



Assemblée générale

Distr. générale
6 août 2018
Français
Original : anglais

Soixante-treizième session

Point 72 b) de l'ordre du jour provisoire*

**Élimination du racisme, de la discrimination raciale,
de la xénophobie et de l'intolérance qui y est associée :
application intégrale et suivi de la Déclaration
et du Programme d'action de Durban**

Formes contemporaines de racisme, de discrimination raciale, de xénophobie et de l'intolérance qui y est associée

Note du Secrétaire général

Le Secrétariat a l'honneur de transmettre à l'Assemblée générale le rapport de la Rapporteuse spéciale sur les formes contemporaines de racisme, de discrimination raciale, de xénophobie et de l'intolérance qui y est associée, M^{me} Tendayi Achiume, établi en application de la résolution [72/157](#) de l'Assemblée générale.

* [A/73/150](#).



Rapport de la Rapporteuse spéciale sur les formes contemporaines de racisme, de discrimination raciale, de xénophobie et de l'intolérance qui y est associée

Résumé

Dans le présent rapport, la Rapporteuse spéciale sur les formes contemporaines de racisme, de discrimination raciale, de xénophobie et de l'intolérance qui y est associée analyse la menace que le populisme nationaliste fait peser sur les principes fondamentaux des droits de l'homme que sont la non-discrimination et l'égalité. Le rapport examine la montée des idéologies et stratégies populistes nationalistes qui constituent une menace inquiétante pour l'égalité raciale en encourageant la discrimination, l'intolérance et la création d'institutions et de structures qui perpétueront l'exclusion raciale. Le rapport condamne le populisme nationaliste qui favorise les pratiques et politiques exclusives ou répressives portant atteinte aux individus ou groupes sur la base de leur race, de leur appartenance ethnique, de leur origine nationale ou de leur religion, y compris en relation avec le sexe, l'orientation sexuelle, la situation au regard du handicap, le statut migratoire ou autres catégories sociales apparentées. Le présent rapport entend : a) apporter des précisions analytiques aux débats sur les droits de l'homme concernant le populisme nationaliste ; b) cartographier les dangers les plus urgents que celui-ci pose du point de vue de l'égalité raciale ; c) rappeler les normes internationales en matière de droits de l'homme, d'égalité et de non-discrimination qui s'appliquent à ce contexte.

Table des matières

	<i>Page</i>
I. Activités de la Rapporteuse spéciale	4
A. Visites de pays	4
B. Autres activités	4
II. La menace du populisme nationaliste pour l'égalité raciale	4
A. Introduction : populisme nationaliste	4
B. Tendances mondiales et régionales : une analyse de l'égalité raciale	8
C. Cadre juridique en vigueur	17
III. Conclusions et recommandations	23

I. Activités de la Rapporteuse spéciale

1. Le présent rapport est soumis en application de la résolution [72/157](#) de l'Assemblée générale.

A. Visites de pays

2. La Rapporteuse spéciale exprime sa gratitude au Gouvernement du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord pour avoir coopéré durant la visite officielle qu'elle y a effectuée du 30 avril au 11 mai 2018.

3. La Rapporteuse spéciale souhaiterait remercier les Gouvernements du Brésil, du Maroc, des Pays-Bas, de la Pologne et du Qatar pour avoir accepté ses rapports sur ses visites de pays. Elle prie instamment les États Membres de réserver une réponse positive à ses demandes en attente¹, et le Gouvernement de Colombie de revenir sur sa décision de reporter l'examen de sa demande de visite de pays.

B. Autres activités

4. Les activités menées par la Rapporteuse spéciale de novembre à mars 2018 sont reprises dans son rapport soumis au Conseil des droits de l'homme à sa trente-huitième session ([A/HRC/38/52](#)). Les 6 et 7 juin, la Rapporteuse spéciale a participé à des manifestations parallèles et réunions informelles tenues en marge du cinquième cycle de négociations sur le Pacte mondial pour des migrations sûres, ordonnées et régulières. Les 25 et 26 juin, la Rapporteuse spéciale a participé à une table ronde d'experts, tenue à La Haye, sur le thème « Déchéance de la nationalité comme mesure de sécurité ».

5. La Rapporteuse spéciale a présenté son premier rapport au Conseil des droits de l'homme le 2 juillet 2018 et a pris part à deux manifestations parallèles : la première sur le projet de déclaration des Nations Unies sur la promotion et le plein respect des droits de l'homme des personnes d'ascendance africaine ; la deuxième sur la lutte contre les formes contemporaines de racisme, notamment les lois, politiques, pratiques et discours prenant pour cible les migrants et autres acteurs associés à la migration. Elle a également convoqué une consultation de la société civile sur l'élaboration d'un programme international de lutte contre le racisme pour les droits de l'homme à l'ombre du nationalisme populiste.

II. La menace du populisme nationaliste pour l'égalité raciale

A. Introduction : populisme nationaliste

6. La souveraineté populaire et l'engagement pour la prospérité nationale constituent des principes parfaitement compatibles avec les normes internationales relatives aux droits de l'homme et ont joué un rôle majeur dans la poursuite de l'égalité raciale au niveau mondial. Toutefois, la montée des idéologies et stratégies du populisme nationaliste constitue une menace inquiétante pour l'égalité raciale en encourageant la discrimination, l'intolérance et la création d'institutions et de structures qui perpétueront l'exclusion raciale. La Rapporteuse spéciale condamne le populisme nationaliste qui favorise les pratiques et politiques exclusives et répressives portant atteinte aux particuliers ou groupes sur la base de leur race,

¹ Énumérées dans le document [A/HRC/38/52](#), par. 2.

appartenance ethnique, origine nationale et religion, en relation avec le sexe, l'orientation sexuelle, la situation au regard du handicap, le statut migratoire ou autres catégories sociales apparentées. Beaucoup ont dénoncé les dangers que la popularité croissante des différentes formes du populisme faisait peser sur le respect des droits de l'homme au niveau international. Le présent rapport entend : a) apporter des précisions analytiques aux débats sur les droits de l'homme concernant le populisme nationaliste ; b) cartographier les dangers les plus urgents que celui-ci pose du point de vue de l'égalité raciale ; c) rappeler les normes internationales en matière de droits de l'homme, d'égalité et de non-discrimination applicables à ce contexte.

7. Les politologues n'ont pas le même point de vue pour conceptualiser et définir au mieux le populisme. Quatre grandes approches existent qui l'appréhendent respectivement comme une idéologie ; une forme de discours ou de rhétorique ; une stratégie politique ; un type de logique politique². Le présent rapport examine le populisme implicitement selon ces quatre approches.

8. La définition du populisme demeure sujette à controverse, mais un consensus se dégage plus ou moins de la recherche universitaire autour de plusieurs traits qui définissent et caractérisent précisément les phénomènes politiques en jeu dans la présente analyse. De manière générale, l'idéologie populiste insiste sur la fracture sociétale qui existe entre, d'une part, des élites irresponsables ou corrompues et, d'autre part, « le peuple », à savoir, la population en général considérée comme exploitée ou négligée par les élites détentrices du pouvoir. Dans ses variantes les plus dangereuses, le populisme déploie une vision exclusive et monolithique de ceux qui peuvent prétendre faire partie du peuple. Le populisme en vient alors à stigmatiser également les groupes et individus exclus du peuple bien que dépourvus de tout statut élitiste³. Un chercheur a alors été amené à définir le populisme comme « une forme d'exclusion des politiques identitaires »⁴. Pour en bien mesurer la dangerosité pour les droits de l'homme, il est essentiel de noter que le populisme se mobilise non seulement contre l'élitisme, mais également contre le pluralisme, ainsi qu'il est précisé ci-dessous.

9. Les politologues spécialisés dans le populisme s'accordent plutôt à dire que celui-ci a un noyau et un contenu idéologiques limités de sorte qu'il doit généralement se combiner avec une autre idéologie pour devenir une réelle force politique⁵. C'est ainsi que les mouvements et partis populistes peuvent surgir sur l'ensemble de l'échiquier politique, aussi bien au centre qu'à gauche ou à droite. Par exemple, les mouvements de droite se font généralement l'écho de l'actuelle ferveur populiste dans toute l'Europe et aux États-Unis d'Amérique, tandis que ce sont des partis centristes et de gauche qui la portent avec le plus de succès en Asie et en Amérique latine.

10. Le populisme, de droite comme de gauche, prend généralement position contre les pouvoirs établis, en réclamant souvent la suppression de diverses institutions démocratiques libérales perçues comme défavorables au groupe assimilé au « peuple ». Toutefois, les politologues constatent que le populisme de droite tend à être autocentré et à visée d'abord nationaliste, tandis que le populisme de gauche est

² Ibid., chap. 2.

³ Hanspeter Kriesi et Takis S. Pappas, « Populism in Europe during crisis: an introduction », dans Kriesi et Pappas, (dir. publ.), *European Populism in the Shadow of the Great Recession* (Colchester, Royaume-Uni, ECPR Press, 2015), p. 5.

⁴ Jan-Werner Müller, « What is Populism? » (Philadelphia, University of Pennsylvania Press, 2016), p. 3.

⁵ Cas Mudde et Cristóbal Rovira Kaltwasser, « Populism: A Very Short Introduction » (New York, Oxford University Press, 2017).

traditionnellement internationaliste⁶. Cela tient notamment au fait que les partis populistes de gauche définissent le peuple selon une logique de classe en se référant essentiellement aux pauvres alors que les partis populistes de droite le définissent selon des critères culturels et nativistes⁷. Les chercheurs ont également relevé que le populisme de droite est tout particulièrement hostile aux droits des minorités à l'inverse du populisme de gauche⁸. Celui-ci peut néanmoins menacer les droits de l'homme et l'égalité raciale. L'histoire, latino-américaine par exemple, a montré que les réformes sociales portées par le populisme de gauche ont parfois amélioré l'existence de groupes marginalisés, mais des populistes de gauche aujourd'hui au pouvoir se prêtent à des répressions politiques extrêmes ainsi qu'à d'autres violations des droits fondamentaux. Cela tient en partie au refus souvent manifesté par les partis populistes de gauche de toute concurrence politique au nom du droit exclusif à gouverner même s'ils ne prennent généralement pas les minorités en soi pour cible⁹. Il importe ainsi de souligner l'antipluralisme affiché par les formes les plus dangereuses du populisme, de gauche comme de droite¹⁰.

