



**Assemblée générale**

Distr.  
GÉNÉRALE

A/HRC/10/31/Add.3  
16 janvier 2009

FRANÇAIS  
Original: ANGLAIS

---

CONSEIL DES DROITS DE L'HOMME  
Dixième session  
Point 2 de l'ordre du jour

**RAPPORT DU HAUT-COMMISSAIRE DES NATIONS UNIES AUX DROITS  
DE L'HOMME ET SUIVI DE LA CONFÉRENCE MONDIALE  
SUR LES DROITS DE L'HOMME**

**Additif**

**Séminaire d'experts sur les relations entre les articles 19 et 20 du Pacte  
international relatif aux droits civils et politiques: «La liberté d'expression  
et les appels à la haine religieuse qui constituent une incitation à  
la discrimination, à l'hostilité ou à la violence»**

**(Genève, 2 et 3 octobre 2008)**

**Rapport du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme<sup>\*,\*\*</sup>**

---

\* Le rapport est distribué dans toutes les langues officielles. L'annexe au présent document est reproduite telle qu'elle a été reçue, dans la langue originale seulement.

\*\* Soumission tardive.

## Résumé

La ligne de démarcation qui sépare liberté d'expression et incitation à la haine, surtout lorsqu'il s'agit de questions religieuses, a dernièrement fait l'objet d'un débat sur le plan international. Afin d'y contribuer, la Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme a convoqué une réunion d'experts pour se pencher sur la question de la liberté d'expression au regard de la notion d'appel à la haine religieuse qui constitue une incitation à la discrimination, à l'hostilité ou à la violence.

Le séminaire d'experts s'est tenu à Genève les 2 et 3 octobre 2008 et a réuni 12 experts et plus de 200 observateurs, dont des représentants des gouvernements, des organismes des Nations Unies, des organisations régionales, des médias et des organisations non gouvernementales.

Quatre points principaux ont été débattus pendant le séminaire:

- a) Le cadre juridique international et l'interdépendance entre les articles 19 et 20 du Pacte, et les obligations des États (sect. I);
- b) Les limites aux restrictions apportées à la liberté d'expression: critères et application (sect. II);
- c) Analyse de la notion d'appel à la haine religieuse qui constitue une incitation à la discrimination, à l'hostilité ou à la violence (sect. III);
- d) Analogies et parallèles avec d'autres formes d'«incitation» (sect. IV).

À l'issue du séminaire, les experts ont brièvement résumé leurs principales idées et observations sur les questions de fond examinées (voir sect. V).

## TABLE DES MATIÈRES

<i>Chapitre</i>	<i>Paragraphes</i>	<i>Page</i>
Introduction .....	1 – 7	4
I. LE CADRE JURIDIQUE INTERNATIONAL ET L'INTERDÉPENDANCE ENTRE LES ARTICLES 19 ET 20 DU PACTE INTERNATIONAL RELATIF AUX DROITS CIVILS ET POLITIQUES, ET LES OBLIGATIONS DES ÉTATS .....	8 – 22	6
A. Exposés .....	8 – 17	6
B. Discussion entre experts.....	18 – 19	8
C. Débat général .....	20 – 22	9
II. LES LIMITES AUX RESTRICTIONS APPORTÉES À LA LIBERTÉ D'EXPRESSION: CRITÈRES ET APPLICATION ...	23 – 34	10
A. Exposés .....	23 – 28	10
B. Discussion entre experts.....	29 – 31	11
C. Débat général .....	32 – 34	12
III. ANALYSE DE LA NOTION D'APPEL À LA HAINE RELIGIEUSE QUI CONSTITUE UNE INCITATION À LA DISCRIMINATION, À L'HOSTILITÉ OU À LA VIOLENCE..	35 – 44	12
A. Exposés .....	35 – 43	12
B. Discussion entre experts et débat général .....	44	15
IV. ANALOGIES ET PARALLÈLES AVEC D'AUTRES FORMES D'«INCITATION» .....	45 – 59	15
A. Exposés .....	45 – 54	15
B. Discussion entre experts.....	55 – 56	18
C. Débat général .....	57 – 59	18
V. SESSION FINALE.....	60 – 72	18
<b>Annexe</b>		
List of experts and biographical information .....		21

## Introduction

1. Alors que plusieurs incidents en relation avec la question de la liberté d'expression continuent à polariser la société, il semble qu'il y ait certaines ambiguïtés quant à la ligne de démarcation entre liberté d'expression et incitation à la haine, en particulier dans le domaine de la religion. Dans ce contexte, la Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme a décidé d'organiser une réunion d'experts pour examiner la question de la liberté d'expression et des appels à la haine religieuse qui constituent une incitation à la discrimination, à l'hostilité ou à la violence au regard des articles 19 et 20 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques. L'objectif du séminaire d'experts était double: 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 donner une interprétation juridique juste des articles 19 et 20 du Pacte. Le séminaire était chargé d'examiner les restrictions légales de la liberté d'expression et l'interdiction impérative des appels à la haine religieuse qui constituent une incitation à la discrimination, à l'hostilité ou à la violence, afin de protéger les individus et les groupes. Le séminaire devait préconiser des lignes directrices pour prendre en compte cette problématique dans des sociétés de plus en plus multiculturelles, et fournir des informations sur les meilleures pratiques et sur les différentes approches aux niveaux juridique et judiciaire, en inscrivant le débat dans le cadre du droit des droits de l'homme.

2. Le séminaire d'experts, tenu à Genève les 2 et 3 octobre 2008, a réuni 12 experts et plus de 200 observateurs, dont des représentants des gouvernements, des organismes des Nations Unies, des organisations régionales, des médias et des organisations non gouvernementales<sup>1</sup>.

3. La Haut-Commissaire aux droits de l'homme a ouvert le séminaire, le 2 octobre 2008, en faisant référence à la célébration prochaine du sixantième anniversaire de la Déclaration universelle des droits de l'homme et aussi de la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide. Elle a souligné que les circonstances historiques dans lesquelles il avait été décidé d'inclure dans le Pacte international relatif aux droits civils et politiques des dispositions sur la liberté d'expression et ses limites avaient fait ressortir la nécessité d'élaborer des formes de protection contre l'incitation à la discrimination et à la violence. Si l'existence de limitations soigneusement définies dans le droit international des droits de l'homme était incontestable, il n'en persistait pas moins des ambiguïtés quant à leur signification précise et à leur application concrète. La Haut-Commissaire a rappelé que, dans de nombreuses parties du monde, la liberté d'expression restait malheureusement un rêve lointain et que ce droit avait été trop souvent nié à ceux qui étaient les plus vulnérables aux abus de pouvoir arbitraires, par exemple les membres de minorités religieuses. Sans la liberté pour chacun de professer ouvertement son affiliation religieuse, il était plus difficile d'honorer les traditions religieuses et de les transmettre d'une génération à une autre. La Haut-Commissaire a souligné que la liberté d'expression et la liberté de religion n'étaient pas contradictoires, mais interdépendantes. Et la liberté d'expression était essentielle pour créer un environnement qui permette un débat sur les questions religieuses constructif, même s'il impliquait parfois des critiques. À l'ère de la mondialisation, du développement constant des mouvements migratoires et de l'interpénétration des cultures, la liberté d'expression était la meilleure défense contre les ennemis de la diversité. Dans le droit international, comme dans la jurisprudence de la plupart des tribunaux nationaux, il

---

<sup>1</sup> L'ordre du jour du séminaire est disponible à l'adresse:  
[www.ohchr.org/english/issues/opinion/articles1920\\_iccpr/agenda.htm](http://www.ohchr.org/english/issues/opinion/articles1920_iccpr/agenda.htm).

était clairement dit que certaines formes d'incitation bien définies et étroitement circonscrites, comme les messages de haine diffusés au Rwanda par Radio Mille Collines, pouvaient être légitimement restreintes pour éviter de tels abus. La Haut-Commissaire a souligné l'importance de prendre en considération ces cas extrêmes, mais elle a reconnu que dans les situations moins évidentes des problèmes d'interprétation se posaient. Pour définir la ligne de démarcation entre expression protégée et expression non protégée, le mieux était de procéder à une évaluation détaillée des circonstances dans chaque cas. La décision prise devait toujours être guidée par des critères bien définis et être en conformité avec les normes internationales.

4. À la fin de sa déclaration liminaire, la Haut-Commissaire a donné la parole au Président du séminaire d'experts, M. Bertrand Ramcharan. Le Président a souhaité la bienvenue aux experts et aux observateurs et a donné la parole à S. E. Martin Ihoeghian Uhomoibhi, Président du Conseil des droits de l'homme.

5. Le Président du Conseil a rappelé que la question de la «diffamation des religions» avait été soulevée à maintes reprises au Conseil ces dernières années. Elle avait fait l'objet d'un grand nombre de résolutions, de rapports et d'études, et donné lieu chaque fois à l'expression de vues et de préoccupations contradictoires. Il reconnaissait la nécessité que cette question soit examinée en dehors du cadre du Conseil afin qu'elle puisse être traitée de manière plus appropriée au sein du Conseil. En ce qui concerne l'idée de passer du thème de la «diffamation des religions», dans le présent débat, à la notion juridique d'«incitation à la haine religieuse», le Président a noté qu'il pourrait se dégager une convergence de vues positive sur les contours généraux du débat, l'idée d'axer la réflexion sur cette seconde notion étant généralement acceptée. Il a évoqué la question des moyens de lutter contre l'incitation à la haine religieuse sans compromettre la liberté d'expression, et celle du rôle des médias et des organisations de la société civile pour assurer le dialogue et la coopération entre les religions. Le Président s'est référé à l'initiative de l'Alliance des civilisations, et il a enfin souligné que de nombreuses actions devaient être entreprises pour promouvoir le dialogue dans un certain nombre de domaines, comme celui de l'éducation.

