHOBIE ET
L'INTOLÉRANCE QUI Y EST ASSOCIÉE: SUIVI ET APPLICATION
DE LA DÉCLARATION ET DU PLAN D'ACTION DE DURBAN**

**Rapport du Rapporteur spécial sur les formes contemporaines de racisme, de
discrimination raciale, de xénophobie et de l'intolérance qui y est associée,
M. Githu Muigai, sur les manifestations de la diffamation des religions
et en particulier sur les incidences graves de l'islamophobie
sur la jouissance de tous les droits des fidèles**

Résumé

Le présent rapport est soumis en application de la résolution 10/22 du Conseil des droits de l'homme, en date du 26 mars 2009, intitulée «Lutte contre la diffamation des religions», par laquelle le Conseil a prié le Rapporteur spécial sur les formes contemporaines de racisme, de discrimination raciale, de xénophobie et de l'intolérance qui y est associée, M. Githu Muigai, de «lui faire rapport à sa douzième session sur toutes les manifestations de la diffamation des religions, et en particulier sur les incidences graves de l'islamophobie sur la jouissance de tous les droits».

Compte tenu des faits nouveaux importants survenus au cours de la période considérée, le présent rapport fait le point sur le débat d'idées qui se tient actuellement sur la question de la «diffamation des religions» et de l'incitation à la haine religieuse. À cet égard, le Rapporteur spécial renvoie au dernier rapport de son prédécesseur, au séminaire d'experts sur les relations entre les articles 19 et 20 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, ainsi qu'au document final de la Conférence d'examen de Durban.

Au deuxième chapitre, le Rapporteur spécial étudie la question de la discrimination religieuse et de l'incitation à la haine religieuse. Après avoir exposé les informations qui lui ont été communiquées depuis son entrée en fonctions au sujet des incidences graves de l'islamophobie sur la jouissance de tous les droits de l'homme par les fidèles, il établit une distinction entre les mentalités intolérantes, l'incitation à la haine religieuse, la discrimination religieuse et la violence commise contre des membres de communautés religieuses ou de communautés de convictions. Il souligne ensuite l'interdépendance des normes internationales relatives aux droits de l'homme applicables.

Enfin, le Rapporteur spécial présente un certain nombre de conclusions et recommandations, en proposant une voie à suivre dans l'action menée sur le plan international pour lutter contre les incitations à la haine raciale ou religieuse. À cet égard, il reprend à son compte la recommandation de son prédécesseur tendant à promouvoir un déplacement du concept sociologique de «diffamation des religions» vers la norme juridique de non-incitation à la haine nationale, raciale ou religieuse. Il se félicite également du consensus obtenu à la Conférence d'examen de Durban et recommande aux responsables de l'élaboration des politiques de s'appuyer sur le langage ferme et approprié du document final et de l'appliquer à l'échelle nationale. Enfin, il recommande d'accorder une importance de premier plan au respect des obligations fondamentales des États en matière de protection des personnes et des groupes de personnes contre les violations de leurs droits résultant d'appels à la haine, et souligne la nécessité de protéger les membres de communautés religieuses ou de communautés de convictions contre les violations de leur droit à la liberté de religion ou de conviction.

TABLE DES MATIÈRES

	<i>Paragraphes</i>	<i>Page</i>
Introduction	1 – 3	4
I. DÉBAT CONCEPTUEL SUR LA QUESTION DE LA «DIFFAMATION DES RELIGIONS» ET DE L'INCITATION À LA HAINE RACIALE OU RELIGIEUSE.....	4 – 20	4
A. Rapport du Rapporteur spécial précédent à la neuvième session du Conseil des droits de l'homme.....	4 – 7	4
B. Séminaire d'experts sur les relations entre les articles 19 et 20 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.....	8 – 11	5
C. Document final de la Conférence d'examen de Durban.....	12 – 20	6
II. DISCRIMINATION RELIGIEUSE ET INCITATION À LA HAINE RELIGIEUSE.....	21 – 43	8
A. Incidences graves de l'islamophobie sur la jouissance de tous les droits des fidèles	21 – 31	8
B. Interdépendance des normes internationales relatives aux droits de l'homme	32 – 42	11
III. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS.....	43 – 50	15

Introduction

1. Le présent rapport est soumis en application de la résolution 10/22 du Conseil des droits de l'homme, en date du 26 mars 2009, intitulée «Lutte contre la diffamation des religions», par laquelle le Conseil a prié le Rapporteur spécial sur les formes contemporaines de racisme, de discrimination raciale, de xénophobie et de l'intolérance qui y est associée, M. Githu Muigai, de «lui faire rapport à sa douzième session sur toutes les manifestations de la diffamation des religions, et en particulier sur les incidences graves de l'islamophobie sur la jouissance de tous les droits».
2. Le Rapporteur spécial souhaite préciser qu'il s'agit du premier rapport qu'il soumet au Conseil sur la question. Il signale à cet égard que ce rapport est axé sur les questions juridiques et conceptuelles en relation avec le débat en cours sur la «diffamation des religions» et l'incitation à la haine raciale ou religieuse. Il estime qu'il faudrait aborder ces questions d'emblée afin de traiter les manifestations et les cas concrets qui ont été portés à son attention.
3. Compte tenu des faits nouveaux importants survenus au cours de la période à l'examen, qui ont abouti à l'accord scellé par le document final de la Conférence d'examen de Durban, le présent rapport passe en revue les débats conceptuels qui se tiennent actuellement quant à l'interprétation des normes juridiques internationales pertinentes (chap. I). Le Rapporteur spécial fait également part des informations qui lui ont été communiquées depuis le début de son mandat au sujet des incidences graves de l'islamophobie sur la jouissance de tous les droits de l'homme par les fidèles (chap. II). Enfin, il présente un certain nombre de conclusions et recommandations, et propose une voie permettant de poursuivre l'action menée pour lutter contre l'incitation à la haine raciale ou religieuse (chap. III).

