



Assemblée générale

Distr. générale
28 août 2017
Français
Original : anglais

Soixante-douzième session

Point 73 b) de l'ordre du jour provisoire*

Promotion et protection des droits de l'homme : questions relatives aux droits de l'homme, y compris les divers moyens de mieux assurer l'exercice effectif des droits de l'homme et des libertés fondamentales

Élimination de toutes les formes d'intolérance religieuse

Note du Secrétaire général**

Le Secrétaire général a l'honneur de transmettre aux membres de l'Assemblée générale le rapport d'activité du Rapporteur spécial sur la liberté de religion ou de conviction, Ahmed Shaheed, présenté en application de la résolution 71/196 de l'Assemblée générale.

* A/72/150.

** Le présent rapport a été soumis après la date limite, afin de prendre en compte l'évolution récente de la situation.



Rapport d'activité du Rapporteur spécial sur la liberté de religion ou de conviction

Résumé

Le présent rapport du Rapporteur spécial sur la liberté de religion ou de conviction, Ahmed Shaheed, donne un aperçu des activités qu'il a menées au titre de son mandat depuis qu'il a pris officiellement ses fonctions en novembre 2016.

Le Rapporteur spécial met en évidence la montée de l'intolérance religieuse dans le monde et examine l'écart entre les engagements internationaux pris pour combattre les actes d'intolérance et les pratiques nationales. Il engage les pays à utiliser davantage les mécanismes des Nations Unies pour lutter contre l'intolérance religieuse et conclut par des recommandations que les États, les dirigeants religieux, la société civile et les médias devraient envisager pour promouvoir et protéger la liberté de religion ou de conviction.

Table des matières

	<i>Page</i>
I. Activités du Rapporteur spécial	4
II. Introduction	4
III. Tendances générales et manifestations spécifiques de l'intolérance religieuse	7
A. Discrimination fondée sur la religion ou la conviction, en droit ou dans la pratique	9
B. Lois réprimant le blasphème et l'apostasie	10
C. Intolérance religieuse : acteurs non étatiques	12
D. Instrumentalisation de la religion ou de la conviction à des fins sécuritaires	13
E. Politisation de la religion ou de la conviction	15
IV. Rappel du cadre et des outils juridiques internationaux permettant de combattre l'intolérance religieuse	15
A. Cadre juridique international	15
B. Résolution 16/18 et Processus d'Istanbul « Au cœur de l'Asie »	17
C. Plan d'action de Rabat	18
D. Nouveaux outils et processus	19
V. Évaluation de la mise en œuvre par les mécanismes des Nations Unies chargés des droits de l'homme	19
A. Application de la résolution 16/18	20
B. Examen périodique universel	21
VI. Conclusions et recommandations	25

I. Activités du Rapporteur spécial

1. Le Rapporteur spécial sur la liberté de religion ou de conviction, M Ahmed Shaheed, a été nommé par le Conseil des droits de l'homme lors de sa trente et unième session, en mars 2016, et a pris ses fonctions le 1er novembre 2016. Jusqu'au 31 juillet 2017, le Rapporteur a notamment adressé 38 communications à 24 États et autres et rencontré les différentes parties prenantes à Beyrouth, Bruxelles, Dublin, Genève, Londres, Montréal, New York, Ottawa et Washington.

2. Le Rapporteur spécial a présenté son rapport annuel (A/HRC/34/50) au Conseil des droits de l'homme lors de sa trente-quatrième session, tenue en mars 2017 et il a participé à des manifestations parallèles et à des réunions bilatérales. Il s'est ensuite rendu en Albanie du 8 au 17 mai 2017. Il présentera le rapport concernant cette mission au Conseil des droits de l'homme lors de sa trente-septième session, en mars 2018.

II. Introduction

3. Les actes d'intolérance, sous le couvert ou au nom d'une religion ou d'une conviction, sont très répandus dans le monde. Des États continuent d'appliquer des lois et des politiques discriminatoires à cet égard et sont responsables de pratiques qui violent le droit à la liberté de religion ou de conviction et les autres droits interdépendants. Des acteurs non étatiques dans plusieurs régions, en particulier des groupes armés considérés comme des organisations terroristes, continuent de commettre des violences, des atrocités et des crimes haineux¹, souvent au nom de la religion, à l'encontre des minorités et de leurs lieux de culte. Les violences collectives, souvent causées et expliquées par des divisions et de la haine religieuses et sectaires, sont régulièrement utilisées comme moyen d'imposer des normes sociales ou religieuses.

4. L'expression verbale de la haine, facilitée par les médias sociaux et les technologies de l'information, qui jouent un rôle toujours plus important en offrant un porte-voix à la diffusion de messages hostiles et de stéréotypes négatifs, est encore exacerbée par le climat d'intolérance. Dans le même temps, il y a une tendance croissante à la politisation et à une approche sécuritaire des religions ou convictions. Les gouvernements, les fonctionnaires et les politiciens promeuvent de plus en plus de politiques identitaires afin d'attiser les craintes des populations, souvent sous le prétexte de l'ordre public ou de la sécurité. Le Rapporteur spécial note en outre que, bien que l'extrémisme violent commis par des acteurs non étatiques, souvent au nom d'une religion ou d'une conviction, soit une menace réelle qui doit être combattue, le rôle joué par de nombreux gouvernements dans l'apparition, l'exacerbation et l'existence même de conditions propices à l'épanouissement de tels extrémismes est souvent méconnu.

5. Le climat d'intolérance, entraîné par la montée de la xénophobie et du nativisme contre des personnes perçues comme différentes ou étrangères, désensibilise également de plus en plus la population à l'incitation à la discrimination ou à la violence et autres pratiques dangereuses telles que les stéréotypes et la stigmatisation fondés sur la religion ou la conviction et d'autres caractéristiques. Ces phénomènes peuvent conduire à l'aliénation et à la

¹ Les « crimes haineux » sont les crimes motivés par une animosité envers des personnes fondée sur la couleur de peau, la nationalité, la race, la religion, le sexe, l'orientation sexuelle ou l'identité de genre ou toute autre caractéristique.

victimisation des personnes en situation vulnérable, notamment des personnes appartenant à des minorités religieuses.

6. La lutte contre la discrimination et d'autres formes d'intolérance fondées sur la religion ou la conviction a été l'un des principaux objectifs de la communauté internationale depuis la création de l'Organisation des Nations Unies, mais le chemin vers l'élaboration et l'application d'un plan précis et durable pour lutter contre ce phénomène a été difficile. L'Assemblée générale des Nations Unies a pris ses premières mesures pour répondre à la détresse des victimes de discrimination ou de violences fondées sur la religion en 1946, lorsqu'il a chargé la Commission des droits de l'homme de faire progresser la prévention de la discrimination pour des motifs de race, de sexe, de langue ou de religion et la protection des minorités. Trente-cinq ans plus tard, dans sa Résolution 35/55, l'Assemblée générale a adopté la Déclaration sur l'élimination de toutes les formes d'intolérance et de discrimination fondées sur la religion ou la conviction (Déclaration de 1981) et a institué une procédure spéciale pour surveiller et documenter sa mise en œuvre.

7. La notion d'intolérance à l'égard de personnes en raison de leur religion ou de leur conviction n'est pas expressément définie par le droit international des droits de l'homme, mais elle a été maintes fois perçue comme un facteur causal ou corrélatif constituant un obstacle à la pleine jouissance du droit à la liberté de religion ou de conviction. Par exemple, le paragraphe 2 de l'Article 2 de la Déclaration de 1981 semble confondre les notions d'intolérance et de discrimination, en disant que « on entend par les termes « intolérance et discrimination fondées sur la religion ou la conviction » toute distinction, exclusion, restriction ou préférence fondées sur la religion ou la conviction et ayant pour objet ou pour effet de supprimer ou de limiter la reconnaissance, la jouissance ou l'exercice des droits de l'homme et des libertés fondamentales sur une base d'égalité ». Toutefois, ailleurs dans la Déclaration de 1981, l'Assemblée générale fait clairement la distinction entre « intolérance » et « discrimination », par exemple en exprimant la préoccupation de l'Assemblée générale vis-à-vis des manifestations d'intolérance et de l'existence de discrimination en matière de religion ou de conviction². De cette manière, la Déclaration de 1981 établit un lien essentiel entre les diverses manifestations de l'intolérance religieuse et leur impact négatif sur le respect du droit à la liberté de religion ou de conviction, qui dépend du respect des principes d'égalité et de non-discrimination afin de permettre la pleine jouissance de ce droit ainsi que d'autres libertés et droits fondamentaux.

8. On a affirmé depuis que l'intolérance fondée sur la religion ou la conviction a deux aspects distincts : premièrement, un état d'esprit hostile à l'égard de personnes ou de groupes d'une autre religion ou conviction, et, deuxièmement, des manifestations concrètes de cet état d'esprit. Ces manifestations prennent souvent la forme de discriminations. Dans d'autres cas, elles peuvent impliquer l'incitation à la haine contre des personnes ou groupes d'une autre religion ou conviction, voire leur persécution (voir E/CN.4/Sub.2/1987/26, par. 15).

9. Ces dernières années, la communauté internationale a porté une attention croissante aux manifestations d'intolérance portant sur la religion ou la conviction, y compris la discrimination, l'hostilité et la violence, ce qui a abouti à d'importantes avancées, comme l'adoption par le Conseil des droits de l'homme en 2011 de la Résolution 16/18 sur la lutte contre l'intolérance, les stéréotypes négatifs, la stigmatisation, la discrimination, l'incitation à la violence et la violence visant certaines personnes en raison de leur religion ou de leur conviction, et l'élaboration

² Voir Résolution 36/55, alinéa 8 du préambule, et Heiner Bielefeldt, Nazila Ghanea et Michael Wiener, *Freedom of Religion or Belief: An International Law Commentary* (Oxford, Oxford University Press, 2016), p. 330.

en 2012 du 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 (voir A/HRC/22/17/Add.4, annexe). Pourtant, malgré ces efforts et ceux d'autres organismes des Nations Unies pour renforcer la protection de la liberté de religion ou de conviction au niveau international, les actes d'intolérance se multiplient dans de nombreuses régions du monde, révélant un écart alarmant entre les normes internationales et les pratiques locales.