6. Le Président a donné lecture de la déclaration du Haut-Représentant des Nations Unies pour l'Alliance des civilisations, S. E. Jorge Sampaio. L'Alliance a été lancée pour lutter contre les menaces de polarisation et d'extrémisme en renforçant la coopération au-delà des différences religieuses et culturelles. Le Haut-Représentant estimait que si les conflits politiques ne pouvaient être réglés que par des négociations politiques, il était tout aussi vrai que les accords de paix étaient rarement respectés s'ils ne bénéficiaient pas du ferme soutien des communautés concernées. Pour créer les conditions nécessaires à une paix durable, il fallait des efforts d'une autre nature, visant à faire évoluer les mentalités dans des communautés divisées. En outre, quand la coexistence pacifique de différentes communautés était menacée par des tensions latentes, ces efforts pouvaient aider à éviter que des conflits se développent. L'Alliance reconnaissait aussi le rôle constructif des communautés religieuses dans la médiation et la résolution des conflits. La lutte contre les préjugés et les stéréotypes, qui accentuaient la polarisation entre les cultures, était elle aussi importante. L'Alliance, conçue comme une initiative de portée mondiale, voulait renforcer sa place dans le programme d'action mondial du système des Nations Unies en se profilant comme son pôle de bonne gouvernance de la diversité culturelle et comme un outil de prévention des conflits et de consolidation de la paix.

7. Avant l'ouverture du premier débat thématique, le Président a demandé à chacun des experts de se présenter brièvement (voir l'annexe). Le Président a ensuite introduit le thème, en soulignant la nécessité d'aborder le débat sous l'angle des droits de l'homme. Comme une importante partie du débat se référait à l'interprétation de certaines dispositions du Pacte, il a rappelé les articles 31 et 32 de la Convention de Vienne sur le droit des traités relatifs à la règle générale d'interprétation et aux moyens complémentaires d'interprétation des traités.

## **I. LE CADRE JURIDIQUE INTERNATIONAL ET L'INTERDÉPENDANCE ENTRE LES ARTICLES 19 ET 20 DU PACTE INTERNATIONAL RELATIF AUX DROITS CIVILS ET POLITIQUES, ET LES OBLIGATIONS DES ÉTATS**

### **A. Exposés**

8. M. Frank La Rue a présenté un exposé sur le droit à la liberté d'opinion et d'expression et sur l'application des limitations de ce droit<sup>2</sup>. Il s'est référé au contexte dans lequel avait été officiellement reconnu le droit à la liberté d'expression, en insistant particulièrement sur l'élaboration de la Déclaration universelle des droits de l'homme et sur le principe fondamental selon lequel la coexistence d'opinions divergentes n'était possible que si le droit de chacun d'avoir et d'exprimer ces opinions était protégé. Il a ajouté que le principal défi à relever consistait à reconnaître que la liberté d'expression était le mécanisme primordial pour lutter contre l'autoritarisme et la dictature.

9. M. La Rue a déclaré que, quand le Pacte avait été élaboré, il était clair que tous les droits de l'homme devaient être gérés de manière responsable. Toutefois, des critères spécifiques s'imposaient dès lors qu'il s'agissait d'apporter des limitations à la liberté d'expression: a) ces limitations devaient être établies par la loi; b) elles devaient faire référence à la protection des droits d'autrui ou de l'ordre public; et c) elles devaient interdire tout appel à la violence fondé sur le racisme ou la discrimination raciale ou religieuse. Aujourd'hui, il fallait concilier la liberté d'expression, sans censure ni contraintes de la part de l'État, avec la lutte contre toutes les formes de violence, y compris la pornographie mettant en scène des enfants et l'incitation à la haine ou à la guerre.

10. M. La Rue a expliqué que le droit à la liberté d'expression ne pouvait pas être exercé passivement, mais exigeait un engagement permanent des États. L'exercice de ce droit reposait sur deux postulats fondamentaux. Premièrement, la condition préalable pour invoquer toutes limitations à la liberté d'expression était de garantir en permanence la pleine et entière portée de ce droit. Deuxièmement, les expressions de haine et de violence devaient être bien comprises et définies. Il importait qu'il existe des possibilités de critique, en particulier des responsables politiques, afin que ces derniers puissent être appelés à rendre compte de leurs actions. La liberté d'expression ne se limitait pas aux déclarations jugées appropriées ou utiles, et ses limitations devaient strictement respecter la lettre du Pacte. Pour définir la notion d'appel à la haine, il fallait qu'il soit reconnu que les incitations qui en découlaient visaient directement des individus ou des groupes. Ainsi, le fait de s'en prendre à des symboles de l'État ou à des valeurs subjectives ne pouvait pas être considéré comme un appel à la haine. Selon l'expert, le principe fondamental était de respecter les droits d'autrui. La liberté d'expression était la manifestation des cultures, de

---

<sup>2</sup> [www2.ohchr.org/english/issues/opinion/articles1920\\_iccpr/docs/experts\\_papers/LaRue.doc](http://www2.ohchr.org/english/issues/opinion/articles1920_iccpr/docs/experts_papers/LaRue.doc).

la diversité culturelle, des religions et des idéologies. Il était donc important de réfléchir au droit à la liberté d'expression dans l'intention positive de le défendre.

11. M<sup>me</sup> Agnès Callamard a présenté un exposé sur le rôle du droit et de la criminalisation dans la lutte contre la haine et les appels à la haine<sup>3</sup>. Elle a expliqué que compte tenu du contexte historique après la Seconde Guerre mondiale, la non-discrimination était un principe général dans la plupart des traités. Le rôle central de la liberté d'expression dans le régime international des droits de l'homme s'expliquait par la reconnaissance du fait que les plus grandes calamités qu'avait connues l'humanité, y compris le génocide, avaient impliqué un contrôle total de toute expression, opinion et conscience. En outre, il ressortait de la jurisprudence que la liberté d'expression était non seulement un droit en soi, mais aussi une pièce maîtresse ou une clef qui protégeait l'exercice des autres droits.

12. M<sup>me</sup> Callamard a également souligné que si l'article 19 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques établissait un droit fondamental, il n'établissait pas un droit absolu. Les restrictions prévues à l'article 19 étaient facultatives, et non impératives. Elles ménageaient par conséquent aux États une marge pour apprécier dans quelle mesure ils pouvaient limiter le droit. Selon l'intervenante, les restrictions applicables à la liberté d'expression devaient respecter des paramètres stricts, et remplir trois conditions: a) la restriction devait être prévue par la loi; b) elle devait avoir un objectif légitime; et c) elle devait être nécessaire et proportionnée pour assurer cet objectif. Les gouvernements devaient mettre l'accent sur leur responsabilité de garantir l'égalité de traitement, par exemple pour l'éducation, la santé et le logement.

13. En ce qui concerne l'article 20 du Pacte, M<sup>me</sup> Callamard a rappelé que les limitations étaient impératives; les États avaient donc un devoir de protection contre les incitations à la haine. Toutefois, les modalités d'application de l'article 20 prêtaient dans les États Membres à des interprétations diverses, par exemple en ce qui concerne la motivation des appels à la haine ou le moyen par lequel ils étaient lancés. L'intervenante a rappelé en particulier les constatations du Comité des droits de l'homme dans l'affaire *Ross c. Canada*<sup>4</sup>, où le Comité a reconnu que les articles 19 et 20 devaient être lus en parallèle. À cet égard, M<sup>me</sup> Callamard a conclu que les conditions précitées devaient aussi s'appliquer aux limitations invoquées au titre de l'article 20.

14. M<sup>me</sup> Callamard a souligné que la criminalisation des appels à la haine ne devrait être qu'un outil parmi d'autres. En outre, il n'était guère démontré que des réglementations strictes en la matière permettaient de mieux protéger et appliquer le principe de l'égalité. Il semblait donc préférable d'envisager un éventail d'options plutôt que de se focaliser sur le recours à la loi uniquement. L'intervenante a souligné enfin l'importance fondamentale des médias des minorités, souvent réduites au silence du fait qu'elles étaient tenues à l'écart des médias dominants.

15. M<sup>me</sup> Nazila Ghanea a apporté à son tour sa contribution au débat sur le cadre juridique international et l'interdépendance entre les articles 19 et 20 du Pacte et les obligations des États, notamment en ce qui concerne la protection conférée dans ce domaine par le droit international

---

<sup>3</sup> [www2.ohchr.org/english/issues/opinion/articles1920\\_iccpr/docs/experts\\_papers/Callamard.doc](http://www2.ohchr.org/english/issues/opinion/articles1920_iccpr/docs/experts_papers/Callamard.doc).