I. DÉBAT CONCEPTUEL SUR LA QUESTION DE LA «DIFFAMATION DES RELIGIONS» ET DE L'INCITATION À LA HAINE RACIALE OU RELIGIEUSE

A. Rapport du Rapporteur spécial précédent à la neuvième session du Conseil des droits de l'homme

4. Dans son dernier rapport au Conseil des droits de l'homme sur «les manifestations de la diffamation des religions et en particulier sur les incidences graves de l'islamophobie sur la jouissance de tous les droits» (A/HRC/9/12), le titulaire précédent du mandat, M. Doudou Diène, expliquait que pour traiter la question de la diffamation des religions d'une manière universelle, il était essentiel de ramener la discussion aux instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme. Il notait en particulier que des dispositions relatives à l'incitation à la haine nationale, raciale ou religieuse faisaient déjà partie des principaux instruments internationaux dont la grande majorité des pays sont signataires. Il soulignait en outre que l'ancrage du débat politique sur la diffamation de religions dans des dispositions juridiques concrètes montrerait que le combat contre l'incitation à la haine n'était pas une question idéologique Nord-Sud, mais bien une réalité dans la grande majorité des législations nationales de toutes les régions.
5. Le Rapporteur spécial précédent a, à cet égard, prôné un «changement de paradigme», qui permettrait d'imprimer au débat, actuellement axé sur la conception sociologique de la diffamation des religions, une perspective droits de l'homme de l'incitation à la haine raciale et

religieuse, reposant sur les instruments internationaux, régionaux et nationaux pertinents. Il s'est référé en particulier à l'article 7 de la Déclaration universelle des droits de l'homme, qui énonce que «tous ont droit à une protection égale contre toute discrimination qui violerait la Déclaration et contre toute provocation à une telle discrimination». En outre, le Pacte international relatif aux droits civils et politiques prévoit, au paragraphe 2 de son article 20, des restrictions impératives à la liberté d'expression en disposant que «tout appel à la haine nationale, raciale ou religieuse qui constitue une incitation à la discrimination, à l'hostilité ou à la violence est interdit par la loi». Au sujet de cet article 20 du Pacte, le précédent Rapporteur spécial a également rappelé que, dans le rapport conjoint qu'il a soumis avec la Rapporteuse spéciale sur la liberté de religion ou de conviction à la deuxième session du Conseil des droits de l'homme (A/HRC/2/3), il était souligné qu'une définition du seuil à partir duquel l'article s'applique serait particulièrement bienvenue et permettrait d'éviter toute confusion et toute conclusion simpliste quant à sa mise en œuvre. Les deux titulaires de mandat ont également invité instamment le Comité des droits de l'homme à envisager d'élaborer une observation générale sur l'article 20.

6. Sur l'incitation à la haine raciale, le précédent Rapporteur spécial s'est référé à l'alinéa *a* de l'article 4 de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, aux termes duquel les États parties s'engagent à «déclarer délits punissables par la loi toute diffusion d'idées fondées sur la supériorité ou la haine raciale, toute incitation à la discrimination raciale, ainsi que tous actes de violence, ou provocation à de tels actes, dirigés contre toute race ou tout groupe de personnes d'une autre couleur ou d'une autre origine ethnique, de même que toute assistance apportée à des activités racistes, y compris leur financement». En outre, le précédent titulaire du mandat a fait observer que, dans son Observation générale n° 15, le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale avait exprimé l'opinion que l'interdiction de la diffusion de toute idée fondée sur la supériorité ou la haine raciale est compatible avec le droit à la liberté d'opinion et d'expression».

7. Le précédent titulaire du mandat a conclu en recommandant vivement au Conseil des droits de l'homme de promouvoir un déplacement du concept sociologique de «diffamation des religions» vers la norme juridique de non-incitation à la haine nationale, raciale ou religieuse sur la base des dispositions juridiques énoncées dans les instruments internationaux en matière de droits de l'homme, notamment l'article 20 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et l'article 4 de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale.

B. Séminaire d'experts sur les relations entre les articles 19 et 20 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques

8. Le Rapporteur spécial souhaite souligner l'initiative prise par le Haut-Commissariat aux droits de l'homme d'organiser, en octobre 2008, un séminaire réunissant 12 experts dans le domaine de la liberté d'expression au regard de l'incitation à la haine raciale ou religieuse, et plus de 200 participants. Comme la Haut-Commissaire l'a indiqué dans son rapport sur le séminaire (A/HRC/10/31/Add.3), cette réunion avait pour principaux objectifs d'«examiner la problématique fondamentale des droits de l'homme à l'origine du concept de “diffamation des religions”, dans le cadre d'une démarche fondée sur le droit des droits de l'homme; et [de] donner une interprétation juridique juste des articles 19 et 20 du Pacte».

9. S'il est vrai que les experts et les participants issus d'horizons juridiques et culturels différents ont exprimé des vues extrêmement variées au cours du séminaire, le Rapporteur spécial relève que tous sont parvenus à s'entendre sur un certain nombre de questions qui sont au cœur du débat sur l'incitation à la haine raciale ou religieuse. Il convient en particulier de noter que les experts et participants ont réaffirmé la position du titulaire précédent du mandat quant au déplacement souhaitable du concept sociologique de «diffamation des religions» vers la norme juridique de non-incitation à la haine raciale ou religieuse.

10. Les experts ont également relevé le besoin de clarifier davantage les notions énoncées dans les normes internationales pertinentes, en particulier à l'article 20 du Pacte, compte tenu de la jurisprudence limitée dans ce domaine. Ils ont recommandé à cet égard d'aborder la problématique sous un angle technique et non pas politique afin de mieux comprendre le phénomène. Il a été suggéré en particulier d'organiser des ateliers régionaux pour étudier la question au niveau local, de façon ouverte. Cette démarche a été évoquée dans le document final de la Conférence d'examen de Durban.