10. L'information recueillie montre que le niveau moyen des restrictions imposées par les gouvernements sur la religion ou la conviction a augmenté entre 2014 et 2015 dans quatre des cinq groupes régionaux des Nations Unies (les groupes des États d'Afrique, d'Asie et du Pacifique, d'Europe orientale et d'Europe occidentale et autres États³. Les pays du Moyen-Orient et de l'Afrique du Nord auraient connu au cours des huit dernières années la plus forte augmentation des restrictions imposées par les autorités et des actes d'hostilité sociale impliquant une religion ou une conviction. Des atrocités de masse ont menacé la survie même des yézidis et des anciennes communautés chrétiennes de cette région, comme c'est le cas avec les Rohingya dans l'ensemble de la région Asie-Pacifique. Les ahmadis, les bahaïs, les chrétiens, les chiïtes et d'autres minorités religieuses sont également exposés à des actes discriminatoires et des hostilités sociales au Moyen-Orient et en l'Afrique du Nord, et dans la région Asie-Pacifique étendue.

11. Les hostilités impliquant la religion ou la conviction ont également considérablement augmenté en Europe pendant cette période. Le nombre de pays où les musulmans subissent cette hostilité, par exemple, a fortement augmenté, passant à 32 (71 %) en 2015, contre 26 (58 %) l'année précédente⁴. Les vagues de crimes motivés par la haine contre les juifs sont restés monnaie courante en Europe, où 73 % des pays auraient déclaré de tels incidents. Ces incidents incluent quelque 1 615 crimes (384 attaques violentes, 37 menaces et 1 194 infractions commises contre des biens) dans les pays représentés à l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe⁵. L'hostilité sociale à l'égard des chrétiens en Europe s'est également répandue, passant de 17 pays (38 %) en 2014 à 21 pays (47 %) en 2015⁴.

12. Les actes d'hostilité à l'égard de communautés confessionnelles minoritaires dans le pays ont également augmenté cette année-là. Les hindous, par exemple, auraient été harcelés dans 18 pays en 2015, contre 14 en 2014, tandis que les personnes sans affiliation religieuse – notamment athées, agnostiques et ceux qui ne s'identifient pas à une religion – ont été harcelés dans 14 pays en 2015, contre 4 l'année précédente⁴.

13. Prises ensemble, la Déclaration de 1981 et les résolutions des Nations Unies et plans d'action adoptés par la suite constituent une stratégie convaincante pour répondre aux questions interdépendantes de l'intolérance fondée sur la religion ou la conviction et la liberté religieuse. Le Rapporteur spécial estime cependant que la lutte contre l'écart qui découlerait de la disparité entre les normes et engagements énoncés par ces déclarations et résolutions, et les actions ou l'absence d'action des

³ Pew Research Center, *Global restrictions on religion rise modestly in 2015, reversing downward trend*, Washington, 11 avril 2017. Le Rapporteur spécial s'appuie sur des données de Pew seulement dans la mesure où elles fournissent des informations utiles et pertinentes sur les questions liées à l'intolérance religieuse dans le monde. Ces références ne reflètent en aucune manière son approbation de la méthodologie utilisée par Pew pour identifier les frontières nationales ou territoriales, ou de sa position sur ce que devrait être le statut politique international de ces entités.

⁴ Pew Research Center, « Global restrictions on religion rise modestly in 2015 ».

⁵ Voir <http://hatecrime.osce.org/what-hate-crime/anti-semitism>.

États pour les défendre dans la pratique, est essentielle et cruciale pour promouvoir et protéger le droit à la liberté de religion ou de conviction.

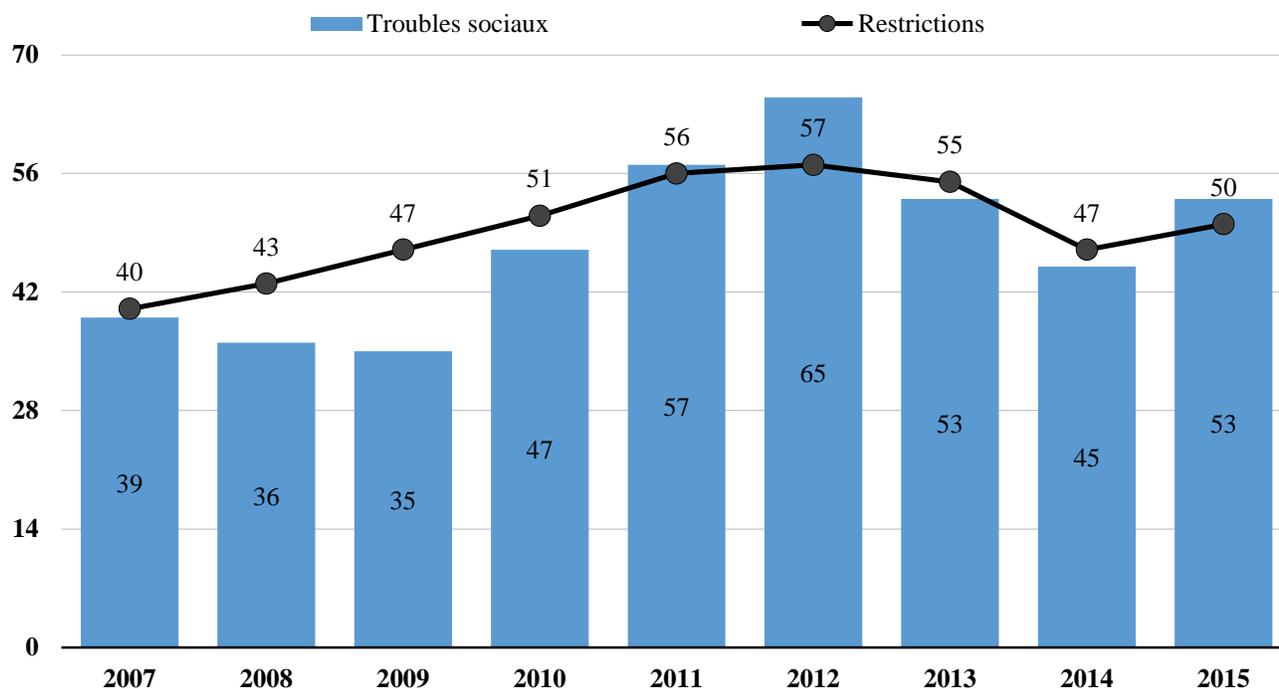
14. Compte tenu des tendances mondiales actuelles, on espère que le présent rapport encouragera l'engagement constructif de la communauté internationale avec les outils et mécanismes de l'ONU afin de réduire l'écart entre les engagements et les actions en faveur de la pleine réalisation du droit à la liberté de religion ou de conscience. Ces outils comprennent la Résolution 16/18 du Conseil des droits de l'homme et le Processus d'Istanbul relatif à la lutte contre l'intolérance, la discrimination et l'incitation à la haine ou à la violence fondées sur la religion ou la conviction qui l'accompagne, le Plan d'action de Rabat et les mécanismes de suivi et d'information tels que les procédures spéciales et les organes conventionnels, en particulier le Comité des droits de l'homme et l'Examen périodique universel, qui sont chargés de travailler avec les militants nationaux, régionaux et internationaux pour concrétiser les changements.

15. L'aspiration à la liberté de religion ou de conviction s'est déjà manifestée comme l'une des forces politiques les plus puissantes et les plus attractives jamais connues. Cette aspiration ne sera pleinement satisfaite que lorsque l'oppression qui la restreint dans de nombreuses régions du monde aura été dénoncée, étudiée, comprise et finalement éliminée par des méthodes de coopération, et que les moyens appropriés seront appliqués, sur le plan international comme sur le plan national, pour l'épanouissement de cette liberté essentielle (voir E/CN.4/Sub.2/200/Rev.1).

III. Tendances générales et manifestations spécifiques de l'intolérance religieuse

16. De 2007 à 2015, environ un quart des pays dans le monde ont été touchés par des limitations importantes et illégales imposées à la liberté de religion ou de conscience, ou ont connu des niveaux « élevés » ou « très élevés » d'hostilités sociales impliquant la religion ou la conviction. Aujourd'hui, les trois quarts de la population mondiale vit dans des pays qui imposent des restrictions au droit à une religion ou une croyance ou connaissent un niveau important d'hostilités sociales impliquant la religion. Au niveau mondial, les restrictions à la liberté de religion ou de conscience ont augmenté en 2015 après deux ans de tendance à la baisse. Dans l'ensemble, en 2015, près de 60 % des pays ont enregistré une augmentation des restrictions officielles et des hostilités sociales impliquant la religion ou la conviction (voir fig. 1)⁴.

Figure 1
**Nombre de pays et territoires connaissant une hostilité sociale
 et des restrictions officielles liées à la religion ou la conviction**



Source : Pew Research Center.

17. Les données disponibles font apparaître une corrélation positive entre les restrictions à la liberté de religion et les niveaux d'intolérance religieuse. Le Rapporteur spécial note que, bien que d'autres variables puissent provoquer des flambées d'intolérance religieuse, l'accroissement des restrictions illégales imposées par un gouvernement à l'encontre de groupes religieux reste l'un des facteurs principaux de la hausse de l'intolérance religieuse dans une société.