<sup>4</sup> *Documents officiels de l'Assemblée générale, cinquante-sixième session, Supplément n° 40* (A/56/40) (vol. II), annexe X, sect. F.

et son interprétation par les instances nationales, régionales et internationales<sup>5</sup>. Elle a fait valoir que, si l'article 19 n'établissait pas un droit absolu, il ne ressortait ni de la jurisprudence ni des études que pour punir les appels à la haine il fallait nécessairement interdire ces formes d'expression. Les États étaient tenus de justifier pour quelles raisons la privation de la liberté d'expression serait nécessaire.

16. En ce qui concerne le paragraphe 2 de l'article 20, selon M<sup>me</sup> Ghanea l'utilisation du terme «appel» signifiait que l'expression d'opinions en privé n'était pas punissable, et que l'appel devait être de nature publique. En outre, les opinions exprimées devaient présenter un certain caractère de gravité pour pouvoir être interdites. Cette condition signifiait que les appels à la haine devaient constituer une incitation à la discrimination, à l'hostilité ou à la violence pour pouvoir être interdits. Selon l'intervenante, la discrimination était très différente de l'hostilité et de la violence, et par conséquent des critères de gravité différents étaient appliqués. En outre, la discrimination était également sanctionnée par d'autres dispositions du Pacte, par exemple dans l'article 26. Selon M<sup>me</sup> Ghanea, les États devaient donc montrer qu'il ne pouvait pas être remédié au préjudice de la discrimination par d'autres moyens qu'en interdisant l'expression des opinions considérées comme incitant à la haine. L'intervenante a fait aussi valoir que les notions d'«hostilité» et de «haine» étaient moins clairement définies que celle de «violence». Elle suggérait de considérer cette question à la lumière du contexte historique et en essayant de déterminer les «cibles vulnérables» probables. En ce sens, des antécédents de violence ou de persécutions dirigées contre certains groupes ethniques ou raciaux pouvaient être un indicateur valable de la vulnérabilité de ces groupes, mettant en relief la nécessité d'une démarche qui soit adaptée au contexte. À cet égard, il pourrait être utile de prendre en compte le cadre juridique des droits des minorités, par exemple le degré d'accès des minorités à des fonctions publiques, leur situation par rapport aux tribunaux ou leur participation à la vie publique. Sur le point de savoir si le terme «violence» incorporait «hostilité et violence», M<sup>me</sup> Ghanea estimait que l'existence d'un appel à la haine devait d'abord être démontrée avant que celui-ci puisse être interdit, et uniquement s'il incitait à la discrimination, à l'hostilité ou à la violence, et non l'inverse.

17. M<sup>me</sup> Ghanea tirait cinq conclusions préliminaires: a) le débat sur les limitations à la liberté d'expression ne pouvait pas être dissocié des obligations générales au titre du Pacte dans son ensemble, telles que l'égalité devant la loi, le droit à un procès équitable et les droits des minorités; b) les actes de violence aveugles ou orchestrés qui n'ont pas de lien raisonnable avec l'expression d'opinions ne devraient pas justifier des limitations à la liberté d'expression; c) lorsque la haine incitait en elle-même à la violence, elle était révélatrice d'un plus vaste ensemble de violations; le déclenchement de l'article 20 démontrait l'incapacité de l'État de garantir le droit à la non-discrimination prévu à l'article 26; d) l'article 20 exigeait également un éventail de sanctions soigneusement calibrées; au minimum, il ne fallait pas porter atteinte à la liberté d'expression elle-même, et au maximum des sanctions s'imposaient; il fallait veiller à ce que les limitations n'aient pas un effet restrictif sur la liberté d'expression en général; et e) d'autres mesures au niveau national étaient nécessaires.

## **B. Discussion entre experts**

18. La plupart des experts s'accordaient à penser que les mesures juridiques, et en particulier la criminalisation des appels à la haine, ne devraient être considérées que comme un outil

---

<sup>5</sup> [www2.ohchr.org/english/issues/opinion/articles1920\\_iccpr/docs/experts\\_papers/Ghanea.doc](http://www2.ohchr.org/english/issues/opinion/articles1920_iccpr/docs/experts_papers/Ghanea.doc).

spécifique parmi tout un éventail d'options disponibles face à cette problématique. À cet égard, le rôle de l'éducation, y compris l'éducation intrareligieuse et interreligieuse, a été souligné. Certains experts, d'un avis différent, ont fait valoir que la criminalisation des appels à la haine avait un important effet en termes d'éducation, en particulier pour décourager ces formes d'expression. D'autres ont souligné que l'interdiction des incitations à la haine ne conduisait pas nécessairement à l'élimination de la discrimination, comme en attestait la situation dans des pays où la législation réprimait sévèrement l'expression de telles opinions. De multiples options ont été discutées, y compris dans le domaine de l'éducation et en vue du renforcement du professionnalisme des médias et de leur capacité à s'autodiscipliner.

19. La plupart des experts étaient eux aussi d'avis qu'il était inexact de parler de conflit entre le droit à la liberté d'expression et le droit à la liberté de religion, soulignant le principe de l'universalité et de l'indissociabilité de tous les droits de l'homme. L'attention a été appelée également sur la difficulté d'interpréter ou de juger les particularités culturelles et les sensibilités religieuses. La nécessité de tenir compte du contexte spécifique et de la vulnérabilité de certaines communautés a elle aussi été mentionnée.

### **C. Débat général**

20. La discussion entre experts a été suivie par un débat général durant lequel les observateurs ont pu prendre la parole. Certains États considéraient qu'une protection contre les incitations à la haine raciale et religieuse était nécessaire, faisant valoir que depuis le 11 septembre 2001 il était lancé des appels à la haine dirigés contre certaines communautés, en particulier les musulmans. Il a été aussi souligné que la plupart des États admettaient que la liberté d'expression n'était pas illimitée, et ce point de vue avait été renforcé lors des récents débats du Conseil des droits de l'homme. Un État a suggéré qu'un protocole facultatif à la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale soit envisagé pour protéger les personnes des appels à la haine portant atteinte à leur dignité.

21. Pour d'autres États, l'élimination de la haine et de l'intolérance religieuses passait par une démarche globale, privilégiant des actions en faveur du dialogue, de l'éducation et du pluralisme. Il a aussi été dit que les articles 19 et 20 du Pacte constituaient un important cadre législatif pour prévenir les appels à la haine raciale qui constituent une incitation à la discrimination, à l'hostilité ou à la violence, et qu'il était essentiel que les États respectent leurs obligations à cet égard.

22. Plusieurs États ont aussi appelé l'attention sur les difficultés d'interpréter et d'évaluer les allégations de diffamation des religions et des cultures. On se demandait, en particulier, qui devait décider si une déclaration était diffamatoire. Tout en reconnaissant qu'il fallait protéger les droits culturels et la liberté de religion, des observateurs ont aussi fait remarquer que ces arguments pouvaient être utilisés d'une manière protectionniste pour étouffer les critiques.

## II. LES LIMITES AUX RESTRICTIONS APPORTÉES À LA LIBERTÉ D'EXPRESSION: CRITÈRES ET APPLICATION

### A. Exposés

23. M<sup>me</sup> Asma Jahangir a déclaré que l'État avait l'obligation d'agir en cas d'appel à la haine religieuse constituant une incitation à la discrimination, à l'hostilité ou à la violence<sup>6</sup>. Les appels à la haine raciale existaient déjà avant le 11 septembre 2001, y compris contre des minorités religieuses et entre factions religieuses. Elle craignait que, dans une situation de tension accrue, des mesures de réaction soient prises trop rapidement. Chaque cas particulier ne pouvait être réglé qu'en fonction de ses circonstances propres. L'intervenante a souligné aussi que les gouvernements disposaient de plusieurs moyens pour lutter contre la discrimination fondée sur la religion ou la conviction et pour apaiser le débat, par exemple à travers le dialogue interreligieux et intrareligieux ou l'éducation.

24. M<sup>me</sup> Jahangir a souligné que les actes de violence perpétrés au nom de la religion ne devaient bénéficier d'aucune forme d'impunité et que la justice avait un rôle vital à jouer pour assurer des moyens de recours. Elle a mis en garde contre les législations excessives, ou trop vagues, dans le domaine de la religion, qui pouvaient davantage créer des tensions et des problèmes que les régler. Les États avaient un rôle délicat à jouer, et toutes les législations ou les politiques pour combattre la discrimination religieuse devaient être de portée globale, conçues avec soin et appliquées de manière équilibrée pour atteindre leurs objectifs. L'intervenante a ajouté que c'était souvent au nom de particularités culturelles qu'il était porté atteinte aux droits des femmes et des minorités religieuses. Elle se demandait aussi si le génocide au Rwanda s'était produit faute de législation, ou plutôt faute de réaction de la part de la justice ou autre. La leçon essentielle était de ne pas diviser le monde en se référant dans des déclarations à des formules comme «nous contre eux». Enfin, l'intervenante a fait valoir qu'il y avait d'importantes différences entre la race et la religion et elle s'est demandée si ces différences pouvaient avoir des conséquences sur le plan juridique.

25. M. Abdelfattah Amor a présenté un document essentiellement consacré au paragraphe 3 de l'article 19 du Pacte<sup>7</sup>. En ce qui concerne la portée de la liberté d'expression et les moyens légitimes de la restreindre, le paragraphe 3 de l'article 19 était certes renforcé par l'article 20, mais il y avait une incertitude et un défaut d'interprétation claire. L'intervenant s'est référé à la nécessité de clarifier les dispositions du paragraphe 3 de l'article 19 et à la question de savoir qui devrait définir ces dispositions. En outre, ces dispositions comportaient des responsabilités et des devoirs pour les individus et les groupes, ce qui ouvrait aux États la possibilité d'interpréter le paragraphe en question pour imposer des restrictions.