11. Les experts sont également convenus que, outre la législation sur les appels à la haine, un vaste éventail de mesures étaient requises pour lutter contre le phénomène en général. À cet égard, la criminalisation des cas d'appel à la haine raciale ou religieuse, conformément aux instruments internationaux, ne devrait être qu'un outil parmi d'autres mis à la disposition des autorités pour lutter contre le phénomène. L'accent a été mis en particulier sur l'obligation majeure faite aux États de mettre en œuvre le droit à la non-discrimination et de garantir l'égalité de traitement. Le rôle de l'éducation, la nécessité de renforcer le professionnalisme des médias et leur capacité à s'autodiscipliner, et la promotion du dialogue au sein des religions et entre les religions ont également été mis en exergue en tant que mesures pertinentes.

C. Document final de la Conférence d'examen de Durban

12. Le Rapporteur spécial se félicite de l'adoption de l'important document final (A/CONF.211/L.1) de la Conférence d'examen de Durban tenue à Genève du 20 au 24 avril 2009. Aux fins du présent rapport, il souhaite évoquer en particulier les paragraphes de ce document qui ont trait à la question de l'incitation à la haine raciale ou religieuse et aux actes de violence raciale ou religieuse.

13. Au paragraphe 12 du document final, la Conférence a déploré «la recrudescence mondiale et le nombre des cas d'intolérance et de violences raciales ou religieuses, notamment d'islamophobie, d'antisémitisme, de christianophobie et d'antiarabisme, se manifestant en particulier à l'égard de personnes par des stéréotypes désobligeants et une stigmatisation fondés sur leur religion ou conviction, et, à ce propos, [a exhorté] tous les États Membres de l'ONU à appliquer le paragraphe 150 de la Déclaration et du Programme d'action de Durban¹».

¹ Au paragraphe 150 du Programme d'action de Durban, la Conférence mondiale contre le racisme, la discrimination raciale, la xénophobie et l'intolérance qui y est associée «engage les États, dans leur lutte contre toutes les formes de racisme, à reconnaître la nécessité de lutter contre l'antisémitisme, le racisme anti-Arabe et l'islamophobie dans le monde entier, et prie instamment tous les États de prendre des mesures efficaces pour empêcher la formation de

14. Au paragraphe 13, la Conférence a réaffirmé «que toute apologie de la haine nationale, raciale ou religieuse incitant à la discrimination, à l'hostilité ou à la violence doit être interdite par la loi, [et réaffirmé] en outre que toute propagation d'idées reposant sur la notion de supériorité raciale ou sur la haine, l'incitation à la discrimination ainsi que les actes de violence ou l'incitation à commettre de tels actes doivent être érigées en infractions tombant sous le coup de la loi, conformément aux obligations des États, et que ces interdictions sont compatibles avec la liberté d'opinion et d'expression».

15. En outre, au paragraphe 68, la Conférence s'est déclarée préoccupée «par l'augmentation au cours des dernières années des incitations à la haine, dirigées contre des communautés raciales et religieuses et des personnes appartenant à des minorités raciales ou religieuses, dans les médias écrits, audiovisuels ou électroniques, ou par tout autre moyen, provenant de diverses sources et qui ont gravement touché ces communautés et personnes».

16. Au paragraphe 69, la Conférence s'est déclarée déterminée «à prendre, conformément à l'article 20 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, toutes les mesures législatives, politiques et judiciaires nécessaires pour interdire, de manière complète et effective, tout appel à la haine nationale, raciale ou religieuse qui constitue une incitation à la discrimination, à l'hostilité ou à la violence».

17. Au paragraphe 99, la Conférence a engagé les États, conformément à leurs obligations en matière de droits de l'homme, à «déclarer illégales et à interdire toutes les organisations qui s'inspirent d'idées ou de théories fondées sur la supériorité d'une race ou d'un groupe de personnes d'une certaine couleur ou d'une origine ethnique, ou qui prétendent justifier ou encourager toute forme de haine et de discrimination nationales, raciales et religieuses, et à adopter immédiatement des mesures positives visant à éliminer toute incitation à une telle discrimination ou tous actes de discrimination».

18. Enfin, au paragraphe 134, la Conférence a pris note «de la proposition du Haut-Commissariat d'organiser, en coopération avec les parties prenantes régionales du monde entier, et à la lumière des conclusions du séminaire d'experts du Haut-Commissariat sur les relations entre les articles 19 et 20 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, une série d'ateliers d'experts dans le but d'acquérir une meilleure compréhension des modèles législatifs, des pratiques judiciaires et des politiques nationales dans différentes régions du monde en ce qui concerne la notion d'appel à la haine, de façon à évaluer le degré de mise en œuvre de l'interdiction d'incitation, comme visé à l'article 20 du Pacte, sans préjudice du mandat du Comité spécial sur les normes complémentaires».

19. Le Rapporteur spécial félicite toutes les délégations qui ont activement pris part aux négociations du projet de document final pour leur souplesse et leur volonté commune de parvenir à une solution reposant sur le consensus. Il estime que le texte du document final est subtilement équilibré en ce qu'il réaffirme l'importance de la liberté d'expression et souligne la nécessité de lutter contre les appels à la haine. À cet égard, ce document devrait être considéré comme le fondement d'une nouvelle ère dans la perception par tous de la question de l'incitation

mouvements fondés sur le racisme et des idées discriminatoires concernant les communautés en question».

à la haine raciale ou religieuse, en proposant un langage ferme et approprié pour orienter les responsables de l'élaboration des politiques dans ce domaine.

20. Le Rapporteur spécial fait également observer que la seule solution durable au problème des appels à la haine, et au racisme ou à la discrimination plus généralement, consiste à appliquer dans leur intégralité les dispositions de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, de la Déclaration et du Programme d'action de Durban et du document final de la Conférence d'examen de Durban, tous textes qui offrent le cadre le plus complet pour guider les initiatives prises aux échelons international, régional et national dans la lutte commune contre le racisme.