18. Parmi les autres facteurs et phénomènes en cause dans la montée de l'intolérance religieuse, on peut noter la mondialisation, qui a accéléré l'avènement du pluralisme même dans des sociétés qui étaient restées isolées pendant des siècles, et le phénomène migratoire qui de plus en plus met en contact les différentes communautés religieuses. Près de 9 millions de chrétiens, environ 6 millions de musulmans, et quelque 3 millions d'hindous, de bouddhistes, de juifs, d'adeptes de religions populaires et d'individus sans appartenance religieuse auraient émigré vers un autre pays que le leur entre 2010 et 2015⁶.

19. Les réactions étatiques et non étatiques au phénomène de la mondialisation ont rendu de nombreuses sociétés plus vulnérables au tribalisme, à la xénophobie et au nativisme, les individus recherchant le confort et la sécurité viscéraux qu'apportent en apparence la communauté d'identité et de croyance nationale, raciale, culturelle et religieuse ou non religieuse. Ces inquiétudes sont encore exacerbées par des préoccupations concernant la perte d'emplois ou la concurrence en termes de rémunération, et la crainte que les immigrants sapent la langue traditionnelle, la religion ou les modes de vie des populations « natives », sans parler de la

⁶ Pew Research Center, *The future of world religions: population growth projections, 2010-2050* (Washington, avril 2015).

dynamique de pouvoir et de classe depuis longtemps établie. Comme indiqué précédemment, de telles inquiétudes et hostilités sont encore exacerbées par des gouvernements, des fonctionnaires, des politiciens et des agitateurs désireux de s'en servir, souvent en ciblant les minorités religieuses, les migrants et autres, afin de promouvoir leur propre projet.

20. Dans les paragraphes suivants sont présentées certaines des manifestations les plus fréquentes et les plus envahissantes de l'intolérance fondée sur la religion ou la conviction. Il s'agit notamment de la discrimination étatique dans la législation ou dans la pratique, de l'utilisation de lois contre le blasphème, l'apostasie, la conversion, des actes illégaux commis par des acteurs non étatiques (y compris les crimes de haine commis par des particuliers ou les actes graves, notamment les atrocités criminelles, commis par des groupes terroristes et/ou armés) et des tendances de plus en plus marquées à la politisation et à une conception sécuritaire de la religion ou de la foi.

A. Discrimination fondée sur la religion ou la conviction, en droit ou dans la pratique

21. Bien que la non-discrimination et l'égalité soient au cœur de tous les droits de l'homme, plusieurs idées et pratiques liées à la religion, en particulier lorsque celle-ci est politisée, peuvent donner lieu à une discrimination généralisée. Certaines formes de discrimination sont directes, telles que l'interdiction catégorique de certaines ou de toutes les religions ou convictions; les appels explicites visant à interdire l'immigration ou l'admission de réfugiés qui sont membres d'un groupe communautaire déterminé; les restrictions pures et simples imposées à certains types de pratiques religieuses; l'interdiction d'exhiber publiquement certains symboles religieux; les sanctions imposées aux personnes enseignant certaines religions; l'interdiction de se convertir (qui ne concerne généralement que certaines religions); l'utilisation de lois réprimant le blasphème. Les personnes qui adhèrent à certaines religions ou convictions, notamment les ahmadis, les bahaïs, les adeptes du Falun Gong, les humanistes, les Témoins de Jéhovah, les membres de l'Église de scientologie et les chiïtes, sont victimes de ces formes directes de discrimination dans plusieurs pays.

22. D'autres formes de discrimination peuvent être indirectes. On peut citer par exemple les lois qui sont en apparence neutres mais qui ont en fait une incidence disproportionnée sur certains groupes confessionnels, telles que les lois sur le zonage, qui interdisent la construction de certains types de lieux de culte, les conditions d'enregistrement, les conditions posées par certains États à la tenue de services religieux dans une langue donnée, ou les interdictions de voyager empêchant, soi-disant pour des raisons de sécurité nationale, l'immigration ou la réinstallation de réfugiés originaires de pays où la majorité de la population appartient à un groupe confessionnel donné.

23. Aucune relation spécifique entre État et religion n'est prévue en droit international. Le Rapporteur spécial note cependant que les raisons qui poussent un État à encourager des formes directes et indirectes de discrimination sont le plus souvent liées à la nature de la relation que celui-ci entretient avec une certaine religion ou communauté religieuse. Lorsqu'un État s'associe explicitement à une religion ou à des croyances données, les groupes qui ne les embrassent pas sont souvent victimes de discrimination⁷. Cette discrimination est particulièrement nuisible lorsque les lois et politiques visent à imposer certaines prescriptions

⁷ Voir A/HRC/19/60, par. 62, A/67/303, par. 47, et A/HRC/34/50, par. 32.

théologiques ou visions du monde, et en particulier lorsqu'il existe un déficit démocratique et des inégalités sociales manifestes sur le plan ethnique ou religieux.

24. Il importe de noter la fréquence avec laquelle l'adhésion d'un État à des principes fondés sur la foi influe sur la capacité de celui-ci de protéger les droits fondamentaux des femmes. Les nombreuses réserves fondées sur la religion qui ont été formulées par les États parties à la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes en sont un bon exemple⁸. Étant donné l'ampleur des restrictions et limitations imposées aux droits fondamentaux des femmes, notamment celles qui les empêchent de participer pleinement à la vie politique, sociale et économique, les États ne sont pas en mesure de promouvoir l'égalité des sexes, ce qui favorise l'instauration d'un climat dans lequel les femmes risquent d'être victimes de pratiques préjudiciables. Ces pratiques comprennent notamment le déni d'accès aux services de santé sexuelle et procréative et le refus de prévoir des garanties juridiques et politiques contre les différentes formes de violence sexiste, y compris le viol conjugal.

25. Comme la religion est un véritable marqueur d'identité, on assiste à des manifestations d'intolérance envers certaines religions ou croyances, les États ayant tendance à favoriser certains types de valeurs ou de croyances religieuses dans l'obtention de la nationalité ou de la citoyenneté. En sus de perpétuer la discrimination, ces politiques et pratiques politisent la religion et ont des incidences négatives sur les personnes en situation de vulnérabilité, notamment les individus appartenant à une minorité religieuse et les réfugiés, qui sont déjà largement privées de leurs droits juridiques, économiques et sociaux.

B. Lois réprimant le blasphème et l'apostasie

26. Plus de 70 États disposent de lois réprimant le blasphème (25 % au Moyen-Orient et en Afrique du Nord, 25 % dans la région de l'Asie et du Pacifique, 23 % en Europe, 16 % en Afrique subsaharienne et 11 % dans les Amériques)⁹. De nombreux États ont adopté ces lois pour promouvoir et renforcer la « cohésion sociale » entre les différentes communautés ainsi que l'« ordre public ». Dans les faits, ces lois visent d'une manière générale à protéger les sentiments religieux de la majorité ou les religions ou convictions imposées par l'État.

27. Les lois réprimant le blasphème et l'apostasie et celles interdisant la conversion, dont certaines sont faussement présentées comme des lois visant à « lutter contre l'incitation », sont souvent utilisées pour inciter à la discrimination, à l'hostilité ou à la violence fondées sur la religion ou la conviction. Ces lois offrent des niveaux de protection différents aux différentes religions et sont souvent appliquées de façon discriminatoire. Ceux qui estiment que le blasphème doit être érigé en infraction font valoir que la critique des religions ou la diffamation de personnalités religieuses est une forme de discours haineux. En réalité, toutefois, les lois réprimant le blasphème mettent généralement l'accent sur la mesure dans laquelle les discours heurtent ou offensent les sentiments religieux, et non sur la mesure dans laquelle ces discours portent atteinte à la sécurité et à l'égalité des personnes partageant ces opinions religieuses.

⁸ Voir Başak Çalı et Mariana Montoya, *The March of Universality? Religion-Based Reservations to the Core UN Treaties and What They Tell Us About Human Rights and Universality in the 21st Century* (Genève, Universal Rights Group, 2017).

⁹ Voir Joelle Fiss et Jocelyn Getgen, « Respecting Rights? Measuring the World's Blasphemy Laws » (Washington, United States Commission on International Religious Freedom, juillet 2017), tableau 2.

28. Les lois réprimant le blasphème permettent souvent aux États de déterminer quelles sont les conversations sur la religion qui sont acceptables, et quelles sont celles qui sont trop controversées. Le Rapporteur spécial note que, lorsque les gouvernements restreignent la liberté d'expression au motif que « les propos tenus sont insultants pour la religion », toute expression pacifique d'opinions politiques ou religieuses est susceptible d'être interdite. Dans la pratique, ces lois peuvent être utilisées pour réprimer toute opinion dissidente en violation des normes internationales relatives aux droits de l'homme qui protègent la liberté d'opinion et d'expression et la liberté de religion ou de conviction. En conséquence, dans plusieurs plans d'action récents, la communauté internationale a demandé aux États qui disposent encore de lois sur le blasphème de les abroger car elles étouffent l'exercice de la liberté de religion ou de conviction et empêchent un dialogue et un débat sains autour de la religion¹⁰.

29. La législation sur les infractions religieuses est donc souvent utilisée pour faciliter la persécution de membres de groupes religieux minoritaires, de dissidents, d'athées et de non théistes. Dans de nombreux États, les personnes dont les croyances diffèrent de la doctrine religieuse ou des convictions de l'État ont été soumises à des sanctions pénales, y compris la réclusion à perpétuité ou la peine capitale, sous prétexte de « lutter contre l'intolérance religieuse » ou de « promouvoir l'harmonie sociale ». Les adeptes de confessions minoritaires considérés « hérétiques » par les gouvernements ou par les institutions religieuses appuyées par l'État, tels que les ahmadis, les athées, les bahaïs, divers groupes chrétiens, comme les coptes, ainsi que les penseurs laïques, risquent encore tout particulièrement d'être accusés de blasphème et d'apostasie dans diverses régions du monde, notamment au Moyen-Orient, en Afrique du Nord et en Asie du Sud et du Sud-Est.