26. M. Amor a souligné que ces responsabilités et devoirs devaient être adaptés à l'objectif souhaité afin de promouvoir la liberté d'expression. Il a démontré que le paragraphe 3 de l'article 19 indiquait de manière précise les motifs de restriction. Mais les restrictions ne devaient pas être imposées en général, et il fallait qu'elles restent proportionnées, exceptionnelles et nécessaires pour sauvegarder la sécurité nationale, l'ordre public et la santé ou la moralité

---

<sup>6</sup> [www2.ohchr.org/english/issues/opinion/articles1920\\_iccpr/docs/experts\\_papers/Jahangir.doc](http://www2.ohchr.org/english/issues/opinion/articles1920_iccpr/docs/experts_papers/Jahangir.doc).

<sup>7</sup> [www2.ohchr.org/english/issues/opinion/articles1920\\_iccpr/docs/experts\\_papers/Amor.doc](http://www2.ohchr.org/english/issues/opinion/articles1920_iccpr/docs/experts_papers/Amor.doc).

publique. L'intervenant a ajouté que le sens de la notion de «nécessité» dépendait du contexte et variait d'un État à l'autre et selon les cultures. Se référant à la portée des restrictions possibles conformément au paragraphe 3 de l'article 19, il a fait valoir que ces restrictions n'étaient pas d'aussi vaste portée qu'il le paraissait.

27. M. Mogens Schmidt a fait un exposé sur l'article 19 du Pacte en se référant spécialement au mandat de l'UNESCO en faveur de la compréhension mutuelle, de la paix et de la liberté de pensée, de conscience et de religion, d'expression et d'opinion<sup>8</sup>. Il a souligné l'interdépendance entre la liberté d'expression et la liberté de la presse, déclarant que la censure sapait les fondements de la démocratie. Le respect de la liberté d'expression et le respect des convictions et des symboles religieux étaient donc deux principes inséparables qui allaient de pair pour renforcer la paix et nourrir le dialogue entre les cultures, les civilisations, les religions et les peuples.

28. Pour M. Schmidt, toute restriction apportée à la liberté de la presse dans le cadre du droit civil ou pénal devait remplir deux conditions: les limitations devaient être fixées par la loi et elles devaient être nécessaires pour protéger certains domaines publics ou les droits d'autrui. Elles devaient aussi être définies de manière claire et étroite et être appliquées par un organe indépendant. En outre, ces restrictions devaient respecter le principe voulant que nul ne puisse être poursuivi pour des déclarations véridiques, et que nul ne puisse être poursuivi pour avoir fait des appels à la haine sauf s'il avait été prouvé que c'était dans l'intention d'inciter à la discrimination, à l'hostilité ou à la violence. L'intervenant a ajouté qu'il ne fallait pas recourir à la censure préalable pour restreindre l'espace de débat et de discussion, et qu'il fallait appliquer les mesures les moins intrusives possibles pour minimiser les risques de réduire la liberté d'expression. Il a enfin insisté sur la nécessité d'un renforcement des capacités pour donner aux acteurs de la société civile, et en particulier aux journalistes, des moyens d'agir.

## **B. Discussion entre experts**

29. Au cours de la discussion qui a suivi, un expert s'est dit préoccupé par la tendance dominante qui consistait à mettre en exergue la nature exceptionnelle des restrictions, en négligeant le fait que le Pacte ménageait un équilibre subtil entre la liberté d'expression et les autres droits. Le contexte politique dans lequel se situaient les discussions sur les appels à la haine, en particulier, était jugé extrêmement pertinent, surtout depuis le 11 septembre 2001. L'éventail des acteurs associés à ce débat devrait être élargi pour inclure, au-delà des seuls experts juridiques, par exemple des professionnels des médias, des personnalités politiques et des responsables religieux. Pour d'autres experts, si le contexte politique pouvait être un indicateur utile, il était important d'inscrire l'examen de la question dans le cadre du droit et des droits de l'homme. D'autres encore s'interrogeaient sur l'idée de «nouvelles manifestations» à la suite du 11 septembre 2001, faisant valoir que ces formes de discrimination, si elles s'étaient développées après le 11 septembre, existaient déjà auparavant.

30. Certains experts ont mentionné la nécessité de faire une différence entre la haine raciale et la haine religieuse, mettant en avant les différences entre les concepts de «race» et de «religion». D'autres pensaient qu'il était possible de faire des parallèles entre toutes les formes de

---

<sup>8</sup> [www2.ohchr.org/english/issues/opinion/articles1920\\_iccpr/docs/experts\\_papers/Schmidt.doc](http://www2.ohchr.org/english/issues/opinion/articles1920_iccpr/docs/experts_papers/Schmidt.doc).

discrimination visant un groupe d'individus si celui-ci était clairement identifiable en tant que groupe et s'il était victime de discrimination en tant que tel.

31. Plusieurs experts ont fait valoir qu'un haut seuil d'exigence était fixé pour pouvoir apporter des restrictions à la liberté d'expression, par exemple une menace de péril ou un péril de caractère grave ou imminent. Les experts ont exprimé différents points de vue sur les moyens de déterminer ce que recouvrait le terme «nécessaire» tel qu'employé au paragraphe 3 de l'article 19 du Pacte.

### **C. Débat général**

32. Certains observateurs estimaient qu'une protection additionnelle contre les incitations à la haine religieuse était justifiée car il existait de nouvelles formes de discrimination. Ce point de vue était contesté par d'autres observateurs, qui ne voyaient pas la nécessité d'adopter des normes pour compléter les normes internationales existantes, qui offraient déjà une protection adéquate contre les incitations à la haine.

33. On s'accordait à reconnaître l'importance, en plus des mesures juridiques, d'une stratégie plus globale pour l'éducation interculturelle, le dialogue interculturel et la promotion de la tolérance de la diversité, notamment. À cet égard, les limitations à la liberté d'expression ne devaient être considérées que comme un moyen parmi beaucoup d'autres de faire face à cette problématique.

34. Un observateur a fait valoir que les restrictions à la liberté d'expression pour lutter contre les incitations à la haine religieuse ne pouvaient pas être considérées comme un «mal nécessaire», car elles étaient conçues de manière à protéger l'ensemble des droits fondamentaux. Pour d'autres observateurs, le recours à des limitations subjectives et de trop large portée risquait de décourager l'exercice de la liberté d'expression, et l'accent devrait rester placé sur la promotion pleine et entière de ce droit plutôt que sur ses limitations possibles.

## **III. ANALYSE DE LA NOTION D'APPEL À LA HAINE RELIGIEUSE QUI CONSTITUE UNE INCITATION À LA DISCRIMINATION, À L'HOSTILITÉ OU À LA VIOLENCE**

### **A. Exposés**

35. M. Vitit Muntarbhorn a présenté un exposé sur les critères à utiliser pour définir la notion d'appel à la haine religieuse qui constitue une incitation à la discrimination, à l'hostilité ou à la violence<sup>9</sup>. Insistant sur la relation entre les notions de liberté d'expression et de liberté de religion, il a souligné que la liberté de religion ou de conviction dépendait de la liberté d'expression et que certains éléments de celle-ci étaient externalisés par la manifestation d'une religion. Les deux libertés impliquaient aussi la tolérance, le respect mutuel et la diversité propre aux êtres humains, y compris les non-croyants. L'intervenant a ajouté que la notion de liberté d'expression impliquait que l'on respecte toutes les opinions différentes et les formes à travers lesquelles elles étaient diffusées, et que cette pluralité ne devrait pas être diluée. Il a expliqué que pour tenter d'analyser les relations entre expression et religion, il fallait tenir compte de

---

<sup>9</sup> [www2.ohchr.org/english/issues/opinion/articles1920\\_iccpr/docs/experts\\_papers/Muntarbhorn.doc](http://www2.ohchr.org/english/issues/opinion/articles1920_iccpr/docs/experts_papers/Muntarbhorn.doc).

l'historiographie, c'est-à-dire comprendre «qui écrit l'histoire et pour qui», et qu'il ne devrait pas y avoir de monopole des sources à cet égard. Il fallait aussi tenir compte du fait que si l'inspirateur d'une religion ou d'une conviction pouvait avoir manifesté une grande tolérance d'esprit, ce n'était pas nécessairement le cas pour l'interprétation faite ultérieurement de la religion ou conviction en question.

36. M. Muntarhorn, se référant au débat sur la question de la «diffamation des religions», a souligné qu'au niveau national, le terme communément utilisé était «blasphème». Beaucoup de pays avaient eu pendant des siècles des lois interdisant le blasphème et certains avaient réformé ou abrogé dernièrement ces lois, tandis que d'autres continuaient à y avoir recours. Les diverses dispositions applicables en matière de droits de l'homme devaient être lues en parallèle, en tenant compte de la nature transversale du principe d'égalité et de non-discrimination. Selon l'intervenant, les limitations apportées à la manifestation de la religion et de l'expression devaient rester l'exception, et non pas devenir la règle. Ajoutant qu'il valait mieux prévenir que guérir, il a souligné l'importance de l'éducation multiculturelle et interculturelle. Dans le contexte du système des Nations Unies, il convenait de clarifier la relation entre la liberté de religion et la liberté d'expression dans le cadre des observations générales du Comité des droits de l'homme.