II. DISCRIMINATION RELIGIEUSE ET INCITATION À LA HAINE RELIGIEUSE

A. Incidences graves de l'islamophobie sur la jouissance de tous les droits des fidèles

21. Depuis sa nomination en août 2008, le Rapporteur spécial a eu communication d'informations concernant des «actes en rapport avec le phénomène de l'islamophobie», recueillies par l'Observatoire sur l'islamophobie, de l'Organisation de la Conférence islamique (OCI). Il tient à remercier l'OCI pour les rapports² qu'elle lui a transmis via sa Mission permanente d'observation auprès de l'Office des Nations Unies à Genève, les 6 octobre 2008 et 24 février, 18 mars, 30 avril et 11 et 19 mai 2009. Ces documents représentent une compilation des informations diffusées par les médias disponibles sur l'Internet, et couvrent un vaste éventail de situations se rapportant essentiellement aux pays européens et occidentaux.

22. Les informations transmises au Rapporteur spécial par l'Observatoire de l'OCI sur l'islamophobie se rapportent notamment aux représentations stéréotypées négatives dans les médias des musulmans et de l'islam, associés à une «menace» ou à un «problème»; aux restrictions concernant le port du foulard et de la burqa dans les écoles publiques; à la discrimination à l'égard des musulmans dans l'emploi; à la profanation des lieux de culte musulmans et aux restrictions concernant la construction de mosquées; à un jeu informatique intitulé «Muslim Massacre» qui incite à tuer des musulmans; à la diffusion publique de films et documentaires associant de façon exclusive les musulmans à la violence et au terrorisme; aux activités de groupes européens d'extrême droite liées à l'organisation de meetings sur «la lutte contre l'islamisation» ou sur les «mesures pratiques de lutte contre la propagation de l'Islam»; et à un enseignant accusé d'avoir insulté le prophète Mahomet. L'Observatoire de l'OCI sur l'islamophobie a également fait part d'informations concernant des initiatives prometteuses de gouvernements et d'organisations de la société civile visant à favoriser le dialogue interculturel et interreligieux, à promouvoir la participation de femmes musulmanes à la politique et à encourager des artistes musulmans à exprimer leur talent.

23. Le Rapporteur spécial souhaite également remercier l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne qui lui a adressé le 28 mai 2009 son rapport intitulé «Données en bref 2

² Les bulletins mensuels de l'Observatoire de l'OCI sur l'islamophobie peuvent être consultés en ligne à l'adresse: http://www.oic-oci.org/page_detail.asp?p_id=182.

– les musulmans»³, établi à l'issue de la première enquête européenne qui ait jamais été menée sur les minorités ethniques et d'immigrants et la discrimination et les crimes ou délits racistes. Le document présente des données sur les expériences de discrimination et de victimisation des musulmans dans l'ensemble de l'Union européenne.

24. Les principales conclusions de l'Enquête européenne sur les minorités et la discrimination axée sur les musulmans dénotent des niveaux élevés de discrimination et de victimisation chez les musulmans interrogés. Par exemple, en moyenne un participant musulman sur trois a déclaré avoir été victime de discrimination au cours des douze mois précédents, les niveaux de discrimination les plus élevés étant enregistrés dans le domaine de l'emploi, et en moyenne un sur quatre a indiqué avoir été interpellé par la police au cours des douze mois précédents et parmi eux, 40 % considéraient qu'ils l'avaient été en raison de leur statut d'immigrant ou de leur appartenance à une minorité. Le rapport indique également que la grande majorité des participants musulmans qui avaient vécu au moins un incident de discrimination ne considéraient pas la religion comme étant la raison première de cette discrimination, ou qu'en étant citoyen d'un État membre de l'Union européenne et en résidant depuis plus longtemps dans un pays de l'UE on courait un risque bien moindre d'être victime de discrimination. De plus, le rapport fait également état d'une certaine méconnaissance des droits et des mécanismes de plainte, ou d'un manque de confiance dans ces mécanismes. Par exemple, alors que 11 % des participants musulmans ont considéré qu'ils avaient été victimes d'une attaque, d'une menace ou d'actes graves de harcèlement à motivation raciale au cours des douze mois précédents, il est indiqué dans le rapport qu'il existe un réel problème de sous-évaluation du nombre de crimes racistes dans la plupart des pays membres de l'Union européenne.

25. Sur la base des informations susmentionnées fournies par l'OCI et l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne, le Rapporteur spécial souhaite établir une distinction entre a) les mentalités intolérantes; b) l'incitation à la haine religieuse; c) la discrimination religieuse; et d) la violence commise contre des fidèles d'une religion ou d'une croyance.

26. Premièrement, le Rapporteur spécial fait part de sa préoccupation face au degré d'intolérance à l'égard des musulmans des pays européens et occidentaux. Les stéréotypes ne favorisent en rien l'instauration d'un climat propice à un dialogue constructif et pacifique entre les différentes communautés. Par exemple, le titulaire précédent du mandat, la Rapporteuse spéciale sur la liberté de religion ou de conviction et le Rapporteur spécial sur la promotion et la protection du droit à la liberté d'opinion et d'expression ont condamné le ton et la teneur du film du parlementaire néerlandais, Geert Wilders, diffusé sur l'Internet le 27 mars 2008. Ils en ont critiqué les côtés provocateurs, déplorant l'image très déformée qui était donnée des musulmans, et ont déclaré que le film «Fitna» illustrait la tendance croissante à associer de manière exclusive les musulmans à la violence et au terrorisme. Il faudrait que les gouvernements combattent l'intolérance raciale et religieuse envers certains groupes ethniques

³ Le rapport «Données en bref 2 – les musulmans» de l'Enquête européenne sur les minorités et la discrimination menée par l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne est accessible (en anglais) à partir du site de l'Agence, à l'adresse http://fra.europa.eu/fraWebsite/attachments/EU-MIDIS_MUSLIMS_EN.pdf. Un résumé des conclusions du rapport est disponible en français à l'adresse http://fra.europa.eu/fraWebsite/attachments/EU-MIDIS-2-memo_fr.pdf.

ou religieux au moyen d'un vaste éventail de mesures visant à éduquer les populations et à leur offrir un espace de dialogue, ainsi qu'à imaginer les moyens d'instaurer la paix au sein de la société. Plus généralement, le Rapporteur spécial est d'avis que, même si les mentalités intolérantes en soi ne constituent pas une violation des droits de l'homme, elles peuvent finir par engendrer de telles violations.