11. Le présent rapport examine le populisme nationaliste pour souligner les menaces que la combinaison des deux orientations ci-dessus fait peser en particulier pour l'égalité raciale. Le populisme nationaliste – notamment d'inspiration ethnonationaliste – tend à réduire « le peuple » à un groupe racial, ethnique ou religieux particulier assimilé à l'unique collectivité nationale légitime. Les populistes de droite plaident pour cette conceptualisation ethnonationaliste du peuple en présentant le multiculturalisme toujours plus grand des sociétés comme le signe d'une menace imminente pour la survie et la préservation de la nation. Les populistes nationalistes de droite montent systématiquement d'un cran en soutenant que ceux qui sont identifiés comme « le peuple » sont depuis longtemps victimes de la société multiculturelle et que le multiculturalisme lui-même est un facteur du déclin socio-économique du « peuple ». Ainsi, leur stratégie consiste à prendre pour cible non seulement les élites, mais également le multiculturalisme et les membres des races, ethnies et religions minoritaires comme autant d'éléments du problème. Les minorités raciales, ethniques et religieuses sont reléguées au statut d'intrus illégitimes dont les intérêts contrarieraient ceux du groupe assimilé à titre exclusif au « peuple ». Ainsi, en s'appropriant le discours de la légitimité démocratique et de la représentation du « peuple », le discours populiste nationaliste masque une vision exclusive et généralement racialisées de la nation en porte-à-faux avec les conceptions libérales de la démocratie.

12. Lorsque le populisme ethnonationaliste est au pouvoir, les dirigeants peuvent superviser la réécriture de l'histoire nationale – pour nier la Shoah, par exemple – dans le souci de réaffirmer une conception raciale, religieuse ou ethnique du « peuple »¹¹. Même lorsque les populistes nationalistes ne sont pas au pouvoir, leur participation au débat public ou aux élections peut infléchir le discours politique dominant vers des prises de position d'exclusion auparavant marginales¹². Certains de ces discours notamment adhèrent à des versions ethnonationalistes de l'histoire

⁶ Ruth Wodak, « The Politics of Fear: What Right-Wing Populist Discourses Mean » (Londres, Sage, 2015), p. 148.

⁷ Robert A. Huber et Christian H. Schimpf, « On the distinct effects of left-wing and right-wing populism on democratic quality », *Politics and Governance*, vol. 5, n° 4 (2017), p. 148.

⁸ Ibid., p. 151.

⁹ Ibid., p. 148.

¹⁰ Müller, « What is Populism? », p. 3 (Outre leur antiélitisme, les populistes sont toujours antipluralistes).

¹¹ Un document croate a souligné le révisionnisme historique autorisé par le Gouvernement dans cet esprit.

¹² Voir Wodak, « The Politics of Fear », p. 184 (qui signale la normalisation des politiques populistes de droite qui tendent à faire glisser l'ensemble de la classe politique vers la droite).

nationale qui font fi des apports essentiels des minorités raciales, ethniques et religieuses à la construction de chaque nation. Les ethnonationalistes peuvent tenter d'évacuer les minorités de l'histoire des nations. Le tout dernier rapport de la Rapporteuse spéciale soumis au Conseil des droits de l'homme analyse plus en détail la menace à l'égalité raciale que constitue l'ethnonationalisme, ainsi que l'interaction existante entre idéologies extrémistes, le néonazisme notamment, et mobilisations populistes¹³.

13. Le populisme nationaliste réussit souvent à promouvoir des conceptions hétéronormatives et patriarcales de la nation, ainsi qu'une interprétation des « valeurs traditionnelles » amenant de graves atteintes contre les groupes sociaux marginalisés (notamment les femmes, les minorités sexuelles et les personnes handicapées), en particulier lorsque ceux-ci correspondent à des minorités raciales, ethniques ou religieuses. Le populisme nationaliste renforce la dominance des hommes et impose une attribution rigide du rôle des deux sexes, refusant aux femmes et à d'autres leur pleine autonomie, en particulier dans l'exercice de leurs droits en matière de sexualité et de procréation. Les femmes qui ne s'y conforment pas sont prises pour cible par les nationalistes populistes qui mènent parfois contre elles des attaques misogynes, notamment en ligne. Dans certaines régions du monde, la fièvre nationaliste populiste a également favorisé une réaction contre l'égalité des droits pour les lesbiennes, gays, bisexuels, transgenres, queers et intersexes (LGBTQI) de manière à leur nier leur dignité humaine inhérente et le plein exercice de leurs droits fondamentaux. Une analyse complète du populisme nationaliste sous l'angle de l'égalité raciale ne doit pas perdre de vue les manières dont les multiples identités sociales croisées transforment l'expérience de la discrimination raciale dans ce contexte comme dans d'autres. Cette analyse doit également considérer les divers usages que les États donnent aux lois patriarcales et discriminatoires à l'égard des femmes pour parvenir à l'exclusion raciale, ethnique et religieuse, comme l'examine le tout dernier rapport soumis au Conseil des droits de l'homme dans le cadre du présent mandat¹⁴.

14. Des raisons portent à croire que de nouveaux types de médias appuient ou amplifient l'influence du populisme nationaliste dont les chefs ont su particulièrement bien mettre à profit les technologies des nouveaux médias (notamment les médias sociaux). La recherche a mis en valeur, par exemple, le rôle de médias toujours plus divers privilégiant un style de communication qui exploite le sensationnel prisé des populistes¹⁵. Le côté provocateur des dirigeants nationalistes populistes séduit les industries des médias soucieuses d'élargir leur audience par le sensationnel et la diffusion de scandales. Profiteurs des médias, les populistes nationalistes n'en ont pas moins pour caractéristique de réprimer les médias libres indépendants. Accusés par les populistes d'être des agents de « l'élite » corrompue ou bien des intrus propagateurs de fausses informations, les organes de presse critiques des dirigeants populistes peuvent même se voir empêchés de diffuser, comme indiqué ci-dessous.

15. C'est à juste titre que Zeid Ra'ad Al Hussein, Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme, a adopté une position courageuse en dénonçant publiquement plusieurs dirigeants populistes qui n'ont pas hésité à attiser le racisme, la xénophobie et l'intolérance qui y est associée au mépris des droits fondamentaux de nombreuses personnes vivant dans leurs pays : Norbert Hofer (Autriche), Donald Trump (États-Unis d'Amérique), Marine Le Pen (France), Viktor Orbán (Hongrie), Geert Wilders (Pays-Bas), Nigel Farage (Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord), Robert Fico (Slovaquie) et Miloš Zeman (Tchéquie) entre

¹³ Voir [A/HRC/38/52](#).

¹⁴ Ibid.

¹⁵ Benjamin Moffit, « The Global Rise of Populism: Performance, Political Style and Representation » (Stanford, Californie, Stanford University Press, 2016).

autres¹⁶. La réponse du Haut-Commissaire au Premier Ministre de Hongrie en particulier donne des exemples du caractère mensonger des allégations qui sont souvent au cœur de la démagogie populiste nationaliste. En février 2018, le Premier Ministre Orbán a déclaré devant un groupe de conseillers municipaux : « Nous ne voulons pas que notre couleur [...] soit mélangée à d'autres. »¹⁷ Le Haut-Commissaire a déclaré que, selon le dernier recensement pratiqué en Hongrie d'une population totale de 10 millions d'habitants¹⁸, vivent dans le pays 1 064 hommes et 260 femmes originaires d'Afrique, un total de 10 559 personnes originaires de toute l'Asie, et trop peu du Moyen-Orient pour être comptabilisés. Le Premier Ministre Orbán n'en a pas moins représenté les musulmans et les Africains comme une menace existentielle pour la culture hongroise. Il importe d'urgence de dénoncer les mensonges racistes et xénophobes des nationalistes populistes.

B. Tendances mondiales et régionales : une analyse de l'égalité raciale

16. Cette rubrique regroupe différents types de violations des droits fondamentaux discriminatoires sur le plan racial qui sont le fait du populisme nationaliste dans le monde. Des exemples sont tirés de différentes sources, notamment les documents communiqués à la Rapporteuse spéciale en réponse à son appel à contributions au présent rapport¹⁹. Les tendances d'aujourd'hui concernent notamment des menaces individualisées et structurelles et doivent faire l'objet d'une analyse croisée permettant de bien saisir comment les autres catégories sociales comme le sexe, l'orientation sexuelle et la situation au regard du handicap peuvent compliquer et modifier la pratique de la discrimination et de l'intolérance ancrée dans le populisme nationaliste.

Violence raciste et xénophobe, crimes et discours haineux

17. La hausse des actes de violence raciste et xénophobe et des crimes et discours haineux dans le monde a peut-être été l'incidence la plus visible de la résurgence du populisme nationaliste sur l'égalité raciale. Cette résurgence a également contribué à diffuser et banaliser des messages d'intolérance auparavant cantonnés à des programmes marginaux et extrémistes.

18. S'agissant de l'Europe, dans un rapport publié en 2016 sur les crimes haineux, l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne a souligné l'omniprésence de la violence, du harcèlement, des menaces et des propos xénophobes prenant pour cible les demandeurs d'asile et les migrants, mais également les personnes avec des origines ethniques visibles, ainsi que les musulmans (en particulier les musulmanes). Les défenseurs des droits de l'homme, les personnalités politiques qui défendent les réfugiés ainsi que les journalistes qui traitent des questions liées aux réfugiés ont également été pris pour cible. Les auteurs d'actes et de crimes haineux ont notamment été les pouvoirs publics, des sociétés privées ainsi que des particuliers et des groupes

¹⁶ Zeid Ra'ad Al Hussein, Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme, Zeid met en garde contre populistes et démagogues en Europe et aux États-Unis d'Amérique, déclaration faite lors du gala de la Fondation pour la paix, la justice et la sécurité à La Haye, le 5 septembre 2016.