30. Les accusations de blasphème sont également utilisées par des acteurs étatiques et non étatiques pour remettre en cause le statu quo politique et alimenter l'instabilité par l'intermédiaire d'extrémistes violents, qui peuvent avoir intérêt à imposer des interprétations plus restrictives de la religion dans leurs sociétés aux dépens des libertés fondamentales. Les acteurs non étatiques se servent souvent des accusations de blasphème pour instiguer et mobiliser les foules, qui ensuite descendent sur les villes, brûlent des lieux de culte, pillent des maisons et tuent et blessent des citoyens. Le Rapporteur spécial a publié plusieurs communications, dans lesquelles il a fait part de ses préoccupations concernant des situations où, en raison de la haine religieuse, des États n'avaient pas protégé les personnes qui exerçaient pacifiquement leurs droits fondamentaux, y compris la liberté d'expression ou de conviction, ou avaient pris une part active dans des attaques menées contre ces personnes.

31. À l'ère du numérique, les réactions et les émotions humaines, qui avaient auparavant une portée géographique limitée, peuvent atteindre des millions de personnes en quelques secondes. Depuis 2012, les accusations de blasphème en ligne ont augmenté et de nouvelles formes de menaces et de violences sont apparues¹¹. Les personnes qui se servent d'Internet pour diffuser des opinions jugées blasphématoires sont de plus en plus souvent arrêtées et poursuivies en justice. Les arrestations sont souvent arbitraires, ce qui crée un climat de peur dans lequel les

¹⁰ Voir A/HRC/22/17/Add.4, appendice, par. 25; Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme, « La Déclaration de Beyrouth et les 18 engagements concernant La foi pour les droits » (Genève, 2017); Bureau du Conseiller spécial pour la prévention du génocide, « Plan of Action of Religious Leaders and Actors to Prevent Incitement to Violence that Could Lead to Atrocity Crimes », juillet 2017.

¹¹ Voir Joelle Fiss, « Anti-blasphemy offensives in the digital age: When hardliners take over », Analysis Paper, n° 25 (Washington, Brookings Institution, septembre 2016).

utilisateurs d'Internet ne sont pas sûrs des limites dans lesquelles ils peuvent exercer leurs droits. Plus alarmant encore, des propos exprimés en ligne, généralement via les réseaux sociaux, peuvent aussi donner lieu dans la vraie vie à des violences collectives contre le prétendu « blasphémateur ».

C. Intolérance religieuse : acteurs non étatiques

32. Dans de nombreux cas, les restrictions à la liberté de religion ou de conviction – et la privation de cette liberté – ne découlent pas d'une action gouvernementale mais des pressions exercées au sein de la société dans laquelle elles sont imposées. Ces pressions sont généralement exercées par des méthodes subtiles, telles que l'exclusion de la vie sociale ou d'autres formes d'ostracisme social. Plusieurs actes d'intolérance, notamment des actes de discrimination et de violence, ont été commis au nom d'une religion ou d'une conviction, « soit pour imposer au vaincu la croyance du vainqueur, soit en s'en servant de prétexte pour établir une domination économique ou politique » (E/CN.4/Sub.2/200/Rev.1). Il s'agit notamment d'actes commis par des groupes armés ou des groupes terroristes, des groupes d'autodéfense, des entreprises commerciales, des organisations de la société civile et des acteurs religieux (y compris les membres de la famille). Le Rapporteur spécial note qu'en vertu de l'article 2 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, l'État a le devoir d'empêcher les acteurs non étatiques de violer les droits des personnes.

33. De plus en plus d'informations font état de cas dans lesquels des accusations d'apostasie, de blasphème, d'hérésie, de sorcellerie et d'homosexualité ont été proférées et des groupes d'autodéfense ont allumés des incendies, menés des attaques à l'acide, eu recours au lynchage et commis des viols et des meurtres au nom de la religion. L'existence d'une « violence structurelle » ou d'une incitation ouverte à la discrimination ou à la violence est une caractéristique commune de bon nombre de ces attaques. L'expression « violence structurelle » renvoie à des accords politiques, économiques et sociaux qui empêchent les personnes d'avoir accès aux biens de base ou les désavantagent, mais qui sont souvent subtiles, invisibles et ne peuvent être imputés à une personne ou à un groupe de personnes en particulier¹². À cause de cette violence, qui se traduit par des formes de discrimination et de marginalisation, les communautés minoritaires risquent de devenir des victimes et les forces de l'ordre peuvent être tentées de s'autoriser une certaine latitude dans leur application du droit.

34. Les autorités de l'État ont le devoir de protéger les individus et les groupes contre la discrimination et les autres actes qui portent atteinte aux droits des personnes en raison de leur religion ou de leur conviction. Un consensus commence à se dégager sur le fait que les acteurs non étatiques, en particulier dans les situations où des groupes armés ou des groupes terroristes exercent un contrôle effectif sur un territoire ou une population, sont également tenus de respecter les normes et principes relatifs aux droits de l'homme. Les organes, organismes, mécanismes et bureaux des Nations Unies chargés des droits de l'homme, notamment les commissions d'enquête et le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme (HCDH), ont examiné les violations des droits de l'homme commises au nom de la religion par l'Armée de résistance du Seigneur, Boko Haram, les Chabab, l'État islamique d'Iraq et du Levant, le Hamas, le Hezbollah et les Taliban (voir A/HRC/28/66, par. 54 et 55). Les groupes visés comprennent les athées, les chiïtes, les coptes, les juifs et les yazidis ainsi que les blogueurs et les

¹² Johan Galtung, « Violence, Peace, and Peace Research », *Journal of Peace Research*, vol. 69, n° 3 (1969).

dissidents, les femmes et les filles, et les lesbiennes, gays, bisexuels, transgenres et intersexués. Lorsque ces violations surviennent dans le cadre d'un conflit armé, elles peuvent également constituer des crimes de guerre et d'autres violations du droit international humanitaire. En outre, certains actes commis par des acteurs non étatiques peuvent constituer des « crimes internationaux » et engager la responsabilité individuelle en vertu des principes du droit pénal international.

35. Si les acteurs de la société civile, notamment les organisations confessionnelles, jouent souvent un rôle crucial dans la lutte contre la haine, certains ont proféré des discours haineux qui ont contribué à la stigmatisation de certaines communautés et à la création d'un climat marqué par la peur, la discrimination et la violence. Ceux qui expriment des opinions divergentes au sein des communautés religieuses, qu'elles soient majoritaires ou minoritaires, sont souvent la cible de discours haineux. Les violations commises par des individus peuvent aller du harcèlement dans des lieux publics à des actes de terrorisme. Ces actes peuvent être motivés ou justifiés par des croyances religieuses, comme dans le cas de nombreux attentats terroristes perpétrés ces dernières années au nom de la religion, ou par l'identité religieuse présumée des victimes.

36. La plupart des violations commises au nom de la religion dans le cadre de la famille sont fondées sur le sexe. On peut citer par exemple les crimes d'honneur, les mutilations génitales féminines, les châtiments corporels, les mariages précoces ou forcés, le viol conjugal et toute autre forme de violence familiale, le sati ainsi que les pratiques coercitives liées à l'identité sexuelle ou à l'identité de genre, à l'éducation, à l'habillement, à l'emploi, à la liberté de circulation, à la liberté d'association, à la liberté de réunion et aux loisirs. La plupart de ces crimes ne sont probablement ni signalés ni documentés. Un environnement caractérisé par l'intolérance et l'application arbitraire du principe de l'état de droit facilite ou permet souvent la commission de ces violations. L'intolérance peut être alimentée par le privilège religieux dont certains s'estiment investis sur la base d'interprétations extrémistes des sources religieuses appelant à la violence, ou par volonté idéologique d'imposer une certaine vision du monde. Ces violations sont généralement les plus graves lorsque l'intolérance est à son comble, le respect de l'état de droit minimal et la peur généralisée, comme c'est notamment le cas en temps de conflit.

37. Les acteurs non étatiques tels que les entreprises peuvent également commettre des violations. Ils peuvent revendiquer le prétendu « droit » d'exercer une discrimination en refusant, pour des motifs religieux, de fournir des services à certaines personnes, notamment aux femmes, aux lesbiennes, gays, bisexuels, transgenres et intersexués et aux membres de communautés religieuses minoritaires, et l'ont déjà fait. Cette discrimination peut prendre de nombreuses formes, notamment le refus d'embaucher ou de promouvoir des personnes qui adhèrent à une religion donnée, la vérification des antécédents des personnes soupçonnées d'appartenir à une certaine religion, le refus de faire bénéficier les employés d'une assurance couvrant la contraception, ou le refus pur et simple de fournir des services.

D. Instrumentalisation de la religion ou de la conviction à des fins sécuritaires

38. Dans le cadre de la lutte contre la violence au nom de la religion, les États instrumentalisent souvent la religion ou la conviction à des fins sécuritaires. Les acteurs non étatiques qui accomplissent des actes de violence au nom de la religion se sont rendus coupables de certaines des violations des droits de l'homme les plus

abjectes : massacres, torture, esclavage et traite, viols et autres violences sexuelles, qui constituent des crimes contre l'humanité et des crimes de génocide (A/HRC/32/CRP.2.). Il ne fait aucun doute qu'il faut donner aux États les moyens de s'acquitter de leurs obligations en matière de lutte contre le terrorisme et l'extrémisme violent. Toutefois, l'adoption d'une approche de la lutte contre l'extrémisme violent au nom de la religion excessivement axée sur la sécurité s'est souvent révélée contre-productive, et a renforcé l'intolérance religieuse.