37. Enfin, M. Muntarhorn a indiqué que plusieurs paramètres devraient être pris en considération pour clarifier la teneur du paragraphe 2 de l'article 20 du Pacte; en particulier, l'interdépendance entre les articles 19 et 20 devait être reconnue. L'article 20 devrait être lu également d'une manière globale, en prenant en considération le droit des droits de l'homme dans son ensemble, y compris le principe des garanties d'un procès équitable et celui des droits ne souffrant aucune dérogation, et tous les éléments pertinents qui prévoyaient de hauts seuils d'exigence. C'était le cas en particulier pour le terme «citation», proche de la notion de «provocation publique», et pour le terme «haine», qui ne correspondait pas à la notion d'«aversion», mais signifiait plutôt un «degré élevé d'opprobre». Parmi les concepts de discrimination, de violence et d'hostilité, ce dernier ouvrait la voie à d'autres interprétations et comportait la notion d'«ennemis». En outre, selon M. Muntarhorn, l'élément prescriptif inclus dans l'article 20 ne devrait pas conduire à une criminalisation automatique, même s'il reconnaissait la valeur de la dissuasion juridique. La criminalisation impliquait l'existence d'une intention de l'auteur du crime, même si l'évolution du droit international avait amené une certaine objectification à cet égard. Selon M. Muntarhorn, l'interdiction prévue à l'article 20 impliquait aussi une obligation de rendre des comptes et de lutter contre l'impunité.

38. M. Patrice Meyer-Bisch a présenté son analyse de la notion d'appel à la haine à l'égard des religions constituant une incitation à la discrimination, à l'hostilité ou à la violence<sup>10</sup>. Selon lui, il existait plusieurs types de sanctions, de nature sociale, civile ou pénale, pour combattre ces pratiques. Si la loi pénale était appliquée, la publicité qui lui était faite était importante. Les sanctions devaient non seulement empêcher les actes délictueux, mais aussi permettre de réparer les atteintes à la confiance mutuelle. L'intervenant, rappelant l'adoption par l'UNESCO en 2001 de la Déclaration universelle sur la diversité culturelle et en 2005 de la Convention sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles, a fait valoir que la tolérance induisait le respect. La tolérance impliquait aussi davantage, et non pas moins, de

---

<sup>10</sup> [www2.ohchr.org/english/issues/opinion/articles1920\\_iccpr/docs/experts\\_papers/Meyer-Bisch.doc](http://www2.ohchr.org/english/issues/opinion/articles1920_iccpr/docs/experts_papers/Meyer-Bisch.doc).

liberté, dans la mesure où chaque droit fondamental comportait des notions de liberté et aussi de responsabilité. Il ne s'agissait pas de restreindre les libertés, mais de développer leur substance indissociable.

39. M. Meyer-Bisch a aussi insisté sur la notion de «respect critique» à l'égard des individus, d'une part, et de la diversité religieuse, qui faisait partie du patrimoine commun de l'humanité, d'autre part. Il ne saurait en effet y avoir de liberté culturelle quand les ressources culturelles sont menacées, alors que la critique devrait toujours être possible à condition d'être respectueuse des individus et des savoirs acquis et de reposer sur le principe de la bonne foi. Les religions elles-mêmes étaient des lieux d'interprétation, dans la mesure où aucun être humain ne peut affirmer le sens définitif d'un texte religieux.

40. M. Meyer-Bisch a aussi mis en avant le contenu culturel des libertés. L'interprétation stricte des articles 19 et 20 du Pacte ne signifiait pas que seules ces dispositions devaient être prises en considération; d'autres dispositions étaient pertinentes elles aussi, comme l'article 27 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et les articles 13 à 15 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels. La liberté d'expression devait s'entendre en relation avec la question de l'accès au patrimoine et aux ressources culturelles. Le contenu culturel des droits jumeaux à l'éducation et à l'information devait lui aussi être élucidé, ce qui nécessitait de prendre en considération le paragraphe 2 de l'article 15 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, qui préconisait des mesures pour le maintien, le développement et la diffusion de la science et de la culture. Enfin, l'intervenant suggérait qu'il soit mis en place des observatoires nationaux pour réunir des informations sur le respect des droits culturels et de la diversité culturelle, y compris la diversité des religions et des convictions, et proposait que les institutions nationales des droits de l'homme s'occupent de la question des droits culturels, éventuellement dans le cadre d'un mécanisme national de suivi.

41. M. Mohamed Saeed M. Eltayeb a présenté un exposé sur la portée acceptable des limitations à la pensée critique dans le domaine de la religion<sup>11</sup>. Selon lui, le postulat essentiel consistait à fonder le débat sur la complémentarité entre la liberté d'expression et la liberté de religion ou de conviction et sur la prise en compte du contexte, des conditions locales et des tensions politiques, au lieu de présenter cette problématique comme un conflit intrinsèque entre deux libertés. Cela nécessitait une démarche soulignant le principe de l'universalité, de l'indissociabilité et de l'interdépendance de ces deux libertés interconnectées et liées, d'une part, et ménageant l'équilibre et la complémentarité entre elles, d'autre part. De plus, la liberté de religion ou de conviction ne protégeait pas les religions ou les convictions en soi, mais cela ne signifiait pas que la protection des symboles religieux contre les insultes et le dénigrement ne faisait pas partie de la liberté de religion. Selon l'expert, la question qui consistait à savoir si les critiques, les commentaires méprisants, les insultes ou les railleries dirigés contre une religion portaient atteinte au droit de l'individu à sa liberté de religion ou de conviction ne pouvait être tranchée qu'en examinant si les agissements en question affectaient de manière préjudiciable les divers aspects de la liberté religieuse de l'intéressé.

42. Selon M. Eltayeb, il fallait prendre en considération les articles 18 à 20 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques pour définir dans quelle mesure les points de

---

<sup>11</sup> [www2.ohchr.org/english/issues/opinion/articles1920\\_iccpr/docs/experts\\_papers/Eltayeb.doc](http://www2.ohchr.org/english/issues/opinion/articles1920_iccpr/docs/experts_papers/Eltayeb.doc).

vue critiques dans le domaine religieux pouvaient être limités. Si la détermination des formes d'expression qui équivalaient à des actes interdits au sens de l'article 20 était une question contextuelle, il était important de définir des critères ou des paramètres généraux. En particulier, il fallait faire une distinction entre les appels à la haine religieuse qui constituaient une incitation à la discrimination, à l'hostilité ou à la violence, et les autres. L'intervenant a ajouté qu'il était indispensable de garantir à la fois la liberté d'expression et la liberté de religion ou de conviction avant d'assujettir ces libertés à des restrictions. Il importait aussi d'identifier les risques d'abus quand les pouvoirs publics invoquaient l'article 20 du Pacte, dont le principal objectif était de protéger les minorités. En effet, une application large de l'article 20 pouvait avoir d'importantes conséquences non seulement sur la liberté d'expression mais aussi sur la liberté de religion ou de conviction, par exemple quand des discussions et des études sincères sur des questions de religion étaient en cause. Enfin, il fallait un appareil judiciaire indépendant qui puisse effectivement se saisir des affaires d'incitation à la haine religieuse au sens de l'article 20.

43. Pour conclure, M. Eltayeb a souligné que l'article 20 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques n'était pas d'exécution automatique et que les États parties devaient promulguer les lois appropriées. Soulignant que l'article 20 pouvait servir de prétexte pour persécuter et opprimer des minorités religieuses, l'intervenant a fait valoir que pour mettre en œuvre l'article 20 il pourrait être mieux approprié de recourir à d'autres moyens que l'application de la loi pénale. L'exercice des droits de l'homme passait par différents types de stratégies, et on pouvait considérer que les mesures juridiques s'inscrivaient dans des stratégies de plus vaste portée. M. Eltayeb a déclaré en conclusion que des normes nouvelles n'étaient pas requises, mais qu'il fallait développer l'interprétation des normes existantes, et que le Comité des droits de l'homme pourrait donc éventuellement se pencher à nouveau sur son observation générale concernant l'article 20.

## **B. Discussion entre experts et débat général**

44. Vu le temps limité qui était imparti, les thèmes III et IV ont été discutés conjointement à la fin du séminaire.

## **IV. ANALOGIES ET PARALLÈLES AVEC D'AUTRES FORMES D'«INCITATION»**

### **A. Exposés**

45. Dans son exposé, M. Doudou Diène a analysé la question des analogies entre appels à la haine raciale et appels à la haine religieuse, en insistant particulièrement sur le contexte politique dans lequel s'inscrivaient ces abus<sup>12</sup>. Selon lui, le débat sur la liberté d'expression devait prendre place dans le contexte du dialogue des civilisations. M. Diène s'est référé aussi au contexte intellectuel de la polémique sur les appels à la haine, en rappelant la publication controversée des caricatures du prophète Mahomet. Il a mis en garde contre toute approche manichéenne consistant, par exemple, à faire une distinction artificielle entre les régions du monde où la liberté d'expression était défendue et les autres où régnaient obscurantisme et intolérance.