27. Deuxièmement, le Rapporteur spécial souhaite dire sa vive inquiétude face aux cas signalés d'incitation à la haine religieuse. L'intolérance de certaines mentalités devient un problème de droits de l'homme dès lors qu'elle est exprimée publiquement à travers des discours prônant la haine raciale ou religieuse qui constituent une incitation à la discrimination, à l'hostilité ou à la violence. À cet égard, les informations communiquées par l'Observatoire de l'OCI sur l'islamophobie au sujet du jeu informatique «Muslim Massacre», qui était téléchargeable en libre accès sur l'Internet et dans lequel les joueurs incarnaient un soldat ayant pour mission d'«effacer la race musulmane avec un arsenal composé des armes les plus destructrices au monde», constituent, selon le Rapporteur spécial, un exemple d'incitation publique à la violence, fondée sur l'appartenance des personnes visées à une race ou à une religion. Il se dit profondément préoccupé par l'utilisation des nouvelles technologies de l'information, comme l'Internet, à des fins contraires au respect des valeurs humaines, à la dignité, à l'égalité, à la non-discrimination, au respect d'autrui et à la tolérance⁴, et il souhaiterait rappeler les obligations des États, qui sont énoncées dans le droit international, en particulier au paragraphe 2 de l'article 20 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, et à l'article 4 de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale.

28. Troisièmement, le Rapporteur spécial s'inquiète des signalements évoqués ci-dessus d'incidents dans lesquels des membres de minorités raciales ou religieuses ont été victimes de discrimination. La discrimination à l'égard de fidèles d'une religion ou d'une croyance empêche ces derniers d'exercer pleinement leurs droits fondamentaux. Elle a des conséquences néfastes sur leur droit à la liberté de religion ou de conviction mais elle a aussi des répercussions sur la jouissance d'autres droits de l'homme et libertés fondamentales. Au demeurant, d'autres droits civils et politiques, tels que l'égalité devant la loi, le droit à un procès équitable, le droit d'être à l'abri de détentions arbitraires, celui d'être à l'abri de la torture, la liberté de circulation, et la liberté de réunion et d'association peuvent être en jeu. De même les droits économiques, sociaux et culturels tels que les droits au travail, à une alimentation suffisante et à un logement, à la santé, à l'éducation et à prendre part à la vie culturelle peuvent s'en ressentir. À cet égard, le Rapporteur spécial évoque le dernier rapport de la Rapporteuse spéciale sur la liberté de religion ou de conviction au Conseil des droits de l'homme, axé sur la discrimination fondée sur la religion ou la conviction et ses conséquences sur l'exercice des droits économiques, sociaux et culturels (A/HRC/10/8, par. 29 à 54). Il souhaite rappeler aux États leurs obligations énoncées dans le droit international des droits de l'homme. Concernant la discrimination, les États ont le devoir de s'abstenir de toute discrimination à l'égard des individus ou des groupes d'individus en fonction de leur appartenance ethnique et/ou de leur religion ou conviction; ils sont tenus de prévenir cette discrimination, y compris de la part d'acteurs non étatiques; et ils doivent prendre des mesures pour garantir dans la pratique à chaque personne sur leur territoire la jouissance de tous les droits fondamentaux sans discrimination aucune.

⁴ Voir par. 91 de la Déclaration de Durban.

29. Quatrièmement, les actes de violence commis contre des membres de communautés religieuses ou de communautés de convictions constituent une violation flagrante des droits de l'homme, notamment pour ce qui est du droit à la sécurité de la personne ou en définitive du droit à la vie, tels qu'énoncés aux articles 9 et 6 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques. À cet égard, le rapport adressé par l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne indique que les participants musulmans de l'enquête ayant été victimes d'attaques, de menaces ou d'actes graves de harcèlement ont vécu en moyenne approximativement trois incidents sur la période de douze mois considérée. Le Rapporteur spécial déplore grandement les actes de violence commis contre des personnes sur la base de leur appartenance religieuse et invite les États à prendre toutes les mesures nécessaires et appropriées pour enquêter sur de tels actes, et poursuivre et punir les auteurs conformément au droit international des droits de l'homme, et pour dédommager les victimes.

30. Si les rapports que l'Observatoire de l'OCI sur l'islamophobie et l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne lui ont adressés sont tous deux axés sur les membres d'une religion spécifique et d'une région spécifique du monde, le Rapporteur spécial souhaite souligner que les fidèles d'autres religions ou convictions et d'autres régions sont également touchés par la discrimination religieuse et l'incitation à la haine religieuse. Le présent rapport est certes axé sur une religion, mais le Rapporteur spécial tient à réaffirmer la recommandation faite par son prédécesseur au sujet de la nécessité d'éviter d'établir une quelconque hiérarchie dans les différentes manifestations de la discrimination religieuse, même si celles-ci peuvent varier d'intensité et de nature en fonction du contexte historique, géographique et culturel. D'ailleurs, le présent rapport porte explicitement sur une religion mais il faudrait également prendre acte des cas de discrimination religieuse et d'incitation à la haine religieuse visant les fidèles d'autres religions ou d'autres convictions, et y remédier.