¹⁷ HCDH, « Hungary: opinion editorial by United Nations High Commissioner for Human Rights Zeid Ra'ad Al Hussein », disponible à www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=22765.

¹⁸ Voir www.ksh.hu/nepszamlalas/?lang=en.

¹⁹ Voir www.ohchr.org/EN/Issues/Racism/SRRacism/Pages/ImpactOfNationalistPopulism.aspx pendant.

d'autodéfense²⁰. Ces actes et ces crimes ont été plus ou moins graves allant parfois jusqu'au meurtre. Par exemple, selon le même rapport, en octobre 2015, un demandeur d'asile afghan a été tué par balle par la police bulgare après avoir traversé la frontière bulgare-turque. À Fermo, en Italie, un demandeur d'asile nigérian a été battu à mort à coups de barre de fer après avoir réagi à des insultes racistes proférées contre son épouse. En 2018, trois migrants ont essuyé des coups de feu alors qu'ils tentaient de retirer des matériaux en fer d'une usine désaffectée en Calabre. L'un d'entre eux, un jeune Malien militant syndical, est mort²¹. On a fait état d'agressions violentes commises contre des centres de logement et d'accueil de demandeurs d'asile dans tous les États membres de l'Union européenne qui sont toutefois très peu nombreux à enregistrer ces cas de violences et à publier des rapports publics de manière systématique²².

19. Les partis populistes nationalistes et même des responsables élus ont commis les actes les plus délictueux en matière de discours racistes et xénophobes. Dans sa recommandation de politique générale n° 15 sur la lutte contre le discours de haine, adoptée le 8 décembre 2015, la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance a dénoncé cette tendance en signalant que les groupes extrémistes n'ont pas été les seuls à cultiver et diffuser des idées racistes, xénophobes et néonazies et des discours haineux²³. Les partis dominants et leurs dirigeants, y compris les parlementaires, n'ont cessé de s'y livrer jusqu'à aujourd'hui. Selon un rapport de 2014 du Réseau européen contre le racisme, 42 discours haineux auraient été prononcés durant la campagne électorale de 2014 pour le Parlement européen²⁴. Cinq des personnes qui ont proféré des discours haineux sont devenues membres du Parlement européen. Relevée dans 27 des 42 discours haineux signalés, l'incitation implicite à la haine, aux préjugés ou à la discrimination en constituait la forme la plus fréquente. Le Réseau estime à plus de 10 % des membres du Parlement européen le poids des partis qui diffusent des idées racistes ou xénophobes. Les candidats et autres personnalités politiques s'en sont le plus fréquemment pris aux migrants, étrangers et demandeurs d'asile, membres de la population de la diversité sexuelle, musulmans et Roms.

20. En Australie, aux États-Unis d'Amérique et dans toute l'Europe, les personnalités politiques au pouvoir ont sans complexes utilisé la presse écrite et les médias sociaux pour effectuer des déclarations racistes et xénophobes qui promettaient notamment l'adoption de politiques ciblant des groupes raciaux, ethniques et religieux spécifiques, fût-ce contre la législation en vigueur. En juillet 2018, le Ministre italien de l'intérieur a nargué une décision rendue par la Cour suprême de cassation de l'Italie²⁵ selon laquelle signifier à des étrangers non-ressortissants de l'Union européenne de quitter le pays relevait de la discrimination raciale. Il a répondu à la décision en publiant un message écrit sur Facebook : « Retournez chez vous ! Retournez chez vous ! Retournez chez vous ! » au-dessus d'une photo d'un groupe d'hommes africains noirs²⁶. Dans ce climat d'intolérance

²⁰ Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne, « Current Migration Situation in the EU: Hate Crime » (Vienne, 2016).

²¹ Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne, « Periodic data collection on the migration situation in the EU », juillet 2018, qui énumère plusieurs d'actes violents perpétrés contre les demandeurs d'asile et les centres d'accueil des réfugiés.

²² Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne, « Current Migration Situation in the EU ».

²³ Commission européenne contre le racisme et l'intolérance, Recommandation de politique générale n° 15 (2015) sur la lutte contre le discours de haine, par. 24.

²⁴ Réseau européen contre le racisme, « Reporting hate speech in the #EP2014 campaign ».

²⁵ Elaine Allaby, « Telling migrants to 'go home' is racism, rules Italy's top court », *The Local*, 13 juillet 2018.

²⁶ Ibid.

publique, l'Italie a été le théâtre d'une hausse brutale du nombre d'agressions violentes motivées apparemment par la haine (de meurtres notamment) depuis début 2018²⁷.

21. Aux États-Unis d'Amérique, les discours populistes nationalistes et xénophobes du Président Donald Trump stigmatisent et dénigrent systématiquement les migrants, réfugiés et minorités raciales et ethniques. D'après les dernières statistiques²⁸ officielles relatives aux crimes haineux perpétrés aux États-Unis d'Amérique, publiées pour 2016, les forces de l'ordre ont fait état de 6 121 crimes haineux, dont 57,25 % étaient motivés par la race, l'appartenance ethnique ou l'ascendance²⁹. Ces chiffres sont en hausse depuis 2015.

22. Présenté à l'Assemblée générale à sa soixante-douzième session, le rapport de la Rapporteuse spéciale sur le nazisme, le néonazisme, ainsi que l'intolérance qui y est associée, examine les propos racistes publiés en ligne où les discours racistes et xénophobes abondent également. Par exemple, en janvier 2018, le Congrès juif mondial a relevé que les contenus antisémites publiés sur les médias sociaux et les conversations niant l'Holocauste ont augmenté d'environ 30 % par rapport à la même période en 2016³⁰.

23. Dans certaines régions d'Afrique, les discours haineux d'inspiration populiste nationaliste surgissent souvent durant les campagnes électorales. L'incitation à la violence et à la haine, notamment par des personnalités politiques, dirigeants communautaires ou journalistes, a dans les cas extrêmes amené des violations flagrantes des droits de l'homme. Sur le continent africain, les discours populistes nationalistes souvent prononcés par des personnalités politiques exploitent les vieilles doléances légitimes remontant à la période coloniale autour des droits fonciers et d'autres questions pour inspirer une intolérance raciale illégitime. L'histoire récente du Zimbabwe en offre un exemple³¹. En 2017, dans son rapport parallèle soumis au Comité pour l'élimination de la discrimination raciale³², la Commission nationale des droits de l'homme du Kenya a signalé que les discours haineux fondés sur des considérations ethniques et le dénigrement à l'encontre d'autres tribus, races et communautés ont fini par caractériser les rassemblements politiques au Kenya à l'approche des élections de 2017 et que cette incitation à la violence y a grandement contribué à la violence électorale lors des cycles électoraux de 2007 et 2012/13³³. En Afrique du Sud, les dirigeants politiques ont prononcé des discours xénophobes populistes nationalistes, parfois en légitimant indirectement la propagation de la violence xénophobe. Un dirigeant politique y a été reconnu coupable de discours haineux et d'incitation à la violence contre les Sud-Africains blancs³⁴. En Inde,

²⁷ Lunaria, « Il ritorno della 'razza' », Focus n° 4/2018, juin 2018.

²⁸ Données sur le nombre d'affaires, infractions, victimes et délinquants pour les crimes dont on a fait état, motivés en totalité ou partie par un préjugé à l'encontre de la race, religion, origine nationale ou handicap prêtés à la victime.

²⁹ États-Unis d'Amérique, Federal Bureau of Investigation, Base de données de 2016 sur les statistiques relatives aux crimes haineux, disponible à <https://ucr.fbi.gov/hate-crime/2016/topic-pages/incidentsandoffenses>.

³⁰ Voir A/HRC/38/53, par. 19.

³¹ E. Tendayi Achiume, « The SADC Tribunal: sociopolitical dissonance and the authority of international courts », dans Karen J. Alter, Laurence R. Helfer et Mikael Rask Madsen, (dir. publ.), *How Context Shapes the Authority of International Courts* (New York, Oxford University Press, 2017), p. 17.

³² Document soumis au Comité pour l'élimination de la discrimination raciale.

³³ Ibid.

³⁴ Voir Afrique du Sud, Equality Court, « Afri-Forum and Another v. Malema and Others », affaire n° 20968/2010, jugement daté du 12 septembre 2011 ; voir également HCDH, « Report from HCDH fact-finding mission to Kenya, 6-28 February 2008 », disponible à www.ohchr.org/Documents/Press/OHCHRKenyaareport.pdf.

l'élection du Parti nationaliste hindou Bharatiya Janata (BJP) a été entachée de violences perpétrées contre des membres des communautés dalit, musulmane, chrétienne et tribales. Les rapports mettent en évidence l'emploi de remarques incendiaires prononcées par les dirigeants du BJP à l'encontre de groupes minoritaires, ainsi que la montée des groupes d'autodéfenses qui prennent pour cible musulmans et dalits³⁵.

24. Une application extrême de la volonté de la majorité sans considération aucune pour les droits des minorités conduit au génocide et au nettoyage ethnique. Au Myanmar, par exemple, le discours populiste nationaliste assis sur des décennies de préjudice et de discrimination encouragée par l'État à l'encontre des musulmans rohingya a entraîné une campagne d'une violence extrême à l'encontre de la minorité constituant un nettoyage ethnique et un crime contre l'humanité³⁶. En 2016, le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme (HCDH) a signalé que, depuis les années 1990, « des organisations bouddhistes extrémistes ou ultranationalistes diffusent activement des messages de haine et d'intolérance envers les musulmans et d'autres minorités religieuses. Des groupes tels que l'Organisation pour la protection de la race et de la religion (dénommée MaBaTha) diffusent des messages attisant la peur et la haine, comparent les musulmans à des animaux, les dénigrent et les présentent comme une menace pour "l'État bouddhiste" »³⁷. Le HCDH a aussi constaté que les organisations bouddhistes ultranationalistes ont également pris pour cible des bouddhistes modérés, des militants du pluralisme religieux, des militants des droits de la femme ainsi que la Rapporteuse spéciale sur la situation des droits de l'homme au Myanmar³⁸. En mars 2018, le Conseiller spécial du Secrétaire général pour la prévention du génocide a confirmé sans équivoque que des crimes internationaux étaient perpétrés au Myanmar et que des musulmans rohingya ont été tués, torturés, violés, brûlés vifs et humiliés, uniquement pour ce qu'ils sont³⁹. La mission internationale indépendante d'établissement des faits sur le Myanmar a signalé en mars 2018 ne disposer d'aucune information attestant que le Gouvernement du Myanmar a cherché à lutter contre les discours haineux et d'autres violations dans le souci de garantir les droits fondamentaux des Rohingya, y compris le droit à la vie⁴⁰.