39. Dans son rapport au Conseil des droits de l'homme, le Rapporteur spécial a brièvement abordé la question de l'instrumentalisation de la religion à des fins sécuritaires, phénomène inquiétant qui joue un rôle de plus en plus important dans l'imposition de restrictions à la liberté de religion ou de conviction. Il a indiqué que ce phénomène, « qui [était] l'une des grandes mesures adoptées par les États pour combattre la violence perpétrée au nom de la religion, ne fai[sai]t qu'aggraver les conditions néfastes qui entrav[ai]ent déjà l'exercice du droit à la liberté de religion ou de conviction » et devait être suivi de près (A/HRC/34/50, par. 37).

40. En conséquence, il est clair que la lutte contre l'extrémisme violent au nom de la religion ne peut s'appuyer uniquement sur un modèle de sécurisation qui repose sur l'utilisation de la force et de la brutalité, ou sur un modèle qui considère la sécurité et le respect des droits de l'homme comme un jeu à somme nulle. Comme l'a noté le Rapporteur spécial, « si la recherche de la sécurité et la promotion des droits de l'homme sont souvent perçues comme des priorités antinomiques, l'incapacité à résoudre les tensions entre les deux et à les concilier pourrait dans les faits exposer les communautés à une plus grande insécurité » (ibid., par. 55). Ce phénomène a été reconnu dans le quatrième axe de la Stratégie antiterroriste mondiale des Nations Unies et a été évoqué à maintes reprises par le Rapporteur spécial sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste.

41. Il importe de noter que les membres de groupes religieux minoritaires, tout comme les membres de communautés religieuses majoritaires, peuvent être victimes des régimes autoritaires de sécurisation qui sont encore en place dans plusieurs régions, notamment en Asie de l'Est, en Asie centrale et dans certaines parties de l'ex-Union soviétique. Au cours des dernières années, on a observé une forte augmentation du nombre d'experts de la prévention de l'extrémisme violent et de la lutte contre ce phénomène, à la faveur de l'essor du secteur spécialisé dans la mise au point et l'exécution de ce type de programmes, qui est particulièrement marqué dans plusieurs pays d'Amérique du Nord et d'Europe occidentale.

42. Le Rapporteur spécial est tout prêt à étudier avec les autres mécanismes des Nations Unies chargés des droits de l'homme et les gouvernements la manière dont les programmes visant à prévenir et à combattre l'extrémisme violent sont conçus et mis en œuvre pour mieux comprendre la situation, mais il note qu'il est essentiel d'éviter, lors de la conception, de l'exécution et de la promotion de ces programmes, qu'ils n'aient des effets directs ou indirects qui viendraient entraver le plein exercice des droits fondamentaux, notamment du droit à la liberté de religion ou de conviction. De même, les gouvernements doivent faire tout leur possible pour veiller à ce que les programmes mis en œuvre au nom de la protection de la sécurité nationale ne conduisent pas, en fait, au ciblage, à la stigmatisation et au profilage de certaines communautés religieuses, et n'aient pas des effets négatifs et disproportionnés sur ces communautés (voir A/HRC/33/29, par. 31, 45 et 64). Le Rapporteur spécial note également, sans préjudice, que certains groupes de défense des droits de l'homme ont exprimé de sérieuses préoccupations quant au manque de transparence de nombreux programmes visant à prévenir et à combattre l'extrémisme violent, notamment de certains des programmes les plus connus,

approuvés et appuyés par des gouvernements en Amérique du Nord et en Europe occidentale, et ont constaté des violations du droit à la non-discrimination, à la liberté d'expression, à la liberté de pensée et de conscience, à la vie privée, à l'éducation et à la liberté de religion.

E. Politisation de la religion ou de la conviction

43. La politisation du droit à la liberté de religion ou de conviction peut exacerber les tensions existant au sein de la société civile et entre celle-ci et l'État, et peut accroître le risque d'intolérance et d'incitation à la violence et à la discrimination fondées sur la religion. Le terme « politisation » renvoie au fait d'instrumentaliser la religion pour forger et renforcer des conceptions étroites de l'identité nationale, en exploitant les sentiments d'appartenance religieuse pour renforcer l'allégeance politique. Toute religion peut être politisée et cette instrumentalisation peut se produire dans les pays ayant une religion d'État officielle et dans les États officiellement laïques. Dans nombre de ces situations, la religion a été exploitée « pour promouvoir l'unité nationale et l'homogénéité sociale en invoquant un héritage culturel et/ou religieux dominant auquel tous les citoyens sont censés être attachés » (voir A/HRC/25/58, par. 27).

44. En effet, le précédent Rapporteur spécial, Heiner Bielefeldt, a analysé les causes profondes de la haine religieuse et, en particulier, les facteurs politiques qui contribuent à ce phénomène : discours populistes, politique de la peur et circonstances politiques aggravantes, telles que la corruption endémique, l'autoritarisme politique et l'exploitation de la religion à des fins politiques axées sur une conception étroite de l'identité. Ces facteurs négatifs peuvent « alimenter un cercle vicieux de méfiance, d'intolérance, d'hystérie, de stigmatisation et de rumeurs provoquant le mépris à l'égard de certains groupes religieux ou de conviction » et aucune région n'est à l'abri (ibid., par. 28).

45. Le Rapporteur spécial souscrit à la recommandation de son prédécesseur tendant à ce que « les responsables politiques et religieux, ainsi que les organisations de la société civile, soutiennent et encouragent activement l'instauration d'un climat de tolérance religieuse et contribuent à renforcer la capacité de résistance de la société face aux manifestations de haine religieuse ». Conformément au Plan d'action de Rabat, ces parties prenantes et acteurs importants « devraient s'abstenir de transmettre des messages d'intolérance ou d'employer des expressions susceptibles d'inciter à la violence religieuse et de conduire à des manifestations collectives de haine » et « dénoncer fermement et sans délai l'intolérance, les stéréotypes discriminatoires et les incitations à la haine » (ibid., par. 62).

IV. Rappel du cadre et des outils juridiques internationaux permettant de combattre l'intolérance religieuse

A. Cadre juridique international

46. La liberté de religion ou de conviction est étroitement liée aux principes fondamentaux d'égalité, de non-discrimination et de non-coercition¹³, et recouvre d'autres droits, notamment le droit à la liberté d'opinion et d'expression, de réunion pacifique et d'association, ainsi qu'à l'éducation. Elle doit donc être comprise dans

¹³ Voir Nazila Ghanea, *Religion, Equality and Non-Discrimination*, publié par John Witte Jr. et M. Christian Green. Oxford : Oxford University Press, 2011, p. 204 à 217.

le contexte des articles 18 à 20 et lue conjointement avec les principes fondamentaux énoncés par les articles 2 et 5 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques. L'abus de l'un de ces droits peut faire obstacle à la jouissance de tous les autres. Il est également clair que le droit à la liberté de religion ou de conviction ne donne pas à l'individu, en tant que titulaire de droits, celui de marginaliser, de supprimer ou de commettre des actions violentes contre d'autres personnes. Comme énoncé dans le paragraphe 1 de l'article 5 du Pacte, aucun État, groupement ou individu n'a un droit quelconque de « se livrer à une activité ou d'accomplir un acte visant à la destruction des droits et des libertés reconnus dans le présent Pacte ». C'est particulièrement le cas en ce qui concerne les attaques aux droits des personnes en situation de vulnérabilité, comme les femmes ou les lesbiennes, gays, bisexuels, transgenres et intersexués, sous couvert de manifester une religion ou de protéger une prétendue supériorité morale. En outre, la critique de religions, de dirigeants religieux ou de doctrines ne constitue pas une violation du droit à la liberté de religion ou de conviction.

47. Il n'est possible d'appliquer des restrictions au droit d'exercer la liberté de religion ou de conviction que dans des cas extrêmement rares, et les États ne doivent jamais, en aucune circonstance, restreindre le droit d'avoir ou d'adopter une religion ou une conviction. Le paragraphe 3 de l'article 18 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques énumère les rares exceptions devant être « prévues par la loi et qui sont nécessaires à la protection de la sécurité, de l'ordre et de la santé publique, ou de la morale ou des libertés et droits fondamentaux d'autrui ». Aucune de ces restrictions ne peut être appliquée à des fins discriminatoires ni de façon discriminatoire.

48. De même, le droit à la liberté d'expression ne peut être limité que pour protéger les autres droits, notamment le droit à la liberté de religion ou de conviction, dans des circonstances très précises. Le Comité des droits de l'homme, qui suit l'application du Pacte, a précisé dans son observation générale n° 34 (2011) (CCPR/C/GC/34) que les États ne peuvent interdire l'apologie de la haine constituant une incitation, comme énoncé dans le paragraphe 2 de l'article 20, que d'une manière qui respecte les conditions de restriction du discours énoncées dans le paragraphe 3 de l'article 19. Cet article exige notamment que toute restriction de cette nature soit prescrite par la loi, mise en œuvre pour un objectif légitime et nécessaire à la réalisation de cet objectif.

49. Le paragraphe 2 de l'article 20 est basé sur une relation triangulaire entre incitateur, public et groupe cible. La préoccupation première de cet article n'est donc pas la relation entre le contrevenant et la victime, ou le préjudice direct que des discours extrêmes peuvent causer à l'individu ou au groupe cible, mais réside dans le dommage pouvant être causé à cet individu ou à ce groupe par un tiers, le public du discours extrême. En conséquence, l'applicabilité du paragraphe 2 de l'Article 20 requiert : a) qu'un incitateur s'adresse publiquement à une audience, b) que le contenu du discours de l'incitateur cible un groupe sur la base de caractéristiques religieuses (ou raciales ou nationales), et c) que le contenu du discours incite, selon toute probabilité, le public à commettre des actes de violence (ou de discrimination ou d'hostilité) à l'encontre du groupe cible¹⁴. Il convient toutefois de noter que « étant donné que tous les types de propos inflammatoires, haineux ou offensifs ne constituent pas une incitation à la haine, il ne faut pas faire l'amalgame entre ces deux formes d'expression » (voir A/67/357, par. 49).