31. En outre, la vocation spécifique du présent rapport ne devrait pas détourner l'attention de la dimension intrareligieuse qualifiée par le précédent titulaire du mandat (A/HRC/9/12, par. 37) d'«une des manifestations les plus profondes et historiquement les plus violentes et les plus tenaces de discrimination et de diffamation des religions», qui aboutit souvent à la persécution de minorités intrareligieuses. De plus, le précédent titulaire du mandat a exprimé sa préoccupation à l'égard de la situation des membres de traditions spirituelles et synchrétiques, «sectes», minorités religieuses et nouveaux mouvements religieux, compte tenu de ce qu'ils sont fréquemment soumis à diverses formes de discrimination, notamment en vertu des politiques gouvernementales et des législations nationales (A/HRC/9/12, par. 38).

B. Interdépendance des normes internationales relatives aux droits de l'homme

32. La question de l'incitation à la haine raciale ou religieuse englobe les droits et les libertés consacrés dans les quatre articles ci-après d'instruments du droit international des droits de l'homme: l'article 18 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, sur la liberté de pensée, de conscience et de religion; l'article 19 du même Pacte, sur la liberté d'opinion et d'expression; l'article 20 du même Pacte, sur la propagande en faveur de la haine nationale, raciale ou religieuse, qui constitue une incitation à la discrimination, à l'hostilité ou à la violence; l'article 4 de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, sur l'incitation à la discrimination raciale ainsi que tous actes de violence, ou provocation à de tels actes.

33. Compte tenu de l'interdépendance de ces dispositions du droit international des droits de l'homme, le Rapporteur spécial a travaillé en coopération avec la Rapporteuse spéciale sur la liberté de religion ou de conviction et le Rapporteur spécial sur la promotion et la protection du droit à la liberté d'opinion et d'expression. Les trois titulaires de mandat se sont penchés sur la question de la liberté d'expression et d'incitation à la haine raciale et religieuse lors d'une manifestation organisée en marge de la Conférence d'examen de Durban par le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme⁵.

34. Rappelant que tous les droits de l'homme sont universels, indissociables, interdépendants et intimement liés, les trois titulaires de mandat ont souligné l'interdépendance de ces droits dans le contexte du débat sur la liberté d'expression et l'incitation à la haine raciale ou religieuse. Ils ont réaffirmé que le droit à la liberté d'expression constitue un volet essentiel du droit à la liberté de religion ou de conviction et qu'il doit, à ce titre, bénéficier de la protection voulue dans la législation nationale. De plus, la liberté d'expression est fondamentale dans la création d'un climat rendant possible la tenue d'un débat profond sur la religion. Si l'exercice de la liberté d'expression peut, dans certains cas extrêmes, altérer le droit de certains individus d'afficher leur religion ou leur conviction, les trois titulaires de mandat ont déclaré qu'il n'en était pas moins inexact sur le plan des idées de présenter la «diffamation des religions» *in abstracto* comme un conflit entre le droit à la liberté de religion ou de conviction et le droit à la liberté d'opinion ou d'expression.

35. Les trois titulaires de mandat ont reconnu l'existence de problèmes, ces dernières années, liés à la diffusion d'expressions offensantes pour certains croyants. Loin d'être nouveau, ce phénomène avait touché de tout temps les pays de toutes les régions du monde et avait visé diverses religions et croyances. Les événements du 11 septembre 2001 avaient toutefois exacerbé les tensions dans les relations entre communautés. Dans un tel contexte, les trois titulaires de mandat suggéraient d'établir une nette distinction entre les trois formes d'expression suivantes: a) celles qui constituent une infraction au regard du droit international; b) celles qui ne tombent pas sous le coup du droit pénal mais peuvent donner lieu à une action civile; et c) celles qui ne justifient pas une sanction pénale ou civile mais sont tout de même préoccupantes parce qu'elles dénotent un manque de tolérance, de civilité et de respect de la religion ou de la conviction d'autrui. Ils ont néanmoins souligné avec fermeté que la liberté d'expression et les exigences d'une société pluraliste, large d'esprit et démocratique devaient être prises en considération dans tous les cas examinés. La liberté d'expression doit être comprise dans sa dimension positive. La garantie de la même liberté d'expression pour tous constitue une forme de lutte contre le racisme et la discrimination. Les trois experts ont ajouté qu'il fallait instaurer, avec l'exercice de la liberté d'expression, un climat de respect et de compréhension entre les peuples, les cultures et les religions.

36. Si le débat concernant la diffusion d'expressions offensantes pour certains croyants avait, au fil des ans, tourné autour de la notion de «diffamation des religions», les trois titulaires de mandat se sont félicités que le débat semble s'orienter vers la notion d'«incitation à la haine raciale ou religieuse». Ils ont rappelé les difficultés rencontrées pour établir une définition

⁵ Le texte intégral de la déclaration conjointe des trois Rapporteurs spéciaux peut être consulté en ligne (en anglais seulement) à l'adresse: http://www2.ohchr.org/english/issues/racism/rapporteur/docs/Joint_Statement_SRs.pdf.

objective de l'expression «diffamation des religions» à l'échelle internationale, ouvrant la porte à des interprétations abusives. À l'échelle des pays, les lois nationales sur le blasphème peuvent s'avérer contreproductives en ce qu'elles peuvent entraîner une censure de facto de toute critique au sein des religions et entre les religions. De fait, nombre de ces lois offrent des niveaux de protection différents aux différentes religions et se sont souvent révélées appliquées de façon discriminatoire. Les trois experts ont mentionné qu'il existait de nombreux exemples de minorités confessionnelles ou de défenseurs de positions religieuses minoritaires, mais aussi d'athées et de non-croyants, persécutés en vertu d'une législation réprimant les délits religieux ou de lois au demeurant relativement neutres appliquées de façon outrancière.