Institutionnalisation de l'exclusion structurelle et de ses autres formes

25. Son antipluralisme exclusif peut amener la gouvernance populiste nationaliste à l'exclusion systématique, notamment politique et sociale, de groupes ou d'individus tenus comme étrangers au « peuple ». Cette exclusion structurelle résulte de lois et politiques discriminatoires qui poursuivent notamment : la radiation des listes électorales de membres des minorités raciales, ethniques et autres ; l'adoption d'amendements constitutionnels et législatifs visant à exclure certains groupes de la vie politique selon l'origine raciale, ethnique, religieuse ou tout autre motif ; la restriction de l'accès aux biens et services publics, voire de l'égalité devant la loi, fondée sur des motifs notamment raciaux, ethniques et religieux.

³⁵ Human Rights Watch, document soumis à l'Examen périodique universel du Conseil des droits de l'homme portant sur l'Inde, 2016.

³⁶ Voir [A/HRC/32/18](#).

³⁷ Ibid., par. 22.

³⁸ Ibid.

³⁹ Adama Dieng, Conseiller spécial du Secrétaire général pour la prévention du génocide, déclaration sur sa visite effectuée au Bangladesh pour évaluer la situation des réfugiés rohingya provenant du Myanmar, 12 mars 2018.

⁴⁰ Marzuki Darusman, Président de la mission internationale indépendante d'établissement des faits sur le Myanmar, déclaration faite au Conseil des droits de l'homme à sa trente-septième session, Genève, mars 2018.

26. Une fois au pouvoir, les populistes nationalistes recourent souvent à diverses tactiques pour priver du droit de vote des groupes catalogués comme étrangers, notamment les minorités raciales et ethniques. Il peut s'agir par exemple de mesures en apparence dénuées de tout caractère racial qui imposent la détention de titres d'identité spécifiques avec photographie ou d'autres obligations qui empêchent de manière disproportionnée des groupes marginalisés de voter.

27. On peut trouver un exemple d'exclusion ethnique et religieuse institutionnalisée plus flagrant encore dans le préambule de la Constitution hongroise de 2011, qui décrit la Hongrie comme une nation de chrétiens, ethniquement distincte des minorités qui vivent à côté des « vrais Hongrois »⁴¹. En juin 2018, le Parlement de Hongrie a aggravé l'exclusion raciale et ethnique en adoptant le septième amendement à la loi fondamentale ainsi qu'un ensemble de textes législatifs « Stop Soros » modifiant les lois sur les étrangers, l'asile et la police ainsi que le Code pénal. Ces nouveaux textes de loi interdisent l'installation d'immigrés non européens en Hongrie. Ils restreignent le droit d'asile et interdisent l'entrée et le séjour dans des zones désignées du pays. En outre, ils érigent en infraction pénale toute assistance fournie aux migrants en situation irrégulière⁴². Les documents soumis par les organisations de la société civile ont également souligné l'augmentation du nombre de lois et politiques en matière d'immigration dans le pays, discriminatoires sur le plan racial, d'inspiration populiste nationaliste et réduisant les droits des non-ressortissants à l'emploi, à l'éducation et aux soins de santé.

28. Dans d'autres pays, les partis populistes nationalistes ont instauré des règlements, administratifs notamment, qui amènent l'exclusion des groupes minoritaires des registres publics des citoyens au motif qu'ils sont des migrants en situation irrégulière malgré leur droit attesté à la citoyenneté. Il s'en est suivi des cas d'apatridie et de privations du droit de vote ainsi qu'un risque accru de discrimination, y compris le déni des droits fondamentaux et le refus de l'accès aux services publics comme la santé et l'éducation. En mai 2018, la Rapporteuse spéciale a adressé une lettre au Gouvernement de l'Inde sur la mise à jour du Registre national des citoyens, processus régi par les pouvoirs publics de l'État indien d'Assam. La lettre soulignait les inquiétudes toujours plus vives de la minorité des Bengalis musulmans, traditionnellement présentés comme des étrangers même s'ils vivent en Inde depuis des générations avant même l'ère coloniale. Depuis 1997, la Commission électorale de l'Inde a arbitrairement qualifié un grand nombre de Bengalis d'« électeurs suspects ou contestés » avant de durcir les privations de leur droit de vote et de leur refuser le droit à la protection sociale comme citoyens indiens⁴³. Beaucoup ont affirmé que le processus de mise à jour s'engage généralement à maintenir les citoyens indiens dans le Registre national des citoyens, mais les parties intéressées craignent que les pouvoirs publics de l'État d'Assam, réputés particulièrement hostiles aux musulmans et populations d'ascendance bengalie, n'instrumentalisent le système de vérification pour tenter d'exclure de nombreux vrais citoyens indiens du Registre mis à jour⁴⁴.

29. Dans son tout dernier rapport soumis au Conseil des droits de l'homme, la Rapporteuse spéciale a dénoncé le nombre toujours plus grand d'États qui ont menacé d'adopter, quand ils ne l'ont pas déjà fait, des interdictions générales à l'encontre des réfugiés et d'autres non-ressortissants de telle ou telle appartenance religieuse ou origine nationale, le plus souvent des musulmans ou des habitants de pays à majorité

⁴¹ Cristóbal Rovira Kaltwasser et autres, (dir. publ.), *The Oxford Handbook of Populism* (New York, Oxford University Press, 2017), p. 599.

⁴² Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne, « Periodic data collection ».

⁴³ Rapporteuse spéciale sur les formes contemporaines de racisme, de discrimination raciale, de xénophobie et de l'intolérance qui y est associée, communication sur la législation et la politique, autre lettre IND 13/2018, 11 juin 2018.

⁴⁴ Ibid.

musulmane. Aux États-Unis d'Amérique, ces interdictions ont été appliquées par décret par un Président qui a fait des déclarations publiques à caractère raciste, xénophobe et islamophobe à l'encontre des non-ressortissants et citoyens américains issus des minorités raciales et ethniques. Le programme populiste nationaliste du Président prévoyait également des mesures de séparation de milliers d'enfants de leurs familles demandeuses d'asile à la frontière sud des États-Unis d'Amérique, mesures condamnées à juste titre au niveau mondial⁴⁵.

30. Également dans son tout dernier rapport présenté au Conseil des droits de l'homme, la Rapporteuse spéciale a souligné que les actions de mobilisation du populisme nationaliste peuvent amener à axer la politique de lutte contre le terrorisme sur des critères raciaux⁴⁶. En Europe et ailleurs, les populistes ont profité de la hausse du nombre d'attaques terroristes ces deux dernières années pour mobiliser l'appui nécessaire à des propositions de mesures ouvertement discriminatoires qui autorisent un profilage ciblant principalement les populations musulmanes dans la surveillance liée à la sécurité. Dans son rapport, la Rapporteuse spéciale explique pourquoi ces mesures contreviennent aux principes d'égalité et de non-discrimination.

Rétrécissement de l'espace démocratique et civique libéral

31. La recherche empirique a montré que la présence de partis populistes au pouvoir et dans l'opposition est en raison inverse de l'équilibre et de la séparation des pouvoirs⁴⁷. Les données montrent que, de manière générale, les gouvernements populistes nationalistes aggravent la corruption et minent les contre-pouvoirs destinés à prévenir l'empiétement illégitime de l'un des trois pouvoirs ou d'un parti politique. Les partis populistes tendent également à réprimer la société civile, tout cela au nom de la volonté du peuple.

32. En Asie comme dans d'autres régions, les dirigeants nationalistes populistes répriment toute dissidence politique et dénigrent toute personne d'opinions politiques différentes en l'assimilant à un ennemi du peuple qui mérite d'être écarté. Aux Philippines par exemple, les valeurs traditionnelles du populisme ainsi que sa rhétorique sur l'ordre public ont justifié des exécutions extrajudiciaires brutales de « toxicomanes »⁴⁸. Le Gouvernement s'y est également attaqué aux défenseurs de l'état de droit. Par exemple, le dirigeant populiste des Philippines a menacé et insulté une présidente de la Cour suprême qui s'était dite inquiète pour l'état de droit. L'éviction, deux jours plus tard, de celle-ci de la Cour suprême à l'issue d'un vote a suscité la publication d'une déclaration de préoccupation de la part du Rapporteur spécial sur l'indépendance des juges et des avocats⁴⁹. L'affaiblissement des institutions judiciaires qui jouent normalement un rôle central dans la défense des minorités, notamment raciales, ethniques et sexuelles, expose d'autant plus celles-ci à un traitement discriminatoire.

33. En Amérique latine, les populistes nationalistes au pouvoir ont systématiquement opprimé et réprimé les opposants politiques, notamment par le recours à la violence meurtrière. La Commission interaméricaine des droits de l'homme a recueilli des informations sur cette répression politique, notamment la

⁴⁵ HCDH, « United Nations experts to United States: 'Release migrant children from detention and stop using them to deter irregular migration' », 22 juin 2018.

⁴⁶ Voir [A/HRC/38/52](#).

⁴⁷ Huber et Schimpf, "On the distinct effects of left-wing and right-wing populism on democratic quality", p. 151.

⁴⁸ Rainer Eizenberger et Wofram Schaffer, « The political economy of new authoritarianism in Southeast Asia », *Austrian Journal of South-East Asian Studies*, vol. 11, n° 1 (2018).