---

<sup>12</sup> [www2.ohchr.org/english/issues/opinion/articles1920\\_iccpr/docs/experts\\_papers/Diene.doc](http://www2.ohchr.org/english/issues/opinion/articles1920_iccpr/docs/experts_papers/Diene.doc).

46. Selon M. Diène, le débat sur les limitations à la liberté d'expression devait être placé dans le contexte actuel. Il s'est référé en particulier à la lecture idéologique qui était faite des droits de l'homme depuis le 11 septembre 2001, avec la tendance à privilégier la liberté d'expression. Selon lui, cette appropriation idéologique était une cause des tensions actuelles. Il n'était pas possible d'aborder la question de la liberté d'expression sans analyser celle de la discrimination. Certains pays avaient pu trouver des stratégies de lutte contre la discrimination à travers les lois, mais sans parvenir à s'en prendre aux causes fondamentales de mentalités racistes et discriminatoires. La lutte contre le racisme devait aller au-delà de la non-discrimination, et promouvoir l'interaction entre les communautés. On favoriserait ainsi l'émergence de concepts des identités nationales plus pluralistes, qui étaient étroitement liés à l'exercice de la liberté d'expression.

47. M. Diène s'est référé aussi à ce qui lui apparaissait comme trois tendances en matière de racisme: a) la montée de la violence raciste et de la discrimination, y compris la montée en parallèle de l'antisémitisme et de l'islamophobie; b) l'instrumentalisation politique du racisme par des partis politiques dans les sociétés démocratiques; et c) la légitimisation intellectuelle et scientifique du racisme. En ce qui concerne les solutions possibles, M. Diène recommandait que l'on se penche sur la problématique de l'amalgame de la race, de la religion et de la culture. Il préconisait aussi de resituer le débat dans le cadre des droits de l'homme et du Pacte, en particulier s'agissant de la notion d'incitation à la haine raciale et religieuse. Selon lui, la liberté d'expression serait renforcée si les limitations étaient respectées.

48. M. Patrick Thornberry a présenté ensuite un exposé sur les formes d'incitation à la haine et la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale<sup>13</sup>. Il a expliqué que la Convention avait vu le jour dans un contexte historique différent, puisqu'elle avait été rédigée en ayant à l'esprit les pratiques du régime nazi, et élaborée à l'ère de la guerre froide et de la lutte contre l'apartheid et le colonialisme. La Convention, à laquelle 173 États sont parties aujourd'hui, est le résultat de la décision de l'Assemblée générale de rédiger des instruments juridiques distincts sur la discrimination raciale et sur la discrimination religieuse.

49. M. Thornberry a fait valoir que, même si les cinq motifs de discrimination énoncés dans l'article premier de la Convention – race, couleur, ascendance, ou origine nationale ou ethnique – n'incluaient pas spécifiquement la religion, le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale recherchait les «recoupements» éventuels entre discrimination raciale et discrimination religieuse quand il examinait les cas individuels. En outre, l'article 5 de la Convention énonçait le droit à la jouissance, sans discrimination aucune, du droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion. C'est pourquoi le Comité avait maintes fois fait référence, dans ses conclusions, à des phénomènes comme l'islamophobie, la discrimination à l'égard des juifs et des sikhs, la discrimination à l'égard des religions autochtones, la profanation de sites sacrés et autres cas dans lesquels il avait perçu un chevauchement ou un recoupement entre religion et ethnicité.

50. Selon M. Thornberry, l'article 4 de la Convention, qui traitait des questions des appels à la haine et de l'interdiction des organisations racistes, avait déclenché de la part des États parties la formulation d'un grand nombre de réserves. Le Comité pour l'élimination de la discrimination

---

<sup>13</sup> [www2.ohchr.org/english/issues/opinion/articles1920\\_iccpr/docs/experts\\_papers/Thornberry.doc](http://www2.ohchr.org/english/issues/opinion/articles1920_iccpr/docs/experts_papers/Thornberry.doc).

raciale, pour qui cette disposition était centrale, s'était prévalu de l'article 4 pour recommander, par exemple, que le délit d'incitation couvre les actes délictueux motivés par la haine religieuse à l'égard des communautés d'immigrants, ou pour recommander que la haine religieuse soit considérée comme une circonstance aggravante. L'intervenant a ajouté que les principes fondamentaux de la responsabilité pénale dans beaucoup – sinon la plupart – des juridictions seraient bafoués si les appels à la haine étaient criminalisés quand bien même il ne pouvait pas être montré qu'il y avait eu intention d'inciter à la haine.

51. M. Thornberry estimait que la Convention était un instrument vivant, qui pouvait prendre en considération de nouvelles conceptions des droits. Notant que le concept de «diffamation des religions» semblait être délaissé, il a souligné que la Convention et le Comité avaient pour fonction de protéger les individus et les communautés. En ce qui concerne enfin l'idée d'un protocole facultatif à la Convention se rapportant à la religion, il a souligné que la pratique du Comité avait déjà permis de prendre largement en compte le problème de la discrimination à l'égard des communautés religieuses.

52. M. Natán Lerner a présenté un exposé sur les analogies et les parallèles possibles dans les situations où la liberté d'expression était assujettie à des limitations pour protéger contre les incitations ou les appels à la haine, et l'applicabilité de ces limitations aux appels à la haine religieuse<sup>14</sup>. La liberté d'expression était un droit fondamental qui dans une société démocratique pouvait être assujetti aux limitations prévues par la loi. De nouvelles normes internationales n'étaient pas nécessaires, puisque les articles 19 et 20 du Pacte, l'article 4 de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale et l'article III de la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide assuraient une protection suffisante et étaient compatibles avec la liberté d'expression.

53. M. Lerner pensait que certains termes, comme «intolérance», «appel à la haine» et «hostilité», méritaient d'être clarifiés, et il a émis l'idée que le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale et le Comité des droits de l'homme réexaminent éventuellement leurs recommandations générales ou observations générales pertinentes pour mieux expliciter les dispositions du droit. M. Lerner préférait le terme «respect» à des termes négatifs comme «intolérance».

54. L'intervenant a expliqué qu'il ne devrait pas y avoir de distinction entre le traitement de l'incitation à la haine nationale, raciale ou religieuse et la protection conférée par le droit. Selon lui, il existait déjà une jurisprudence abondante en la matière, et les groupes religieux pouvaient réclamer une protection contre les actes racistes compte tenu de la relation étroite entre ces concepts. M. Lerner a aussi fait valoir que le droit pénal avait de puissants effets éducatifs et qu'il pouvait modifier les attitudes concernant des formes d'incitation à la haine. Toutefois, les sociétés devaient faire soigneusement la distinction entre les actes criminels dirigés contre des groupes religieux et les critiques de la religion, qui pouvaient être considérées comme injurieuses. L'expression «diffamation des religions» devrait être réexaminée, et M. Lerner recommandait d'éviter de l'utiliser.

---

<sup>14</sup> [www2.ohchr.org/english/issues/opinion/articles1920\\_iccpr/docs/experts\\_papers/Lerner.doc](http://www2.ohchr.org/english/issues/opinion/articles1920_iccpr/docs/experts_papers/Lerner.doc).

## **B. Discussion entre experts**

55. Un expert a mentionné l'expérience de l'UNESCO en faveur de la mise en place de médias communautaires, une initiative positive face aux médias dominants. Il a fait valoir que l'Internet offrait de nombreuses possibilités et que son utilisation à mauvais escient par quelques-uns ne devait pas inciter à renoncer aux avantages qu'il procurait par ailleurs.

56. En ce qui concerne les prétendus «médias de la haine», un autre expert a ajouté que l'exemple du Rwanda, où il y avait eu clairement incitation à la violence, illustre non pas l'instrumentalisation de la liberté d'expression, mais la violation de cette liberté dans la pratique.

## **C. Débat général**

57. Pour la plupart des observateurs, la liberté d'expression n'était pas le problème, mais une partie de la solution, et la libre confrontation des idées et la mise au jour de l'intolérance devraient prévaloir sur les interdictions et la censure. On s'accordait largement sur le fait que les concepts d'«incitation» et de «discrimination» étaient préférables à la notion de «diffamation des religions». Le réexamen et le renforcement des législations au niveau national étaient jugés importants, notamment en ce qui concerne le droit de réponse des groupes minoritaires victimes de diffamation. Il était parfois possible de remédier à l'absence ou aux insuffisances de la législation nationale en portant les cas devant des mécanismes régionaux qui avaient les moyens de les régler rapidement.

58. Des États se sont dits préoccupés par le fait que certains pays appliquaient un système de deux poids, deux mesures en préconisant la liberté d'expression alors qu'ils avaient promulgué des «lois antinégationnistes» qui limitaient la liberté d'expression concernant des événements historiques. Plusieurs intervenants ont évoqué l'idée d'une nouvelle norme internationale, et ils ont dit qu'ils préféreraient clarifier les normes existantes plutôt que d'élaborer des normes nouvelles.

59. Il a été demandé qu'une réunion de suivi soit envisagée afin de renforcer la mise en œuvre et la protection du droit à la liberté d'expression.

## **V. SESSION FINALE**

60. À la fin du séminaire, le Président a invité les experts à résumer leurs principales idées et observations sur les questions de fond examinées.