¹⁴ Jeroen Temperman, *Religious Hatred and International Law: The Prohibition of Incitement to Violence or Discrimination* (Cambridge : Cambridge University Press, 2015), chap. 7.4

50. Cela dit, l'intolérance, les stéréotypes négatifs et la stigmatisation, en particulier lorsqu'ils sont prônés par des personnes bénéficiant d'une tribune et d'un public enthousiaste, contribuent à un environnement favorable aux violations de nombreux droits, dont le droit à la liberté de religion ou de conviction. Pourtant, tous les discours ne mènent pas à de la violence. De fait, l'exercice d'un contrôle sur le langage et le recours à des sanctions pénales n'ont que peu d'efficacité dans la lutte contre les attitudes intolérantes. Les États devraient donc envisager toute la gamme des réponses possibles entre les sanctions pénales sur une extrémité du spectre, et sur l'autre, la promotion de davantage de discours, y compris des sanctions civiles et des mesures non juridiques qui apportent des changements sociétaux profonds remettant en question les stéréotypes et la stigmatisation.

51. En gardant ces éléments à l'esprit, l'Organisation des Nations Unies a adopté plusieurs outils pour promouvoir le droit à la liberté de religion ou de conviction par la lutte contre diverses formes d'intolérance exercée contre des personnes sur la base de leur religion ou de leurs convictions. Il s'agit notamment de la Résolution 16/18 du Conseil des droits de l'homme, de son mécanisme d'application correspondant (le Processus d'Istanbul « Au cœur de l'Asie ») et du Plan d'action de Rabat. Ces outils offrent une plateforme commune permettant aux États Membres de dépasser la diversité des contextes géographiques, juridiques et politiques pour traiter ensemble les préoccupations internes et problèmes communs que posent l'intolérance religieuse et autres formes d'intolérance, et offrent des moyens pour concrétiser davantage dans les pratiques domestiques les protections offertes par les Articles 18 à 20 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (voir, par exemple, la Résolution 34/22 du Conseil des droits de l'homme, par. 14).

B. Résolution 16/18 et Processus d'Istanbul

52. La question du niveau de protection qui devrait être accordé au droit à la liberté d'expression demeure une question controversée pour les acteurs qui luttent contre l'apologie de la haine nationale, raciale ou religieuse constituant une incitation à l'hostilité, à la discrimination ou à la violence. Dans sa Résolution 16/18, le Conseil des droits de l'homme surmonte les divisions idéologiques qui entourent cette question de savoir comment lutter efficacement contre l'intolérance basée sur la religion ou la conviction tout en veillant à ce que les actions des acteurs étatiques et non étatiques n'entravent pas le droit à la liberté d'opinion ou d'expression. Le Rapporteur spécial s'associe aux voix des parties prenantes en appelant les États Membres à éviter de remettre en question des concepts qui inspirent et forment le contenu et l'esprit de la résolution. Pour veiller à ce que les efforts intergouvernementaux demeurent pertinents et maintenir vivant cet Accord durement acquis, les États Membres devraient se concentrer sur la prochaine étape de leur engagement : comment appliquer la Résolution 16/18.

53. Prises ensemble, les mesures proposées par la résolution constituent un plan d'action qui encourage la création de mécanismes intra-étatiques mettant l'accent sur la mise en œuvre par des mesures nationales principalement positives. Les débiteurs de l'obligation s'engagent aussi à dénoncer les manifestations d'intolérance et à assurer que les autorités locales, qui sont en première ligne pour la promotion et la protection des droits, disposent des compétences, des capacités et des ressources nécessaires pour répondre efficacement aux cas d'intolérance fondée sur la religion ou la conviction. Cela comprend la facilitation de la formation des représentants des États afin qu'ils soient en mesure de mettre en place des stratégies efficaces pour sensibiliser, identifier et dissiper les tensions potentielles entre membres de différentes communautés religieuses, et concourir à la prévention des

conflits et à la médiation. Le plan énonce également le rôle que doivent jouer les agents du changement (c'est-à-dire les chefs religieux, les médias, la société civile et les éducateurs) dans la lutte contre l'intolérance fondée sur la religion ou la conviction.

54. Le Processus d'Istanbul, destiné à être complété par des rapports réguliers par l'intermédiaire du Haut-Commissariat aux droits de l'homme contribue à la mise en œuvre de la Résolution 16/18 en facilitant le dialogue entre États et l'échange d'expériences sur les meilleures pratiques et les enseignements tirés de la mise en œuvre du plan d'action décrit dans les paragraphes 5 et 6 de la résolution. Le processus est axé sur des stratégies nouvelles et constructives de lutte contre l'intolérance religieuse qui constitue une incitation ou un appel à la haine religieuse. À cet égard, les approches qui appuient l'analyse axée sur les données et les informations qualitatives et illustrent l'impact des initiatives et mécanismes nationaux visant à lutter contre l'intolérance religieuse sont essentielles.

55. Le Rapporteur spécial estime que le véritable potentiel du Processus d'Istanbul demeure inexploité. À ce jour, six conférences ont eu lieu dans plusieurs pays depuis l'adoption de la Résolution 16/18, et le Rapporteur spécial regrette que la date et le lieu où la septième réunion sera convoquée restent flous. Les formats, contextes, participants et ordres du jour de ces réunions ont été très variables. Certaines ont été des occasions de partager les expériences réussies et de formuler des recommandations pour réaliser les objectifs exprimés dans la résolution, tandis que d'autres ont été critiquées pour leur caractère trop partiel, échouant à examiner de manière globale les différentes parties de la résolution, ou à relancer des débats sur les questions controversées.

C. Plan d'action de Rabat

56. Le Rapporteur spécial confirme son soutien au Plan d'action de Rabat, approuvé par son prédécesseur dans son rapport de 2013 au Conseil des droits de l'homme (A/HRC/25/58). Le Plan d'action fournit un cadre pour l'interprétation de l'obligation énoncée dans l'article 20 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques d'interdire « tout appel à la haine nationale, raciale ou religieuse qui constitue une incitation à la discrimination, à l'hostilité ou à la violence », et propose une feuille de route pour sa mise en œuvre conformément aux normes internationales des droits de l'homme. Il souligne l'interdépendance des droits de l'homme et reconnaît le rôle crucial qu'ils jouent dans la formation d'un environnement dans lequel un débat constructif pourrait avoir lieu sur les questions religieuses, et note que le débat public et le dialogue sont le moyen le plus solide de vérifier si des interprétations religieuses consacrent ou déforment les valeurs initiales qui sous-tendent la croyance religieuse, annexe, par. 10). Le Plan d'action propose des orientations pour la mise en œuvre de la législation, de la jurisprudence et des politiques destinées à lutter contre les incitations à la haine, et formule des recommandations pour des politiques qui entretiennent un espace de débat libre et ouvert, promeuvent le respect de la diversité et contribuent à l'inclusion.

57. En ce qui concerne les politiques publiques, le Plan de Rabat recommande aux États d'encourager le pluralisme afin que toutes les populations se voient accorder la possibilité de contribuer de manière significative à des discussions nationales et à l'élaboration de stratégies de lutte contre les comportements intolérants et pouvant constituer une incitation à la haine au sein des différentes sociétés. Les États sont également invités à sensibiliser les responsables de l'application des lois aux questions liées à l'interdiction de l'incitation à la haine, et plusieurs recommandations sont énoncées à l'intention des parties prenantes, y compris les

organisations de la société civile, pour mettre en place des mécanismes et des dialogues qui favorisent la compréhension et l'apprentissage interculturels et interconfessionnels.

58. Sur le plan législatif, le Plan d'action de Rabat encourage les États à définir l'incitation à la haine de manière précise, et rappelle que plus la définition de l'incitation à la haine dans la législation nationale sera large, plus elle ouvrira la voie à une application arbitraire de ces lois (par. 15). Le caractère licite des restrictions de la liberté d'expression est mesuré par le triple critère de la légalité, de la proportionnalité et de la nécessité. Pour le développement de la jurisprudence, le Plan d'action offre aux juridictions nationales six facteurs à prendre en considération pour savoir si un exemple spécifique de discours devrait être restreint ou puni en tant qu'incitation à la haine le contexte, l'orateur, l'intention, le contenu ou la forme, la portée du discours, et la probabilité ou l'imminence de l'incitation à la haine.

59. Cet ensemble complet d'outils forme une stratégie mondiale complémentaire et cohérente pour lutter contre les appels à la haine nationale, raciale ou religieuse constituant une incitation à l'hostilité, à la discrimination ou à la violence. Il offre aux États une marge de manœuvre pour adapter les recommandations aux situations et aux besoins locaux, tout en adhérant aux normes universellement applicables concernant les droits de l'homme.

D. Nouveaux outils et processus

60. En outre, le Rapporteur spécial note également que la Déclaration de Beyrouth et ses 18 engagements relatifs à « la foi pour les droits », lancée en mars 2017, et le Plan d'action des dirigeants et acteurs religieux pour prévenir l'incitation à la violence qui pourrait conduire à des atrocités (Plan d'Action de Fès), lancé en juillet 2017, offrent également d'importantes occasions de promouvoir le respect de la liberté de religion et la tolérance sociale. Il est donc impératif que les États redoublent d'efforts pour mettre en œuvre ces outils face à la menace croissante de l'intolérance religieuse.

V. Évaluation de la mise en œuvre par les mécanismes des Nations Unies chargés des droits de l'homme

61. Les mécanismes existants, qui permettent d'améliorer l'application du principe de responsabilité et de mesurer l'effet des initiatives de lutte contre la haine et l'intolérance religieuses, sont sous-utilisés ou n'ont ni le mandat ni les ressources nécessaires pour être efficaces. Les mécanismes chargés des droits de l'homme, tels que les procédures spéciales, établis pour suivre la situation en matière de réalisation et de respect des droits de l'homme et faire rapport régulièrement à ce sujet, par exemple, dans le cadre de visites de pays, devraient être utilisés davantage. Il en va de même pour les autres mécanismes d'examen et de communication de l'information, tels que les organes conventionnels, l'Examen périodique universel et l'établissement par le Haut-Commissariat aux droits de l'homme des rapports concernant l'application de la résolution 16/18.