37. Contrairement à certains qui avaient fait valoir que la «diffamation des religions» pouvait être assimilée au racisme, les trois Rapporteurs spéciaux ont mis en garde contre la confusion entre les déclarations racistes et l'acte de «diffamation d'une religion». À cet égard, ils ont totalement souscrit à l'affirmation énoncée dans la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, selon laquelle «toute doctrine de supériorité fondée sur la différenciation entre les races est scientifiquement fautive, moralement condamnable et socialement injuste et dangereuse». De plus, il n'y a pas forcément d'analogie à établir pour ce qui est des questions religieuses. En fait, plusieurs religions se caractérisent par le fait qu'elles déclarent détenir la vérité – voire revendiquent leur suprématie –, ce qui a été jusqu'à présent accepté comme faisant partie de leurs bases théologiques. Par conséquent, les éléments constitutifs d'une déclaration raciste pourraient ne pas être les mêmes que ceux d'un propos «diffamatoire envers une religion» en tant que tel. C'est pour cette raison que les mesures législatives, en particulier dans la sphère pénale, adoptées dans l'ordre juridique national pour lutter contre le racisme ne sont pas toujours applicables aux atteintes diffamatoires à une religion.

38. Les trois experts ont jugé nécessaire d'ancrer le débat sur ces questions dans le cadre juridique international existant pertinent que procure le Pacte international relatif aux droits civils et politiques. Si le Pacte établit la liberté d'expression, il en pose aussi sans ambiguïté les limites, par exemple aux articles 19 et 20. En outre, au paragraphe 2 de l'article 20, le Pacte impose aux États d'interdire toute formulation équivalant à un appel à la haine nationale, raciale ou religieuse qui constitue une incitation à la discrimination, à l'hostilité ou à la violence. Les Rapporteurs spéciaux ont toutefois également admis qu'il était encore difficile de définir les actes qui pouvaient relever du paragraphe 2 de l'article 20 du Pacte. De fait, il n'est pas aisé de déterminer ce qui constitue une incitation à la violence, à l'hostilité ou à la discrimination et de tracer la frontière entre la critique – même si elle est jugée offensante – et l'appel à la haine. D'un point de vue juridique, les trois titulaires de mandat ont suggéré que chaque catégorie de faits était particulière et ne pouvait être appréciée et jugée, que ce soit par un magistrat ou par tout autre organe impartial, qu'en fonction des circonstances particulières qui l'entourent et en tenant compte du contexte.

39. Il peut être plus aisé de définir les expressions pouvant entrer dans la catégorie des incitations à commettre des actes de génocide, de violence ou de discrimination que de déterminer celles qui équivalent à une incitation à l'hostilité. Dans le cas du génocide, les déclarations incitant à la violence sont plus manifestes. Au Rwanda, à Radio Mille Collines, les appels lancés aux Hutus pour qu'ils «tuent les cafards [Tutsis]» ont constitué un cas net d'appel à la haine raciale constitutif d'une incitation à la violence. Les trois titulaires de mandat ont rappelé qu'il existait une obligation d'agir promptement en pareil cas et de tenir compte des

signes précurseurs. Il y a beaucoup à apprendre des tribunaux pénaux internationaux pertinents qui ont dû statuer sur ces questions difficiles dans un certain nombre d'affaires qui ont fait jurisprudence.

40. Les trois experts ont rappelé que la notion d'incitation à l'hostilité pouvait, toutefois, être sujette à des conceptions subjectives, dépendant fortement de la perspective choisie. Assurément, l'auteur présumé d'appels à la haine, la victime présumée, l'individu lambda ou un juge s'appuieront sur des définitions très différentes de ce qu'est – ou n'est pas – l'incitation à l'hostilité. Il faut garder à l'esprit que, quelle que soit la personne qui interprète la notion d'hostilité, le risque d'une certaine subjectivité demeure. Par rapport aux questions raciales, qui tendent à être plus tranchées, le degré de subjectivité peut être plus élevé encore lorsque le sentiment religieux et la susceptibilité dans ce domaine sont en jeu. En fin de compte, seule une opinion publique mûre et informée peut véritablement garantir l'harmonie raciale et religieuse, et il est important de pouvoir s'appuyer sur un ensemble de critères juridiques objectifs.

41. Dans ce contexte, les trois titulaires de mandat ont évoqué le séminaire d'experts sur les articles 19 et 20 du Pacte, organisé par le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme en octobre 2008, à Genève. Au cours de ce séminaire, les experts ont recensé les critères objectifs ci-après pour prévenir l'application arbitraire de normes juridiques nationales relatives à l'incitation à la haine raciale ou religieuse:

- a) Il faut une intention publique d'inciter à la discrimination, à l'hostilité ou à la violence pour que les appels à la haine puissent être érigés en infraction;
- b) Toute limitation de la liberté d'expression devrait être définie avec clarté et précision et énoncée dans la loi. De plus, elle doit être nécessaire et proportionnée par rapport à l'objectif qu'elle vise, c'est-à-dire l'interdiction des appels à la haine;
- c) Les limitations de cette liberté ne doivent pas menacer l'exercice du droit proprement dit. Pour autant qu'il s'agisse de la liberté d'expression, les moyens les moins intrusifs possibles devraient être employés pour éviter le risque de décourager l'exercice de cette liberté;
- d) La décision concernant ces limitations devrait être prise par un juge indépendant et impartial.

42. En conclusion, les trois titulaires de mandat ont rappelé que le but ultime était de trouver les moyens les plus efficaces de protéger les personnes contre les incitations à la haine et à la violence émises par d'autres. Les appels à la haine ne sont qu'un symptôme, une manifestation des sentiments plus profonds que sont l'intolérance et le sectarisme. Par conséquent, les mesures juridiques, telles que les seules restrictions de la liberté d'expression, sont loin d'être suffisantes pour amener un réel changement dans les mentalités, les perceptions et les discours. Les trois experts ont réaffirmé que pour venir à bout des causes profondes de l'intolérance, il était nécessaire de disposer d'un plus vaste éventail de mesures, par exemple dans les domaines du dialogue interculturel ou de l'éducation à la tolérance et à la diversité. De plus, ces mesures devraient aussi englober le renforcement de la liberté d'expression. De fait, en réaction aux appels à la haine, il faut lancer d'autres appels, des appels sensibilisant aux différences culturelles; des appels en faveur de la diversité; des appels donnant la parole aux minorités, par exemple avec l'appui des médias locaux et grâce à leur représentation dans les médias à grande

audience. Ces autres appels peuvent constituer la meilleure stratégie pour atteindre le cœur et l'esprit de chacun, changer la façon de penser et non pas seulement la façon d'agir.

III. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

43. Le Rapporteur spécial se félicite des changements importants survenus au cours de l'année écoulée sur la question examinée. Il rappelle la recommandation de son prédécesseur (A/HRC/9/12, par. 65) selon laquelle le Conseil des droits de l'homme devrait «promouvoir un déplacement du concept sociologique de “diffamation des religions” vers la norme juridique de non-incitation à la haine nationale, raciale ou religieuse sur la base des dispositions juridiques énoncées dans les instruments internationaux en matière de droits de l'homme, notamment les articles 18 à 20 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et l'article 4 de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale».

44. En outre, le Rapporteur spécial souligne l'initiative prise par la Haut-Commissaire aux droits de l'homme d'organiser un séminaire d'experts sur la question, qui a permis de mieux cerner le débat et de formuler quelques idées importantes pour l'avenir. Il souhaite également appuyer la suggestion de la Haut-Commissaire d'organiser une série d'ateliers d'experts, avec pour objectif d'obtenir une meilleure compréhension des structures législatives et des pratiques judiciaires dans les différentes régions du monde, reflétant les divers systèmes et traditions juridiques en ce qui concerne la notion de provocation à la haine raciale ou religieuse figurant à l'article 20 du Pacte, et d'arriver à une vue globale de l'état d'avancement de l'application de l'interdiction de l'incitation en vue d'améliorer la compréhension des modèles législatifs et des pratiques judiciaires dans les différentes régions du monde (A/CONF.211/PC.4/5, par. 58, suggestion que la Haut-Commissaire a reprise dans le document final de la Conférence d'examen de Durban, au paragraphe 134).

45. Le Rapporteur spécial estime que l'accord scellé dans le document final de la Conférence d'examen de Durban est subtilement équilibré en ce qu'il réaffirme l'importance de la liberté d'expression et souligne la nécessité de lutter contre les appels à la haine. Il recommande donc de considérer ce document comme le fondement d'une nouvelle ère dans la perception de questions délicates telles que celle de l'incitation à la haine raciale ou religieuse. Il recommande en particulier aux responsables de l'élaboration des politiques de s'appuyer sur le langage ferme et approprié du document final et de le mettre en œuvre à l'échelle nationale.

46. En ce qui concerne les rapports évoqués plus haut (voir par. 21 à 24) transmis au Rapporteur spécial, il conviendrait d'opérer une distinction entre les quatre sujets de préoccupation suivants: a) les mentalités intolérantes, qui ne constituent pas encore une violation des droits de l'homme, mais peuvent en fin de compte y aboutir; b) les appels à la haine raciale ou religieuse, qui constituent une incitation à la discrimination, à l'hostilité ou à la violence et qui sont interdits par le droit international des droits de l'homme; c) la discrimination à l'égard de membres de communautés religieuses ou de communautés de convictions, qui est également clairement interdite par les normes internationales relatives aux droits de l'homme et qui a des répercussions néfastes sur la jouissance des droits civils, culturels, économiques, politiques et sociaux; et d) les actes de violence commis contre des membres de communautés religieuses ou de communautés de convictions, qui

constituent une violation flagrante des droits de l'homme, par exemple au regard du droit à la sécurité de la personne ou en définitive du droit à la vie.

47. Le Rapporteur spécial souhaite réitérer la recommandation de son prédécesseur tendant à ce que le Conseil des droits de l'homme invite les gouvernements à se conformer pleinement, dans leur lutte contre la discrimination raciale et religieuse et contre les incitations à la haine raciale ou religieuse, à leurs obligations en matière de liberté d'expression et de liberté de religion ou de conviction, comme le veulent les instruments internationaux et, en particulier, les articles 18 à 20 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et l'article 4 de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, dans le respect de leur interdépendance et de leur complémentarité.

48. À cet égard, le Rapporteur spécial souhaite rappeler que les normes internationales existantes prémunissent déjà contre la discrimination raciale et religieuse, ainsi que contre les incitations à la haine raciale ou religieuse. Il souligne en l'occurrence qu'en juin 2009, un nombre total de 164 États avaient ratifié le Pacte international relatif aux droits civils et politiques et que 173 États étaient parties à la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale. Il invite les États qui n'ont pas encore ratifié ces instruments internationaux à envisager de le faire.

49. Le Rapporteur spécial appelle l'attention sur le fait que, si l'obligation d'interdire la discrimination et les incitations à la haine raciale ou religieuse ne prête pas à équivoque dans le droit international relatif aux droits de l'homme, elle n'est qu'une mesure parmi d'autres à mettre en œuvre pour garantir pleinement le droit à l'égalité de traitement et pour lutter contre le racisme et toutes les formes de discrimination. À cet égard, au titre de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, les États ont une obligation primordiale d'adopter des mesures qui encourageront la tolérance et le respect de la diversité culturelle, y compris la diversité religieuse. Ce n'est qu'en mettant en œuvre ce vaste éventail de mesures que les États pourront garantir des moyens de défense à long terme contre les répercussions insidieuses des appels à la haine.

50. Enfin, le Rapporteur spécial recommande d'accorder une très grande attention à la mise en œuvre des obligations fondamentales des États en matière de protection des personnes et des groupes de personnes contre les violations de leurs droits induites par les appels à la haine. Les cas d'incitation à la haine raciale ou religieuse sont gravement préoccupants et doivent être traités promptement dans le cadre international actuel en matière de droits de l'homme. Il souhaite également rappeler aux États l'obligation qui leur incombe en vertu des normes internationales existantes en matière de droits de l'homme de protéger les membres des communautés religieuses ou des communautés de convictions contre la violation de leur droit à la liberté de religion ou de conviction.