61. M. La Rue a déclaré que les limitations prévues dans le cadre des articles 19 et 20 étaient claires et qu'il convenait de les appliquer en conséquence. Il a insisté sur l'importance de la prévention par l'éducation et par la promotion à titre volontaire de la déontologie dans le journalisme. En particulier, il a fait valoir que le dialogue et la compréhension mutuelle étaient la solution du problème sur le long terme.

62. M<sup>me</sup> Callamard a exprimé l'espoir que le séminaire avait aidé à dépolémiser le débat sur les questions considérées. Elle a suggéré d'organiser d'autres activités de suivi de cette nature, en se référant spécifiquement à la nécessité d'examiner la problématique de l'islamophobie. Étant donné qu'il demeurait des questions, des difficultés et des problèmes de polarisation, si cette problématique était traitée dans un cadre technique et non politique elle pourrait sans doute

être mieux comprise. Compte tenu de la relation entre la liberté d'expression et la lutte contre la discrimination, l'intervenante recommandait que la Cour européenne des droits de l'homme et le Comité des droits de l'homme envisagent de clarifier certains des concepts et termes clefs contenus dans les instruments juridiques pertinents.

63. M<sup>me</sup> Ghanea recommandait de suivre, dans tous les cas, une démarche centrée sur les victimes afin d'assurer à chacun la jouissance de tous les droits fondamentaux. Selon elle, toute action de suivi devrait reposer sur trois principes: a) les cas effectifs d'incitation à la haine religieuse devraient donner lieu à une action quand ils sont transmis par l'intermédiaire de la société civile plutôt que par les États; b) les recours internes devaient avoir été épuisés; et c) les mécanismes internationaux existants, comme l'Examen périodique universel, les mécanismes du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et du Comité pour l'élimination de la discrimination raciale et les mécanismes interétatiques, devaient avoir été épuisés avant que de nouvelles normes soient envisagées.

64. M<sup>me</sup> Jahangir estimait que d'autres consultations étaient nécessaires, notamment en ce qui concerne l'application des normes existantes au niveau national. Le Comité des droits de l'homme pourrait, lorsqu'il jugerait opportun, se pencher à nouveau sur son Observation générale n° 11 (1983) se rapportant à l'article 20 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques. Souvent, la mise en œuvre d'une législation nationale spécifique avait davantage accentué la polarisation qu'elle n'avait protégé les minorités religieuses. Le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme (HCDH) devrait envisager d'organiser des ateliers régionaux pour examiner cette problématique au niveau local aussi. Pour conclure, l'intervenante a dit que les instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme étaient conçus pour protéger les individus et les groupes.

65. M. Schmidt a suggéré d'entreprendre une analyse de la jurisprudence régionale et internationale sur les incitations à la haine religieuse, qui serait examinée par des pairs. Il a exprimé l'engagement sans faille de l'UNESCO concernant ces questions, et il a fait valoir que le débat devait rester aussi ouvert et constructif que possible.

66. M. Amor a proposé pour la suite a) de dresser l'inventaire des législations et des politiques nationales afin d'identifier les meilleures pratiques; b) de convoquer une autre conférence internationale consultative sur la liberté d'expression et la lutte contre l'intolérance, qui pourrait s'inspirer de l'expérience de la Conférence de Madrid, en 2001, sur l'éducation scolaire en relation avec la liberté de religion ou de conviction, la tolérance et la non-discrimination; c) d'encourager le Comité des droits de l'homme à envisager d'actualiser ses observations générales sur les articles 19 et 20 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques; et d) de renforcer les capacités du HCDH dans le domaine «communication et culture» afin de pouvoir surveiller les tensions susceptibles de mener à une crise et de donner l'alerte éventuellement.

67. M. Muntarhorn recommandait divers types de dialogues ouverts sur l'avenir et fondés sur le respect mutuel, y compris des consultations avec les institutions nationales pour les droits de l'homme, la société civile et les médias; des consultations interconfessionnelles; des consultations entre les organes conventionnels et les titulaires de mandat au titre de procédures spéciales; des dialogues sur l'Internet, en collaboration avec des fabricants de matériels et de

logiciels et des fournisseurs de services Internet; et l'identification, la compilation et la mise en commun de programmes pour favoriser la compréhension dans tous les domaines.

68. M. Meyer-Bisch a insisté sur le problème des formes multiples ou aggravées de discrimination, fondées par exemple sur la religion, la race ou le sexe. Il a aussi insisté sur l'importance de prendre en compte les conséquences de la discrimination liée à la pauvreté.

69. M. Eltayeb a fait valoir que les normes internationales existantes étaient adéquates, même s'il convenait de réfléchir à leur interprétation. Le Comité des droits de l'homme avait un rôle crucial à jouer à cet égard. En outre, l'intervenant souscrivait à l'idée de faire passer le débat de la notion de «diffamation des religions» à la notion juridique d'«incitation à la haine religieuse». À titre d'activité de suivi, il a suggéré d'envisager la création d'un groupe de travail d'experts sur les liens entre l'article 19 et l'article 20 du Pacte.

70. M. Diène a affirmé que pour relever les défis actuels de conflit entre les civilisations, il fallait que la liberté d'expression soit renforcée tout en respectant l'équilibre délicat entre la liberté d'expression et ses limitations et restrictions. Il proposait enfin que l'actuel débat soit élargi en y associant d'autres acteurs, comme des responsables politiques et religieux et des représentants des médias.

71. Pour M. Thornberry, de nouveaux défis apparaissaient dans le contexte des migrations. Il considérait qu'une interprétation adaptative et évolutive des normes internationales s'imposait. Dans ce contexte, l'idée de réexaminer les interprétations faites par les organes conventionnels était judicieuse si les circonstances l'exigeaient. L'intervenant a souligné l'importance du multiculturalisme et il a recommandé d'associer aux activités de suivi des organisations de la société civile ainsi que des minorités et autres communautés affectées.

72. Pour M. Lerner, le séminaire montrait qu'il existait une base de consensus sur les concepts clefs. Il a recommandé que le HCDH prenne l'initiative d'établir un manuel sur la législation en relation avec la discrimination raciale ou religieuse.

## Annexe

### List of experts and biographical information

**Mr. Abdelfattah Amor** is professor emeritus in public international law and political science. Mr. Amor has been member of the United Nations Human Rights Committee since 1999, which he chaired from 2003 to 2005. He was also United Nations Special Rapporteur on freedom of religion or belief from 1993 to 2004 and submitted more than 30 reports to the Commission on Human Rights and the General Assembly concerning the elimination of all forms of intolerance and discrimination based on religion or belief. He is Honorary Dean of the Faculty of Legal, Political and Social Science of Tunis since April 1993. He was President of the International Consultative Conference on Freedom of Religion or Belief, Tolerance and Non-discrimination (Madrid 2001) and President of the UNESCO Prize for Human Rights Education (2000-2008).

**Ms. Agnès Callamard** is the current executive director of ARTICLE 19, an international human rights organization promoting and defending freedom of expression and access to information globally. Ms. Callamard has evolved a distinguished career in human rights and humanitarian work. She has founded and led HAP International (the Humanitarian Accountability Partnership) where she oversaw field trials in Afghanistan, Cambodia and Sierra Leone and created the first international self-regulatory body for humanitarian agencies committed to strengthening accountability to disaster-affected populations. She is a former *Chef de Cabinet* for the Secretary General of Amnesty International, and as the organization's Research Policy Coordinator, she led Amnesty's work on women's human rights. Ms. Callamard has conducted human rights investigations in a large number of countries in Africa, Asia, and the Middle East. Ms. Callamard has worked extensively in the field of international refugee movements with the Center for Refugee Studies in Toronto. She has published broadly in the field of human rights, women's rights, refugee movements and accountability and holds a PhD in Political Science from the New School for Social Research in New York.

**Mr. Doudou Diène** was born in Senegal in 1941 and holds a law degree from the University of Caen, a doctorate in public law from the University of Paris and a diploma in political science from the Institut d'Études Politiques in Paris. Having joined the UNESCO Secretariat in 1977, in 1980 he was appointed Director of the Liaison Office with the United Nations, Permanent Missions and United Nations departments in New York. Prior to this, he had served as deputy representative of Senegal to UNESCO (1972-77) and, in that capacity, as Vice-President and Secretary of the African Group and Group of 77. Between 1985 and 1987, he held the posts of Deputy Assistant Director-General for External Relations, spokesperson for the Director-General, and acting Director of the Bureau of Public Information. After a period as Project Manager of the 'Integral Study of the Silk Roads: Roads of Dialogue' aimed at revitalizing East-West dialogue, he was appointed Director of the Division of Intercultural Projects in 1993 (currently Division of Intercultural Dialogue). In this capacity, he directed various projects on intercultural dialogue, including the Slave Route, Routes of Faith, Routes of al-Andalus, and Iron Roads in Africa. In 1998 he was placed in charge of activities pertaining to inter-religious dialogue. In 2002, he was appointed by the Commission on Human Rights as Special Rapporteur on contemporary forms of racism, racial discrimination, xenophobia and related intolerance, a mandate in which he served until July 2008.