⁴⁹ HCDH, « Judicial independence in Philippines is under threat, says United Nations human rights expert », 1^{er} juin 2018.

criminalisation du discours politique en République bolivarienne du Venezuela⁵⁰. Les défenseurs des droits de l'homme, en particulier les représentants de groupes subordonnés au plan racial, exposent également leur vie et risquent d'être assassinés dans de nombreux pays où une propagande populiste sur l'ordre public sert à justifier la criminalisation de populations marginalisées au plan socio-économique et une présence armée dans les zones correspondantes. La Commission a recueilli des éléments attestant l'assentiment et, parfois, le soutien pur et simple de partis populistes nationalistes au pouvoir aux violences perpétrées contre les défenseurs des droits de l'homme, y compris contre les représentants des peuples d'ascendance africaine et autochtones, comme au Honduras⁵¹.

34. Le populisme nationaliste a également gravement menacé les organisations de la société civile, notamment les organisations de défense des droits de l'homme qui aident les groupes minoritaires, les migrants et les réfugiés, ainsi que d'autres groupes marginalisés. En mai 2018, le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale s'est dit profondément préoccupé par la décision du Procureur général des Philippines de déposer une requête en justice visant à criminaliser 600 membres de la société civile, nombre desquels étaient des dirigeants autochtones et des défenseurs des droits de l'homme⁵². La Rapporteuse spéciale sur les droits des peuples autochtones, un ancien membre de l'Instance permanente sur les questions autochtones et un ancien membre du Mécanisme d'experts sur les droits des peuples autochtones figuraient tous les trois dans la liste.

35. Dans son rapport de 2018 soumis au Conseil des droits de l'homme, la Rapporteuse spéciale sur les droits des peuples autochtones s'est insurgée contre des atteintes sans précédent, notamment la dénonciation publique, l'intimidation et la criminalisation d'individus, groupes et communautés qui défendent les droits des personnes en déplacement. Des organisateurs d'opérations de recherche et de sauvetage en mer ont été arrêtés, ont vu leurs navires saisis et ont été accusés de contrebande⁵³.

36. En Italie, après la formation d'un gouvernement de coalition par le Mouvement 5 étoiles d'opposition au système et la Ligue du Nord, le nouveau Ministre de l'intérieur a restreint la liberté de circulation d'une organisation de la société civile conduisant des opérations de recherche et de sauvetage de bateaux de migrants en situation irrégulière en mer, et l'a menacée d'éventuelles actions en justice. Des bateaux de sauvetage ont également été empêchés d'accoster le port de refuge le plus proche, à l'instar de l'*Aquarius* en Italie en juin 2018⁵⁴. Le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) s'est dit inquiet des conséquences d'une diminution des moyens de recherche et de sauvetage au cas où les navires cessaient de répondre aux appels de détresse par crainte de ne pas être autorisés à débarquer. Le HCR a rapporté qu'au seul mois de juin 2018, le taux de décès des personnes

⁵⁰ Commission interaméricaine des droits de l'homme, « Democratic Institutions, the Rule of Law and Human Rights in Venezuela » (2017).

⁵¹ Commission interaméricaine des droits de l'homme, « Situation of Human Rights in Honduras » (2015), par. 57, 64, 85-89 et 92.

⁵² HCDH, « Philippines: United Nations racial discrimination experts voice concern at 'terrorist' list », 14 mai 2018 ; voir également : HCDH, « Philippines warned over 'massive' impact of military operations on Mindanao indigenous peoples », 27 décembre 2017.

⁵³ Voir [A/HRC/37/51](#), par. 1.

⁵⁴ Maria Grazia Giammarinaro, Rapporteuse spéciale sur la traite des êtres humains, en particulier les femmes et les enfants, déclaration faite au Conseil des droits de l'homme à sa trente-huitième session, Genève, 20 juin 2018.

traversant la Méditerranée centrale était de 1 sur 7, contre 1 sur 19 durant le premier semestre 2018 et 1 sur 38 durant le premier semestre 2017⁵⁵.

37. En juin 2018, la Hongrie a criminalisé les individus et groupes considérés comme venant en aide aux demandeurs d'asile, réfugiés et migrants en situation irrégulière. La loi en question érige en infraction pénale toute assistance fournie par un avocat, un conseiller, un bénévole ou un proche résident légal à quiconque cherche à déposer une demande d'asile ou à obtenir un permis de séjour, de même que toute autre aide juridique ou humanitaire, y compris la diffusion d'informations sur les questions relatives aux migrations, l'offre de conseils aux migrants et réfugiés, et la conduite d'activités de surveillance du respect des droits de l'homme aux frontières⁵⁶. En juin 2018, les autorités hongroises ont annoncé leur intention également d'instituer un impôt de 25 % sur le financement des organisations non gouvernementales qui « aident l'immigration »⁵⁷.

38. Un texte provenant d'Europe de l'Est s'inquiète de la censure imposée par les gouvernements populistes et du contrôle qu'ils exercent sur les médias, ainsi que de leurs campagnes de dénigrement et actes d'intimidation publique prenant pour cible les défenseurs des droits de l'homme. Aux Philippines, les médias indépendants ont fait l'objet d'attaques également. En janvier 2018, un groupe de rapporteurs spéciaux des Nations Unies a publié une déclaration pour exprimer sa vive préoccupation après la révocation de la carte de presse d'un média qui avait diffusé des informations critiques sur le Président Rodrigo Duterte et son programme meurtrier « Guerre contre les drogues »⁵⁸. Les membres affiliés au média ont été vivement vilipendés par le Président et ses partisans et menacés de violences notamment.

39. Un récent rapport des Nations Unies décrit l'utilisation d'un décret d'urgence visant à réprimer les médias indépendants en Turquie, y compris ceux qui ont participé à la participation du dialogue sur les questions liées aux Kurdes⁵⁹. Selon le Rapporteur spécial sur la promotion et la protection du droit à la liberté d'opinion et d'expression, la répression touche les médias affiliés au mouvement Gülen et les journalistes qui travaillent ou qui ont travaillé pour ces médias, les journalistes supposés avoir des liens avec le mouvement Gülen, les médias indépendants, contestataires ou représentant des minorités, ainsi que les journalistes accusés d'être affiliés au mouvement Gülen⁶⁰. Il met également en garde contre le rétrécissement général de l'espace civique et politique en Turquie⁶¹.

Patriarcat, hétéronormativité et « valeurs traditionnelles »

40. Comme indiqué ci-dessus, la rhétorique et les politiques populistes nationalistes prônent régulièrement une vision hétéronormative et patriarcale de la nation ainsi qu'un retour aux « valeurs traditionnelles ». Celles-ci correspondent souvent à des pratiques et normes patriarcales et hétéronormatives qui limitent gravement l'autonomie des femmes, ainsi que celle des minorités non conformes à leur sexe et des minorités sexuelles qui, assimilées à « l'autre », ne sont pas considérées membres

⁵⁵ Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR), « Baisse des arrivées et taux accru de mortalité en Méditerranée : Le HCR appelle à intensifier les opérations de recherche et sauvetage en mer », Point de presse, 6 juillet 2018.

⁵⁶ Voir l'ensemble des textes législatifs « Stop Soros », publication originale disponible à http://njt.hu/cgi_bin/njt_doc.cgi?docid=209036.356012. http://europa.eu/rapid/press-release_IP-171982_en.htm.

⁵⁷ HCDH, « New Hungary legislation 'shameful and blatantly xenophobic' – Zeid », 21 juin 2018.

⁵⁸ HCDH, « United Nations experts express serious alarm at effort to shut down independent media outlet in the Philippines », 25 janvier 2018.

⁵⁹ Voir [A/HRC/35/22/Add.3](#), par. 36.

⁶⁰ Ibid., par. 39.

⁶¹ Ibid., par. 58.

du « peuple » en droit de bénéficier de la nation. Dans toute l'Europe, le nombre de crimes et d'actes motivés par la haine commis contre les personnes LGBTQI a augmenté dans les pays ayant enregistré une montée des populistes nationalistes de droite⁶². Concernant l'Asie, les chercheurs ont fait valoir que, malgré la diversité de l'idéologie populiste relevée dans l'ensemble du continent, la notion de « valeurs asiatiques » a été mise en avant par des dirigeants populistes autoritaires pour justifier les attaques perpétrées contre ceux jugés ne pas s'y conformer⁶³.

41. La rhétorique populiste ethnonationaliste sur la préservation du « peuple pur et authentique » est souvent étroitement liée aux droits en matière de sexualité et de procréation. Par essence attaché à la réalisation du droit des femmes à l'égalité, le féminisme est également dépeint comme antithétique à la nation. Par exemple, un candidat à l'élection présidentielle de 2010 du Parti de la liberté d'Autriche, soutenu par l'extrême droite, a publiquement critiqué le féminisme ainsi que les efforts visant à promouvoir la prise en compte de la problématique femmes-hommes, et a soutenu que la définition juridique du mariage supposait l'intention de procréer et d'élever des enfants⁶⁴. Aux États-Unis d'Amérique, l'avortement et même la contraception ont été dépeints comme une menace aux conceptions familiales fondées sur le patriarcat blanc traditionnel. Des candidates affiliées au mouvement du Tea Party, dont Michele Bachmann et Sarah Palin, ont été jusqu'à soutenir que l'avortement devait être interdit, même en cas de viol⁶⁵. Toujours aux États-Unis d'Amérique, le Président nationaliste populiste en place a promu la misogynie en avilissant les femmes lors de déclarations publiques répétées. Outre des attaques perpétrées contre les droits des femmes à proprement parler, les populistes nationalistes ont dans plusieurs pays préconisé des amendements constitutionnels visant à établir une définition exclusivement hétérosexuelle du mariage de manière à empêcher les couples de même sexe de se marier⁶⁶.