62. Les indicateurs permettant d'évaluer la mesure dans laquelle les droits de l'homme sont respectés, protégés et réalisés dans le cadre de la lutte contre la discrimination et la violence fondées sur la religion ou la conviction et de la protection du droit à la liberté de religion ou de conviction font défaut et devraient être renforcés. En outre, des données précises sont nécessaires pour lutter contre les

crimes haineux. Par exemple, il est essentiel d'élaborer des normes communes de collecte de statistiques fiables sur les crimes haineux afin de comprendre la nature de ces infractions, d'aider les victimes et d'adopter des mesures pratiques de prévention de nouveaux crimes.

A. Application de la résolution 16/18

63. En vertu de la résolution 16/18, les États sont tenus de rendre compte, par l'intermédiaire du Haut-Commissariat aux droits de l'homme, de leurs activités de mise en œuvre. P. La participation des États à ce mécanisme de mise en œuvre a été très limitée. À ce jour, les États ont communiqué des informations au Conseil des droits de l'homme et à l'Assemblée générale au cours de huit périodes de présentation de rapports allant de décembre 2011 à mars 2017 (voir le tableau 1). Au cours de ces périodes, seuls 74 des 193 États Membres de l'ONU, soit 38 %, ont rendu compte de ce qu'ils faisaient pour appliquer la résolution.

64. En moyenne, 19 États Membres, soit moins de 10 %, ont rendu compte deux fois par an de leurs activités au cours des cinq années et demie écoulées. Il convient également de noter que, en moyenne, 63 % des États qui ont fait rapport au cours des sept périodes ayant suivi la période initiale de présentation de rapports de 2011/12 l'avaient déjà fait au moins une fois auparavant (les 37 % restants faisant rapport pour la première fois).

Tableau 1

Nombre d'États ayant fait rapport sur la mise en œuvre du plan d'action défini dans la résolution 16/18 du Conseil des droits de l'homme (par groupe régional)

	<i>Groupe des États d'Europe occidentale et autres États</i>	<i>Groupe des États d'Asie et du Pacifique</i>	<i>Groupe des États d'Afrique</i>	<i>Groupe des États d'Europe orientale</i>	<i>Groupe des pays d'Amérique latine et des Caraïbes</i>	<i>Nombre total d'États</i>
Avril 2016-mars 2017	5	6	2	1	3	18
Octobre 2015-août 2016	4	5	1	4	4	18
Avril 2014-janvier 2015	1	2	0	0	2	15
Août 2014-octobre 2015	2	4	1	4	6	17
Mars 2013-avril 2014	10	5	0	9	0	24
Octobre 2013-août 2014	8	3	0	3	2	16
Août 2012-octobre 2013	9	5	1	6	5	26
Décembre 2011-août 2012	5	5	2	4	5	21

Source : Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme.

65. Dans l'ensemble, 17 % seulement des pays appartenant au Groupe des États d'Europe occidentale et autres États, 11 % des États d'Europe orientale, 6 % des États d'Amérique latine et des Caraïbes, 5 % des États d'Asie et du Pacifique et 1 % des États d'Afrique ont rendu compte de l'application de la résolution 16/18. Comme la présentation de rapports est une condition du succès de la résolution, le Rapporteur spécial engage tous les États Membres à redoubler d'efforts pour que des rapports complets soient établis en temps utile. Il engage également les parties prenantes à inviter les acteurs non étatiques à fournir des informations au

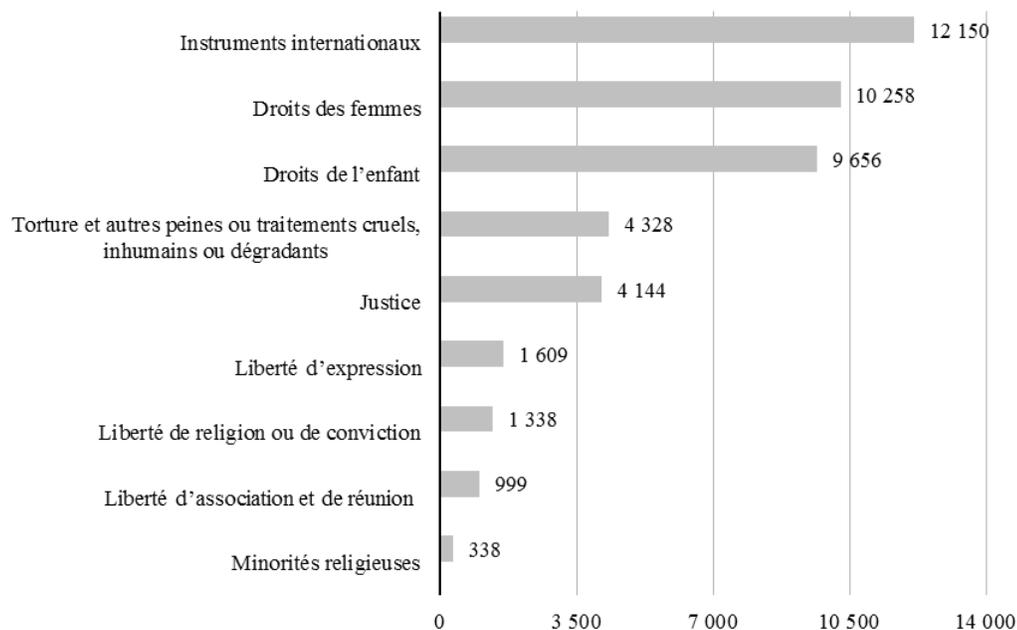
Haut-Commissariat aux droits de l'homme sur les progrès réalisés dans l'application de la résolution.

B. Examen périodique universel

66. Le Rapporteur spécial note que l'Examen périodique universel, en tant que mécanisme de promotion du droit à la liberté de religion ou de conviction, est sous-utilisé (A/HRC/34/50). Les cinq principales questions examinées durant les deux premiers cycles de l'Examen périodique universel ont représenté 73 % des plus de 55 000 recommandations formulées. Il s'agit notamment de recommandations concernant la ratification et la mise en œuvre des instruments internationaux, la promotion des droits fondamentaux des femmes et des enfants, l'interdiction de la torture et l'amélioration de différents aspects de l'administration de la justice. Les recommandations relatives à la liberté religieuse ont représenté moins de 3 % des recommandations ; il en va de même pour les droits interdépendants que sont le droit à la liberté d'expression ainsi que le droit à la liberté d'association et le droit de réunion pacifique (voir la figure II). Les États ont accepté 843, ou 63 %, des recommandations issues de l'Examen périodique universel concernant le droit à la liberté de religion ou de conviction (soit 10 % de moins que le taux global d'acceptation des recommandations portant sur les cinq questions principales). Au total, 63 % des recommandations issues de l'Examen périodique universel liées à la liberté de religion ou de conviction avaient trait aux manifestations d'intolérance et à leurs facteurs aggravants ou à l'adoption de mesures de lutte contre les différentes formes d'intolérance fondée sur la religion ou la conviction (voir le tableau 2).

Figure II

Principales questions relatives aux droits de l'homme étudiées dans le cadre de l'Examen périodique universel



Source : Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme (voir <https://www.upr-info.org/ft>).

67. Dans certaines de ces recommandations, les États ont été invités à prendre des mesures de lutte contre la discrimination, l'hostilité ou la violence visant certaines personnes en raison de leur religion ou conviction. Près d'un quart de ces recommandations avaient trait à la discrimination, notamment à l'égard des minorités religieuses; 5,5 % concernaient la lutte contre la violence ou d'autres crimes haineux visant certaines personnes en raison de leur religion ou conviction; et 32 des 1 338 recommandations issues de l'Examen périodique universel portaient sur la nécessité de réviser les lois réprimant l'apostasie ou le blasphème (mais seulement 25 % de ces recommandations spécifiques avaient été acceptées) (voir le tableau 2).

Tableau 2

Recommandations formulées au cours des premier et deuxième cycles de l'Examen périodique universel concernant l'élimination des différentes manifestations d'intolérance religieuse

<i>Recommandations</i>	<i>Nombre</i>	<i>Recommandations relatives à la liberté de religion ou de conviction (en pourcentage)</i>	<i>Recommandations acceptées (en pourcentage)</i>
Élimination de l'intolérance (dans l'ensemble)	63	4,7	87
Élimination de la discrimination	309	23,0	66
Lutte contre la violence	74	5,5	77
Lois réprimant le blasphème	15	1,1	33
Lois réprimant l'apostasie	11	0,8	36
Total partiel: recommandations relatives aux lois intolérantes et aux actes d'intolérance	472	35,0	69
Nombre total de recommandations relatives à la liberté de religion ou de conviction	1 338^a	100,0	63
Nombre total de recommandations formulées dans le cadre de l'Examen périodique universel	55 225	2,4	73

Source : Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme (voir <https://www.upr-info.org/fr>).

^a Chiffre arrêé à la vingt-cinquième session de l'Examen périodique universel.

68. Le taux moyen d'acceptation des recommandations relatives à la lutte contre les actes d'intolérance était de 58 % pour les cinq groupes régionaux représentés à l'ONU. Les États d'Amérique latine et des Caraïbes ont reçu le moins de recommandations et ont le deuxième plus fort taux d'acceptation. Le Groupe des États d'Europe occidentale et autres États a reçu le plus de recommandations et a le troisième plus fort taux d'acceptation. Les pays d'Asie et du Pacifique ont reçu le deuxième plus grand nombre de recommandations, mais ont le plus faible taux d'acceptation. Enfin, les États d'Europe orientale et les États d'Afrique occupaient les deuxième et troisième places respectivement pour ce qui est du nombre de recommandations reçues et les première et avant-dernière places respectivement pour ce qui est du taux d'acceptation de ces recommandations (voir le tableau 3).