**Mr. Mohamed Saeed M. Eltayeb** is a human rights lawyer, scholar and consultant. He holds a Bachelor of Laws from the University of Khartoum, two post-graduate Diplomas in international relations and international law (University of Khartoum and Institute of Social Studies, The Hague) and two Masters Degrees in international relations and international law from the University of Amsterdam and Lund University (Sweden) respectively. He obtained his Ph.D. in international human rights law from Utrecht University (The Netherlands). Mr. Eltayeb has worked, inter alia, at the Netherlands Institute for Human Rights (SIM), International Commission of Jurists (ICJ) and Faculty of Law of the University of Khartoum and the Institute for Women, Gender and Development Studies of the Ahfad University (Sudan). He currently works as a legal expert for the Bureau of Human Rights of the Qatari Ministry of Foreign Affairs. Mr. Eltayeb also served as a visiting researcher at several institutes in Europe and the United States of America, including the Swiss Institute of Comparative Law of the University of Lausanne, the Human Rights Centre at Essex University, the Law and Religion Program at Emory University School of Law, the Islamic Legal Studies Program at Harvard Law School and Raoul Wallenberg Institute of Human Rights and Humanitarian Law at Lund University. He has published several works on human rights in Muslim countries.

**Ms. Nazila Ghanea** is a Lecturer in International Human Rights Law at the University of Oxford. She also serves as the Editor-in-Chief of the international journal of Religion and Human Rights. She was previously the MA Director and Senior Lecturer in International Law and Human Rights at the University of London. Her publications include five books (including *Human Rights, the UN and the Bahá'ís in Iran*, 2003); articles in the journals *International and Comparative Law Quarterly*, *Human Rights Quarterly*, *International Affairs*; publications with the UK Economic and Social Research Council (ESRC), Minority Rights Group International and the UN publication *Ethnic and Religious Minorities in the Islamic Republic of Iran* (E/CN.4/Sub.2/AC.5/2003/WP.8). Her publications span minority rights, freedom of religion or belief, women's rights, and human rights in the Middle East. She is a Trustee of the One World Trust, held an OSI International Policy fellowship (2006-2007) and initiated and now serves on the board of the international network "Focus on Freedom of Religion or Belief".

**Ms. Asma Jahangir** was appointed United Nations Special Rapporteur on Freedom of Religion or Belief in July 2004. In this function she has submitted several reports to the Commission on Human Rights, to the General Assembly and to the Human Rights Council. Previously she had already served as United Nations Special Rapporteur on Extrajudicial, Summary or Arbitrary Executions from 1998 to 2004. In her two mandates she has conducted a total of 22 country visits. Presently, she is also Commissioner of the International Commission of Jurists, Executive Member of the International Crisis Group and Chairperson of the Human Rights Commission of Pakistan. In her home country Pakistan she is Director of AGHS Legal Aid Cell, a NGO set up in 1980 to provide free legal aid to women. Over the years, the mandate of AGHS has expanded to respond to the needs of a growing civil society and the demands made by various groups for legal recourse. Ms. Jahangir represents clients in the High Court, Federal Shariat Court and the Supreme Court of Pakistan.

**Mr. Frank La Rue** has worked on human rights for the past 25 years. He is the founder of the Center for Legal Action for Human Rights (CALDH), both in Washington DC and Guatemala, which became the first Guatemalan NGO to bring cases of human rights violations to the Inter-American System. CALDH was also the first Guatemalan NGO to promote economic, social and cultural rights. Mr. La Rue also brought the first genocide case against the military

dictatorship in Guatemala. As a human rights activist, his name was presented to the Nobel Peace Prize committee in 2004. Mr. La Rue has previously served as a Presidential Commissioner for Human Rights in Guatemala, as a Human Rights Adviser to the Minister of Foreign Affairs of Guatemala, as President of the Governing Board of the Centro-American Institute of Social Democracy Studies and as a consultant to the Office of the High Commissioner for Human Rights. Mr. La Rue holds a B.A. in Legal and Social Sciences from the University of San Carlos, Guatemala and a postgraduate degree from Johns Hopkins University.

**Mr. Natán Lerner** was born in Poland and educated in Argentina, where he obtained his law degree in 1950 and his doctorate in Law and Social Sciences in 1958, both from Buenos Aires University. He was a practicing lawyer in Buenos Aires until 1963. From 1963 to 1966 he worked in New York for the World Jewish Congress. In Israel since 1966, he was director of the Israeli office of the World Jewish Congress until 1983. From 1984 to 1989 he was director of the International Center for the University Teaching of Jewish Civilization. Simultaneously, he taught International Law and Human Rights at the university level. Since 1989 his main activity is university teaching. Since his retirement from Tel Aviv University, after more than 20 years, he teaches at the Interdisciplinary Center Herzliya. His main course is International Law and he also conducts seminars on State and Religion, Racial Discrimination, Minorities, and Genocide. Mr. Lerner is the author of the following books in English: *Religion, Secular Beliefs and Human Rights* (Leiden, 2006); *Religion, Beliefs and International Human Rights* (New York, 2000); *Group Rights and Discrimination in International Law* (The Hague, 2003); *The UN Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination* (Alphen an den Rijn, 1980); *The Crime of Incitement to Group Hatred* (New York, 1965). He also published several books in Spanish. He is the author of many articles in Spanish, English and Hebrew, published in books and journals of Israel, the USA, Spain, Argentina and other countries.

**Mr. Patrice Meyer-Bisch** is coordinator of the *Institut interdisciplinaire d'éthique et des droits de l'homme* and of the *Chaire UNESCO pour les droits de l'homme et la démocratie* at the University of Fribourg, Switzerland. Born in 1950, Mr. Meyer-Bisch studied in Nancy, Fribourg and Paris, and obtained his Ph.D. in Philosophy from the University of Fribourg. Mr. Meyer-Bisch is very active in various fields of research, conducting in particular studies on cultural rights, the ethics of economic activity and human rights, the theory of subject and democracy, the methodology of social science and pluridisciplinarity, and cultural indicators of development.

**Mr. Vitit Muntarbhorn** is a Professor of Law at Chulalongkorn University, Bangkok. He has served in various capacities for the United Nations system. From 1990 to 1994, he was Special Rapporteur on the sale of children, child prostitution and child pornography and since 2004 he is Special Rapporteur on the situation of human rights in the Democratic People's Republic of Korea. He was awarded the 2004 UNESCO Prize for Human Rights Education in recognition of his outstanding contribution to education for human rights and diverse activities at national, regional and international levels in favour of promotion and protection of all human rights for all.

**Mr. Bertrand Ramcharan** (Chairperson of the expert seminar) was Deputy High Commissioner for Human Rights and Assistant Secretary-General when Mr. Sergio Vieira de Mello, then High Commissioner, was killed on 19 August 2003 during the attack on the

United Nations headquarters in Baghdad. Mr. Ramcharan then assumed the post of acting High Commissioner for Human Rights, which he held until July 2004. During his three decades with the United Nations, Mr. Ramcharan served in the Centre for Human Rights as Special Assistant to the Director, as the Secretary-General's Chief Speechwriter, as Director of the Office of the Special Representative for the Secretary-General in UNPROFOR, the largest-ever United Nations peacekeeping operation, as Director of the International Conference on the Former Yugoslavia, as political adviser to the peace negotiators in the Yugoslav conflict, and as a Director in the United Nations Political Department, focusing on conflicts in Africa. A barrister of Lincoln's Inn, with a Doctorate in international law from the London School of Economics and Political Science earned in 1973, Mr. Ramcharan was a Commissioner of the International Commission of Jurists from 1991 to 1998 and has been a member of the Permanent Court of Arbitration since 1996. He was Adjunct Professor of International Human Rights Law at Columbia University and has written or edited some twenty books and numerous articles. He holds the Diploma in International Law of the Hague Academy of International Law, where he has also been Director of Studies.

**Mr. Mogens Schmidt** is Deputy Assistant Director-General for Communication and Information and Director of the Division for Freedom of Expression, Democracy and Peace at UNESCO since 2003. At UNESCO he is also responsible for the organization's activities in post conflict and post disaster environments. Born in Denmark in 1950, Mr. Schmidt has since 1974 been active as lecturer at the University of Aarhus, Denmark, Director of the Danish School of Journalism, Director of the European Journalism Centre, Maastricht (The Netherlands), and Assistant Director General of The World Association of Newspapers, Paris (France). Mr. Schmidt has extensive experience with research, training and management of media development programmes from a large number of countries all over the world.

**Mr. Patrick Thornberry** is Professor of International Law at Keele University (United Kingdom) and a Fellow of Kellogg College, University of Oxford. Mr. Thornberry has been a member of the United Nations Committee on the Elimination of Racial Discrimination (CERD) since 2001 and was rapporteur of that Committee from 2002 until spring 2008. He currently chairs the Early Warning and Urgent Action Group in CERD, dealing with a range of pressing situations notably including land and resource questions involving indigenous peoples. He is a former Chairman of Minority Rights Group International and has acted as consultant and adviser to a range of international organizations. Mr. Thornberry is the author of numerous works in the field of minority rights, rights of indigenous peoples and racial discrimination, notably *International Law and the Rights of Minorities* (Clarendon Press, Oxford, 1991), *Indigenous Peoples and Human Rights* (Manchester University Press, 2002) and (with M.A. Martin Estebanez) *Minority Rights in Europe* (Council of Europe Publishing 2004). He is currently working on a commentary for Oxford University Press on the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination, to be published in 2010.

-----