42. Les femmes appartenant à des minorités ont été des cibles privilégiées du populisme ethnonationaliste de droite. Par exemple, dans toute l'Europe de l'Ouest, l'essentiel du débat public fait de la femme musulmane voilée le symbole de « l'autre » exclu du peuple⁶⁷. Cette image de la musulmane voilée est également invoquée pour soutenir que la misogynie est inhérente à l'islam. Les pays interdisant le port du voile islamique en public excluent de fait de nombreuses musulmanes de l'espace public, ce à quoi les tribunaux ont parfois promptement réagi. Par exemple, à l'été 2016, une trentaine de municipalités, du sud de la France principalement, ont interdit par décret le port du burkini au motif qu'il constituait un signe religieux contrevenant au principe de la laïcité, et qu'il n'était pas conforme aux règles d'hygiène et de sécurité pour la baignade en mer⁶⁸. Le Conseil d'État, la plus haute instance administrative de France, a ordonné la suspension de l'exécution de ces décrets municipaux au motif qu'ils constituaient une violation grave et injustifiée des droits fondamentaux aux libertés de circulation, des personnes et de conscience.

43. Dans d'autres régions du monde, les mobilisations populistes nationalistes ont dressé des barrières administratives et financières pour limiter l'accès des femmes

⁶² Ainsi, par exemple, pour les États-Unis d'Amérique en 2016 où, selon le Federal Bureau of Investigation, 6 121 crimes haineux ont été signalés, en hausse de 5 % par rapport à 2015. Sur ces 6 121 actes, 1 076 étaient dus à des préjugés fondés sur l'orientation sexuelle et 124 à des préjugés fondés sur l'identité de genre, en hausse respectivement de 2 % et 9 %. Voir Federal Bureau of Investigation, base de données 2016 sur les statistiques relatives aux crimes haineux.

⁶³ Eizenberger et Schaffer, « The political economy of new authoritarianism in Southeast Asia ».

⁶⁴ Wodak, « The Politics of Fear », p. 13-14.

⁶⁵ Ibid., p. 16-17.

⁶⁶ Document soumis par la Fondation de la Maison des droits de l'homme à Zagreb.

⁶⁷ Voir Wodak, « The Politics of Fear ».

⁶⁸ HCDH, « Point de presse sur la France et la Bolivie », 30 août 2016.

appartenant à des minorités à la santé en matière de sexualité et de procréation. Plusieurs pays se sont dotés de politiques discriminatoires plus explicites. Pendant de nombreuses années, le Gouvernement du Myanmar a soumis les femmes rohingya à une stricte politique de deux enfants maximum. Les femmes convaincues d'y avoir contrevenu étaient poursuivies en vertu de l'article 188 du Code pénal qui prévoyait jusqu'à 10 ans de prison, l'acquittement d'amendes ou les deux⁶⁹. La crainte de représailles exercées par les autorités en cas d'accouchement non autorisé et le manque d'accès aux moyens sûrs et modernes de régulation des naissances visant à prévenir les grossesses non désirées ont souvent conduit des femmes rohingya enceintes à fuir le pays ou à recourir à des avortements illégaux et non médicalisés⁷⁰.

C. Cadre juridique en vigueur

44. En favorisant des idéologies de supériorité raciale et des pratiques et structures d'exclusion et d'intolérance discriminatoires fondées sur la race, la couleur et l'origine nationale et ethnique, le populisme nationaliste va directement à l'encontre du droit international des droits de l'homme et des principes correspondants. La présente section explique comment les formules racistes et xénophobes contreviennent aux obligations internationales en vigueur en matière de droits de l'homme. Elle commence par résumer l'obligation juridique des États de combattre les effets structurels du populisme nationaliste, tels que la discrimination et l'exclusion institutionnalisées, ainsi que le rétrécissement de l'espace civique et démocratique, à considérer comme autant d'obstacles à l'égalité raciale.

Discrimination et exclusion structurelles ou institutionnalisées

45. Comme analysé ci-dessus, le pouvoir populiste nationaliste peut amener des mesures juridiques et stratégiques institutionnalisées contrevenant aux obligations des États Membres de défendre les droits à la non-discrimination et à l'égalité de tous devant la loi. Dans l'alinéa 1) de son premier article, la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale définit la discrimination raciale comme « toute distinction, exclusion, restriction ou préférence fondée sur la race, la couleur, l'ascendance ou l'origine nationale ou ethnique, qui a pour but ou pour effet de détruire ou de compromettre la reconnaissance, la jouissance ou l'exercice, dans des conditions d'égalité, des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans les domaines politique, économique, social et culturel ou dans tout autre domaine de la vie publique ». La Rapporteuse spéciale souhaiterait rappeler que l'interdiction de la discrimination raciale inscrite dans le droit international des droits de l'homme entend être beaucoup plus qu'une approche formelle de l'égalité. En effet, l'égalité inscrite dans le cadre international relatif aux droits de l'homme est une égalité réelle et oblige les États à s'employer à lutter contre la discrimination raciale intentionnelle ou délibérée autant que la discrimination raciale de fait ou involontaire. Le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale a souligné que les États sont tenus de supprimer les structures discriminatoires en plus de lutter contre la discrimination intentionnelle.

46. Ce cadre favorable à une réelle égalité raciale signifie que les États Membres doivent s'attaquer d'urgence aux mesures conçues pour priver des électeurs du droit de vote, ou saper l'indépendance de la magistrature, menacer la vie des défenseurs des droits de l'homme et porter atteinte à la liberté de la presse, toutes mesures

⁶⁹ Human Rights Watch, Document soumis au Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes concernant le rapport du Myanmar présenté à titre exceptionnel sur la situation des femmes et des filles originaires du nord de l'État rakhine, mai 2018, p. 7.

⁷⁰ Ibid., p. 8.

destinées à promouvoir l'instauration de nations non plurielles, monoraciales, monoethniques ou monoreligieuses. Ces mécanismes, qui ciblent et sapent directement ou indirectement les droits des groupes raciaux, ethniques, nationaux ou religieux marginalisés, doivent être considérés comme contrevenant à l'interdiction de la discrimination raciale inscrite dans le droit international des droits de l'homme.

47. Signalant en particulier que le populisme nationaliste de droite au pouvoir entraîne une très forte hausse du nombre de lois et politiques prenant pour cible les droits des non-ressortissants, la Rapporteuse spéciale souhaiterait rappeler le cadre juridique international applicable aux non-ressortissants, tel qu'énoncé dans son tout dernier rapport soumis au Conseil des droits de l'homme⁷¹. Elle réaffirme que le droit souverain que les États ont certes de réglementer l'immigration ne saurait s'exercer en violation de leurs obligations en matière d'égalité raciale et de non-discrimination. À cet égard, elle réaffirme également que les lois et politiques sur l'immigration ne sauraient être discriminantes, par leurs buts ou leurs effets, sur la base de la race, de la couleur ou de l'origine ethnique ou nationale. En particulier dans la lutte contre le terrorisme, les mesures liées notamment à l'immigration doivent respecter l'interdiction de toute discrimination raciale, notamment concernant le profilage ou les stéréotypes raciaux et ethniques.

48. Il importe tout autant de rappeler que les droits décrits dans la Déclaration sur le droit et la responsabilité des individus, groupes et organes de la société de promouvoir et protéger les droits de l'homme et les libertés fondamentales universellement reconnus, notamment les libertés de réunion, d'expression et d'association, s'appliquent à tous partout. Le droit international des droits de l'homme demande aux États de respecter, protéger et faire respecter les droits des militants, notamment de l'égalité raciale et des droits des migrants⁷². En outre, dans son article 98, la Convention de 1982 des Nations Unies sur le droit de la mer, établit l'obligation pour un capitaine de a) « prêter assistance à quiconque est trouvé en péril en mer », et b) « se porter aussi vite que possible au secours des personnes en détresse s'il est informé qu'elles ont besoin d'assistance ». Le même article stipule que « tous les États côtiers facilitent la création et le fonctionnement d'un service permanent de recherche et de sauvetage adéquat et efficace pour assurer la sécurité maritime et aérienne et, s'il y a lieu, collaborent à cette fin avec leurs voisins dans le cadre d'arrangements régionaux ». Cette disposition a pour principale interprétation que le fait que des personnes participent à des activités illicites ne saurait remettre en cause l'obligation de leur venir en aide et que la situation de migrants des personnes à sauver ne restreint en rien leur droit à être sauvées⁷³.

49. La promotion de programmes politiques et stratégiques visant à réaffirmer les « valeurs traditionnelles » au détriment des droits des femmes et des personnes non conformes à leur sexe contrevient au droit international. Dans l'alinéa a) de son article 5, la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes demande aux États parties qu'ils prennent toutes les mesures appropriées pour parvenir à l'élimination des préjugés et des pratiques coutumières, ou de tout autre type, qui sont fondés sur l'idée de l'infériorité ou de la supériorité de l'un ou l'autre sexe ou d'un rôle stéréotypé des hommes et des femmes. À l'article 7 de la Convention, il est stipulé que tous les États parties prennent toutes les mesures appropriées pour éliminer la discrimination à l'égard des femmes dans la vie politique et publique du pays, et leur assurent de prendre part à l'élaboration de la politique de

⁷¹ Voir [A/HRC/38/52](#), par. 16-21.

⁷² Voir [A/HRC/37/34](#).

⁷³ Irini Papanicolopulu, « The duty to rescue at sea, in peacetime and in war: a general overview », dans « War and security at sea », *Revue internationale de la Croix-Rouge*, vol. 98, n° 2 (Août 2016), p. 495.

l'État et à son exécution⁷⁴. Dans sa recommandation générale n° 32 (2014) sur les femmes et les situations de réfugiés, d'asile, de nationalité et d'apatridie, le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes a précisé que la Convention s'applique nécessairement aux discriminations sexuelles ou sexistes qui touchent de manière disproportionnée certaines femmes en raison de leur race, origine ethnique, religion ou croyance, caste ou du fait qu'elles ont un autre statut.

Formules racistes et xénophobes

50. Dans le cadre du droit international des droits de l'homme, la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale et le Pacte international relatif aux droits civils et politiques imposent de fortes restrictions à la propagation de toutes formules racistes et xénophobes, et interdisent de prôner tous préjugés nationaux, raciaux ou religieux constituant une incitation à la discrimination, à l'hostilité ou à la violence. Dans sa recommandation générale n° 35 (2013), le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale a fourni une explication utile pour indiquer comment les États parties doivent approcher les textes réglementaires relatifs aux propos racistes dans le cadre de la Convention. La recommandation dégage un certain nombre de critères qui devraient éclairer la pratique des États Membres. C'est ainsi que le Comité rappelle que l'égalité raciale et la liberté d'expression sont symbiotiques et ne doivent pas être dressées l'une contre l'autre comme si elles entraient en compétition ou dans un jeu à somme nulle. Au contraire, « Les textes législatifs, les politiques et les pratiques devraient faire pleinement apparaître les droits à l'égalité et à la non-discrimination et le droit à la liberté d'expression comme des droits qui se complètent. »⁷⁵

51. À l'article 4 de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, il est stipulé que les États parties « condamnent toute propagande et toutes 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 certaine origine ethnique, ou qui prétendent justifier ou encourager toute forme de haine et de discrimination raciales ». Il y est également stipulé que les États parties « s'engagent à adopter immédiatement des mesures positives destinées à éliminer toute incitation à une telle discrimination, ou tous actes de discrimination, [...] et 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 ». Le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale a recommandé des orientations concrètes à l'intention des États parties sur l'adoption de lois luttant contre les propos racistes relevant de l'article 4, et la Rapporteuse spéciale encourage les États à examiner et à mettre à profit les orientations concrètes de la recommandation générale n° 35.

52. L'article 19 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques garantit la liberté d'opinion et d'expression, dont les restrictions doivent être fixées par la loi si elles sont nécessaires au respect des droits ou de la réputation d'autrui et à la sauvegarde de la sécurité nationale, de l'ordre public, de la santé ou de la moralité publiques. Toute restriction à la liberté d'expression doit non seulement être nécessaire, mais être aussi parfaitement adaptée à la fin légitime qui justifie la restriction⁷⁶. L'article 20 du Pacte précise que les États parties doivent interdire par

⁷⁴ Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes, recommandation générale n° 23 (1997) sur les femmes dans la vie politique et publique, par. 7.

⁷⁵ Comité pour l'élimination de la discrimination raciale, recommandation générale n° 35 (2013) sur la lutte contre les discours de haine raciale, par. 45.

⁷⁶ Voir [CCPR/C/85/D/1022/2001](#).

la loi « tout appel à la haine nationale, raciale ou religieuse qui constitue une incitation à la discrimination, à l'hostilité ou à la violence ». Le Comité des droits de l'homme et plusieurs mécanismes relatifs aux droits de l'homme ont interprété cette disposition comme donnant lieu à un haut seuil d'exigences, toute restriction à la liberté d'expression devant demeurer exceptionnelle.

53. La liberté d'expression est également inscrite dans la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale. Le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale a réaffirmé que la liberté d'expression est reprise dans la Convention, laquelle aide à mieux saisir les paramètres de la liberté d'expression dans le cadre du droit international des droits de l'homme. Pour déterminer les formules racistes punissables par la loi, le Comité insiste sur l'importance du contexte qui inclut : a) le contenu et la forme du discours ; b) le climat économique, social et politique ; c) la position et le statut de l'orateur ; d) la portée du discours ; e) les objectifs du discours. Comme analysé ci-dessus, le populisme nationaliste peut avoir sur le contexte national un profond impact permettant de déterminer si oui ou non tel ou tel propos blessant franchit le seuil de discrimination établi dans le cadre de la Convention. Le populisme nationaliste façonne le climat du discours national et peut détourner des programmes politiques publics pour diffuser préjugés et intolérance et même inciter à la violence. Pour cette raison, les États Membres et même les acteurs privés, comme les entreprises technologiques souvent en contact avec des contenus en ligne racistes et xénophobes, doivent demeurer vigilants dans l'identification de tout propos raciste dans certains climats nationaux où des groupes s'attachent ouvertement à diffuser et imposer l'intolérance. Le Comité prévient qu'un discours raciste peut parfois employer un langage indirect pour dissimuler ses buts et objectifs et qu'il peut utiliser pour ce faire une symbolique codée. Même « l'incitation peut être explicite ou implicite, au moyen d'actes tels que l'affichage de symboles racistes, la distribution de matériels ou l'emploi de certains mots »⁷⁷.

54. Les États Membres doivent s'appliquer d'urgence à garantir que sont punissables par la loi tous propos racistes contrevenant aux normes inscrites dans la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale. À cet égard, le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale recommande que seules les formes graves de discours racistes soient considérées comme des infractions pénales, pouvant être prouvées au-delà de tout doute raisonnable, et que l'imposition de sanctions pénales soit régie par les principes de légalité, de proportionnalité et de nécessité⁷⁸, les formes moins graves devant être traitées par d'autres moyens que le droit pénal. La Convention impose aux États parties de déclarer illégales et d'interdire les organisations racistes qui incitent à la discrimination raciale et l'encouragent. Aussi les États parties doivent-ils œuvrer à l'interdiction de toutes organisations racistes répondant aux conditions énoncées à l'article 4 b), y compris lorsque ces organisations utilisent la ferveur nationaliste populiste pour tenter de banaliser leurs idéologies extrêmes ou leur haine raciale, ethnique ou religieuse et leur intolérance. Dans le cadre de la Convention, les lois luttant contre les propos racistes ne suffisent pas à elles seules. L'article 6 précise qu'une protection et une voie de recours effectives contre tous actes de discrimination raciale importent autant que les dispositions formelles.

55. Malheureusement, les États Membres instrumentalisent parfois les préoccupations liées aux propos racistes et intolérants pour exercer d'injustifiables

⁷⁷ Comité pour l'élimination de la discrimination raciale, recommandation générale n° 35 (2013) sur la lutte contre les discours de haine raciale, par. 16.

⁷⁸ Comité des droits de l'homme, observation générale n° 34 (2011) sur les libertés d'opinion et d'expression, par. 21, par. 22-25 et 33-35.

répressions contre des discours conformes avec les droits de l'homme. À cet égard, le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale a constaté avec inquiétude « qu'il a parfois été fait usage de restrictions à la liberté de parole de caractère général ou vague au détriment de groupes protégés par la Convention ». La Rapporteuse spéciale approuve la ferme position du Comité pour qui « les mesures visant à contrôler et combattre les discours de haine raciale ne devraient pas servir de prétexte pour restreindre les manifestations de colère face à l'injustice et les expressions de mécontentement social ou d'opposition »⁷⁹. Des lois de caractère trop général sur la diffamation et la calomnie prenant pour cible des groupes religieux minoritaires, opposants politiques, universitaires, défenseurs des droits de l'homme ou tout autre acteur ayant un usage approprié de sa liberté d'expression ne sauraient être tolérées. De même, la Rapporteuse spéciale condamne fermement toute tentative publique ou privée visant à instrumentaliser le discours de l'égalité et de la non-discrimination pour réprimer la liberté d'expression, ainsi que le discours de la liberté d'expression pour commettre ou couvrir des atteintes aux droits d'autrui à l'égalité et à la non-discrimination.

56. Le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale souligne que l'article 4 de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale a été le principal moyen permettant d'interdire les discours racistes. Toutefois, la Convention inclut d'autres dispositions essentielles pour accomplir les objectifs énoncés audit article 4. Celui-ci invoque expressément l'article 5 qui garantit le droit à l'égalité devant la loi et le droit d'être à l'abri de toute discrimination raciale dans la jouissance des droits, y compris la liberté d'expression. L'article 6 exige des voies de recours effectives en cas de violations des droits inscrits dans la Convention, comme indiqué ci-dessus, et l'article 7 souligne l'importance de l'éducation pour favoriser l'égalité et la tolérance. Dans le souci de rompre la dynamique raciste du populisme nationaliste, l'éducation doit proposer des récits exacts et représentatifs de l'histoire nationale qui permettent à la diversité raciale et ethnique de s'exprimer, et qui dénoncent les non-vérités de ceux qui cherchent à effacer les minorités des histoires et identités nationales à l'appui d'une représentation ethnonationaliste mythifiée de nations racialement et ethniquement pures.

57. La Déclaration et Programme d'action de Durban condamne la persistance et la résurgence du néonazisme, du néofascisme et des idéologies nationalistes prônant la violence et reposant sur les préjugés raciaux ou nationaux⁸⁰. Elle condamne également les programmes politiques et les organisations fondés sur des doctrines de supériorité raciale et la discrimination qui y est associée, ainsi que la législation et les pratiques fondées sur le racisme, la discrimination raciale, la xénophobie et l'intolérance qui y est associée, en soulignant qu'ils sont incompatibles avec la démocratie et une gouvernance transparente et responsable. En outre, au paragraphe 94, il est réaffirmé que la dévalorisation de personnes d'origines différentes résultant d'actes ou d'omissions de la part des autorités publiques, des institutions, des médias, des partis politiques ou des organisations nationales ou locales, constitue non seulement une manifestation de discrimination raciale, mais peut aussi inciter à la récidive ; elle entraîne ainsi la création d'un cercle vicieux qui renforce les attitudes et préjugés racistes et doit être condamnée.

58. De même, d'après le Plan d'action de Rabat sur l'interdiction de l'appel à la haine nationale, raciale ou religieuse qui constitue une incitation à la discrimination, à l'hostilité ou à la violence du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de

⁷⁹ Comité pour l'élimination de la discrimination raciale, recommandation générale n° 35 (2013) sur la lutte contre les discours de haine raciale, par. 20.

⁸⁰ Voir A/CONF.189/12 et A/CONF.189/12/Corr. 1, chap. I, par. 84.

l'homme, il semblerait qu'un haut seuil d'exigences conditionne les restrictions à la liberté d'expression⁸¹. Le Plan d'action définit un examen de seuil comportant six étapes conformément à l'approche du Comité pour l'élimination de la discrimination raciale, tenant compte des facteurs suivants : le contexte ; l'orateur ; l'objet ; le contenu ou la forme ; la portée du discours ; et la probabilité, y compris l'imminence. Le processus consultatif prévu par le Plan vise à mieux saisir le lien existant entre liberté d'expression et incitation à la haine. Le HCDH s'est dit inquiet de voir comment des États Membres souvent ne punissent pas les auteurs d'incidents en violation de l'article 20 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques. Parallèlement, une utilisation abusive de législations, jurisprudences et politiques floues sur la liberté d'expression leur permet de conduire des persécutions de facto⁸². Dans son rapport annuel auquel le Plan est joint en annexe, le Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme a constaté que les lois contre l'incitation à la haine promulguées dans les pays dans le monde étaient parfois par trop strictes ou vagues. Le Plan recommande que les cadres juridiques nationaux relatifs à l'incitation à la haine mentionnent expressément l'alinéa 2 de l'article 20 du Pacte et incluent des définitions⁸³ bien arrêtées des termes clés comme « haine », « discrimination », « violence » et « hostilité », tels que définis dans les Principes de Camden sur la liberté d'expression et l'égalité⁸⁴.

59. La Rapporteuse spéciale souhaiterait signaler que la criminalisation des propos racistes ne saurait à elle seule apporter une solution complète à la persistance et à la nuisance du langage raciste. Examinons l'exemple de l'Europe, région à qui revient le mérite de s'être le plus employé à instaurer un cadre réglementaire combattant les crimes haineux. Toutefois, dans un récent rapport sur la transposition et la mise en œuvre de la décision-cadre 2008/913/JAI du Conseil sur la lutte contre certaines formes et manifestations de racisme et de xénophobie au moyen du droit pénal, la Commission européenne relève que l'adoption au niveau national de dispositions contenues dans la décision-cadre est souvent incomplète ou incorrecte⁸⁵. Le rapport souligne que la méconnaissance de la législation en vigueur par les professionnels est un des obstacles à la mise en œuvre de la décision-cadre. Le Réseau européen contre le racisme a également relevé que des mécanismes en place au sein des institutions de l'Union européenne ne parviennent pas à surveiller et punir efficacement les discours haineux. La Rapporteuse spéciale prie ainsi instamment les États Membres de s'employer à adopter les cadres requis et à en garantir l'application voulue.

⁸¹ Voir [A/HRC/22/17/Add.4](#). Pour de plus amples détails et une documentation sur le processus de consultation concernant le Plan d'action de Rabat, voir www.ohchr.org/EN/Issues/FreedomOpinion/Articles19-20/Pages/Index.aspx.

⁸² Voir [A/HRC/22/17/Add.4](#), par. 11.

⁸³ Voir [A/67/357](#), paras. 44-46.

⁸⁴ Article 19, Centre international contre la censure, « Principes de Camden sur la liberté d'expression et l'égalité », 30 avril 2009. Disponible à <https://www.article19.org/resources/camden-principles-freedom-expression-equality/>. Voir également, [E/CN.4/1996/39](#), annexe ; et [A/67/357](#), par. 39-45.

⁸⁵ Parlement européen, Département thématique C: Droits des citoyens et affaires constitutionnelles, « The European Legal Framework on Hate Speech, Blasphemy and Its Interaction with Freedom of Expression » (Bruxelles, Union européenne, 2015).

III. Conclusions et recommandations

60. La Rapporteuse spéciale recommande en premier que les États Membres s'emploient à reconnaître expressément que les actions de mobilisation du populisme nationaliste menacent l'égalité raciale. Trop souvent, les agents de l'État hésitent à reconnaître la prévalence du racisme, de la discrimination et de l'intolérance qui y est associée et peuvent, par leur déni même, empêcher la lutte contre la discrimination et l'intolérance. La condamnation du populisme nationaliste raciste et xénophobe doit être prompte et sans équivoque. La grande influence que les partis politiques et leurs dirigeants exercent sur le climat politique leur impose également de jouer un rôle, au même titre que les organisations multilatérales et les organismes régionaux. La position courageuse prise contre le racisme et la xénophobie par Zeid Ra'ad Al Hussein, Haut-Commissaire sortant des Nations Unies aux droits de l'homme, est emblématique de l'action requise. Reconnaître la menace que constitue le populisme nationaliste pour l'égalité raciale revient également à rejeter les récits nationaux qui évacuent les minorités raciales, ethniques et religieuses des histoires et identités nationales. Tous les États Membres et hauts fonctionnaires de l'Organisation des Nations Unies, y compris le Secrétaire général, doivent s'inspirer de la position courageuse prise par le Haut-Commissaire contre le racisme et la haine xénophobe, notamment lorsque cette haine et cette intolérance s'abritent sous le fallacieux prétexte des préoccupations liées à la prospérité nationale.

61. Les États Membres sont tenus de combattre la menace que le populisme nationaliste peut constituer pour l'égalité raciale conformément aux obligations liées à l'égalité et à la non-discrimination que leur impose le droit international des droits de l'homme. Pour ce faire, toutes les mesures voulues doivent être prises pour combattre les formes directes et indirectes de la discrimination raciale, à tous les échelons des pouvoirs publics : national, provincial et même local. Les autorités locales jouent un rôle particulièrement crucial pour assurer le respect des droits de l'homme. À cet égard, la Rapporteuse spéciale souhaiterait saluer des responsables locaux tels que Domenico Lucano⁸⁶, maire de Riace en Italie, pour avoir accueilli des réfugiés qui ont continué de renouveler la vie de leurs communautés d'accueil. Elle souhaiterait également saluer les organisations de la société civile ainsi que les particuliers dans le monde qui ripostent au nationalisme populiste d'exclusion, ainsi que les défenseurs des droits de l'homme d'ascendance africaine, autochtones et issus d'autres minorités qui tous les jours, au péril de leur vie, tiennent leurs gouvernements responsables de l'inégalité raciale.

62. Ceux qui combattent la discrimination et l'exclusion raciales et xénophobes doivent bien prendre en considération l'intersectionnalité et la manière dont le sexe, la situation au regard du handicap, l'orientation sexuelle et les autres catégories sociales façonnent l'expérience de la discrimination. Les États Membres doivent résolument rejeter tout renforcement du patriarcat et de l'hétéronormativité favorisé par des lois portant atteinte à l'autonomie des femmes et des minorités sexuelles au nom des valeurs nationales et traditionnelles. Ils doivent aussi bien comprendre que l'adoption d'une approche intersectionnelle de la lutte contre la discrimination suppose d'associer, entre autres, les femmes, les personnes handicapées et les minorités sexuelles à la prise de décision à tous les échelons des pouvoirs publics.

⁸⁶ Voir Thomas Bruckner, « Refugees revive fading Italian villages », *Al-Jazeera*, 2 mai 2016.

63. S'agissant en particulier des discours, les États Membres doivent mettre en œuvre les recommandations concrètes formulées par les autres organismes des Nations Unies, en particulier le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale, concernant la lutte contre les formules racistes et xénophobes. La recommandation générale n° 35 est essentielle à cet égard. Faut de place, le présent document ne récapitule pas ses orientations pratiques mais les inclut par référence. En accord avec les orientations du Comité, la Rapporteuse spéciale prie instamment les États parties de retirer leurs réserves à l'article 4 de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale et à l'article 20 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques. Elle réaffirme également qu'« à tout le moins et sans préjudice des autres mesures qui peuvent être prises, une législation complète (civile, administrative et pénale) contre la discrimination raciale est absolument indispensable pour combattre efficacement les discours de haine raciale » (voir CERD/C/GC/35, par. 9). La Rapporteuse spéciale condamne de nouveau fermement toute tentative publique ou privée visant à instrumentaliser le discours de l'égalité et de la non-discrimination pour réprimer toute expression légitime, ainsi que le discours de la liberté d'expression pour commettre ou couvrir des atteintes aux droits d'autrui à l'égalité et à la non-discrimination.

64. Les sanctions juridiques constituent seulement une composante d'une stratégie globale. Les États Membres, la société civile et même les particuliers doivent également prendre des mesures constructives pour combattre les climats d'intolérance. L'article 19 d'un rapport de 2018 du Centre international contre la censure offre un exemple de ressources disponibles permettant de mettre à profit des mesures constructives visant à combattre les propos racistes⁸⁷. L'initiative prise en mai 2016 par le Groupe de haut niveau de l'Union européenne sur le racisme, la xénophobie et d'autres formes d'intolérance pour établir un code de conduite relatif aux discours haineux illégaux en ligne au côté de Facebook, Microsoft, Twitter et YouTube constitue un deuxième exemple⁸⁸. En 2018, Google+, Instagram et Dailymotion ont annoncé leur participation à ce code de conduite⁸⁹.

65. Les médias également ont un rôle important à jouer dans la lutte contre les formules racistes et xénophobes, et doivent observer des codes de conduite qui incarnent un réel engagement en faveur de l'égalité raciale, laquelle, comme analysé ci-dessus, est en symbiose avec la liberté d'expression légitime. La Rapporteuse spéciale salue les initiatives comme le Réseau de journalisme éthique, alliance de journalistes, rédacteurs en chef et éditeurs visant à promouvoir le journalisme éthique autour de cinq principes de base : vérité et exactitude, indépendance, équité et impartialité, humanité, et transparence. Le Réseau propose formation, éducation et recherche pour promouvoir des communications fondées sur les faits afin d'aider les gens à véritablement comprendre le monde autour d'eux⁹⁰. De même, elle salue la mise en œuvre d'initiatives comme Media against Hate, campagne lancée à l'échelle européenne par les organisations de la société civile et la Fédération européenne des journalistes⁹¹.

⁸⁷ Article 19, Centre international contre la censure, « Responding to 'hate speech' : comparative overview of six EU countries », 2 mars 2018.

⁸⁸ Voir http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-1937_fr.htm.

⁸⁹ Commission européenne, « Countering illegal hate speech online #NoPlace4Hate », 11 juillet 2018.

⁹⁰ Réseau de journalisme éthique, « The 5 principles of ethical journalism », disponible à <https://ethicaljournalismnetwork.org/who-we-are/5-principles-of-journalism>.

⁹¹ Article 19, Centre international contre la censure, « Self-regulation and 'hate speech' on social media platforms », 2 mars 2018.