Tableau 3
Recommandations formulées au cours des premier et deuxième cycles de l'Examen périodique universel concernant l'élimination de la discrimination fondée sur la religion ou la conviction, par groupe régional

Groupe régional	Nombre de recommandations		Recommandations acceptées (en pourcentage)
	Adressées à d'autres États Membres	Reçues d'autres États Membres	
Europe occidentale et autres États	94	137	73
Asie et Pacifique	94	94	43
Europe orientale	33	47	96
Afrique	33	22	59
Amérique latine et Caraïbes	51	9	78
Observateur	4	–	–
Total	309	309	–

Source : Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme (voir <https://www.upr-info.org/fr>).

69. Le taux d'acceptation des recommandations relatives à l'élimination de la violence et à la lutte contre d'autres crimes haineux visant certaines personnes en raison de leur religion ou conviction a été, en moyenne, élevé. Les États d'Europe occidentale et autres États et les États d'Asie et du Pacifique ont reçu le plus grand nombre de recommandations, tandis que les États d'Amérique latine et des Caraïbes et les États africains n'ont reçu pratiquement aucune recommandation relative à la lutte contre la violence ou d'autres crimes haineux visant certaines personnes en raison de leur religion ou conviction (voir le tableau 4).

Tableau 4
Recommandations formulées au cours des premier et deuxième cycles de l'Examen périodique universel concernant la lutte contre la violence ou les crimes haineux, par groupe régional

Groupe régional	Nombre de recommandations		Recommandations acceptées (en pourcentage)	
	Adressées à d'autres États Membres	Reçues d'autres États Membres	Violence	Autres crimes haineux
Europe occidentale et autres États	34	41	80	94
Asie et Pacifique	28	29	67	50
Europe orientale	10	16	89	100
Afrique	14	11	91	–
Amérique latine et Caraïbes	12	2	50	–
Observateur	1	–	–	–
Total	99	99	–	–

Source : Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme (voir <https://www.upr-info.org/fr>).

70. Dans près de 30 % des recommandations relatives à la promotion de la liberté de religion ou de conviction, les États ont été invités à prendre des mesures pour combattre les actes d'intolérance. La majorité de ces recommandations (18 %) visaient à promouvoir l'adoption d'approches juridiques et politiques de la lutte contre les actes d'intolérance. Cela comprend les quelque 6 % de recommandations dans lesquelles il a été demandé aux États de renforcer la protection de droits connexes, tels que les droits à la liberté d'expression, de réunion et d'association. Les recommandations concernant le dialogue interconfessionnel ou les initiatives de sensibilisation visant à promouvoir la tolérance ont été moins nombreuses, mais ont été les plus acceptées par les États examinés (voir le tableau 5).

Tableau 5

Mesures spécifiques qu'il a été recommandé d'adopter au cours des premier et deuxième cycles de l'Examen périodique universel pour lutter contre l'intolérance fondée sur la religion ou la conviction

<i>Recommandations</i>	<i>Recommandations relatives à la liberté de religion ou de conviction (en pourcentage)</i>		<i>Mesures proposées qui ont été acceptées (en pourcentage)</i>
	<i>Nombre</i>		
Adoption de mesures visant à lutter contre les manifestations d'intolérance (y compris la discrimination) ou modification des mesures existantes	472	35	69
Renforcement de la protection du droit à la liberté d'expression	83	6,0	57,0
Lois réprimant le blasphème et l'apostasie	26	2,0	24,8
Dialogue interconfessionnel ou interculturel	96	7,0	94,0
Initiatives de sensibilisation	36	3,0	92,0
Total	713	53,0	--
Nombre total de recommandations relatives à la liberté de religion ou de conviction	1 338	2,4	63

Source : Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme (voir <https://www.upr-info.org/ft>).

71. Les recommandations issues de l'Examen périodique universel concernant l'amélioration de la collecte de données sur les crimes haineux et autres manifestations d'intolérance fondés sur la religion ou la conviction sont négligeables ou inexistantes, de même que les recommandations relatives au renforcement des processus intra-étatiques de suivi de la mise en œuvre ou d'évaluation de l'effet des mesures tendant à lutter contre la discrimination, l'hostilité et la violence visant certaines personnes en raison de leur religion ou conviction. Seules deux recommandations formulées dans le cadre des deux cycles de l'Examen périodique universel tendaient à améliorer la collecte de données et à recueillir des données ventilées afin de mieux comprendre l'ampleur et la gravité des crimes haineux commis contre des personnes en situation de vulnérabilité.

VI. Conclusions et recommandations

72. Les manifestations d'intolérance religieuse, en particulier celles qui conduisent à la discrimination et à la violence, empêchent la pleine réalisation du droit à la liberté de religion ou de conviction. L'intolérance fondée sur la religion ou la conviction comporte deux aspects distincts : a) une attitude négative à l'égard de personnes ou de groupes ayant une religion ou des convictions différentes; b) les manifestations de cette attitude dans la pratique. Les États ne peuvent légiférer sur les comportements et doivent s'abstenir d'essayer de régler les pensées, si controversées soient-elles. Les lois et les mesures d'exécution judiciaire ne peuvent éliminer l'intolérance religieuse et ne sauraient à elles seules constituer une stratégie efficace. En fait, la lutte contre les manifestations d'intolérance, telles que les actes de discrimination ou de violence qui portent atteinte aux droits fondamentaux de certaines personnes en raison de leur religion ou conviction, peut nécessiter l'adoption non seulement de solutions juridiques mais aussi de mesures non juridiques, bien pensées et adaptées, avec l'appui de l'État.

73. Les autorités doivent redoubler d'efforts pour rétablir la confiance dans les institutions publiques, en particulier en ce qui concerne le respect de la liberté de religion ou de conviction. Pour renforcer la confiance, il faut des institutions de qualité, notamment un système judiciaire indépendant et des organismes nationaux de défense des droits de l'homme qui soient efficaces.

74. En outre, l'écart entre la volonté de lutter contre les actes et les manifestations d'intolérance et l'action effectivement menée dans ce sens doit être comblé grâce à la mise en œuvre, aux niveaux national et local, de politiques transparentes, crédibles et responsables. Les États doivent abroger toutes les lois qui établissent une discrimination fondée sur la religion ou la conviction ou qui compromettent l'exercice du droit à la liberté de religion ou de conviction. Il faut surtout tout spécialement respecter l'obligation de protéger les droits des membres des minorités religieuses, ainsi que ceux des femmes, des enfants, des lesbiennes, gays, bisexuels, transgenres et intersexués et des autres personnes en situation de vulnérabilité, telles que les migrants, les réfugiés et les déplacés.

75. Des sanctions pénales devraient être instituées, lorsqu'elles n'existent pas, pour punir les acteurs étatiques ou non étatiques qui commettent des actes de discrimination violents et particulièrement odieux contre certaines personnes en raison de leur religion ou conviction et doivent être imposées de manière équitable. Les États devraient en outre élaborer et mettre en œuvre des stratégies de prévention efficaces pour réduire les facteurs aggravants liés à l'intolérance religieuse, qui peuvent conduire à la discrimination ou à la violence.

76. Toutefois, l'imposition de sanctions pénales pour réprimer l'incitation à la violence, à l'hostilité ou à la discrimination ne doit être qu'une mesure de dernier ressort, et ces sanctions ne doivent être infligées que lorsqu'elles sont nécessaires et proportionnées au préjudice à éviter. En réalité, de telles lois pourraient renforcer l'intolérance religieuse, en particulier lorsque, faute d'un attachement profond au pluralisme et à la diversité, les États adoptent des pratiques discriminatoires en faisant un usage abusif de ces lois. En outre, la critique de la religion, des dirigeants religieux ou de la doctrine ne constitue pas une violation du droit à la liberté de religion ou de conviction. Les partisans de lois réprimant le blasphème devraient comprendre que l'application de telles lois déclenche souvent un cycle de haine et d'hostilité, renforçant les préjugés et

entraînant des réactions violentes. Ces lois étouffent l'exercice de la liberté de religion ou de conviction et de la liberté d'opinion et d'expression et devraient être abrogées.

77. Le plein exercice de la liberté de religion ou de conviction suppose en outre l'existence d'un ensemble de mesures positives dans les domaines de l'éducation, de l'alphabétisation religieuse et des médias, le développement de la société civile et la coopération des États avec les communautés religieuses et leurs chefs spirituels. L'adoption d'une politique d'inclusion de toutes les confessions ou groupes de conviction pourrait aider beaucoup à renforcer le pluralisme en permettant aux personnes qui ont des croyances différentes de participer à égalité à la vie publique. Les populations minoritaires devraient aussi adopter, dans la mesure du possible, des stratégies qui leur permettent d'améliorer de manière constructive leur résilience face à l'intolérance pour être en mesure de s'intégrer dans la société dans son ensemble dans un esprit de coexistence, d'harmonie et de respect de l'état de droit, en s'efforçant de faire évoluer la société de manière pacifique.

78. Le Rapporteur spécial engage donc toutes les parties prenantes, notamment les États, les chefs religieux et la société civile, à mettre pleinement en œuvre les recommandations formulées dans la résolution 16/18, le Plan d'action de Rabat, le Plan d'action de Fès et la Déclaration de Beyrouth. L'alphabétisation religieuse et le dialogue interconfessionnel peuvent jouer un rôle essentiel pour déterminer quel est l'intérêt général et promouvoir le respect du pluralisme. Comme il est souligné dans la Déclaration de Beyrouth, tous les croyants, qu'ils soient théistes, non théistes, athées ou autres, devraient unir leurs efforts et leurs cœurs pour établir comment la « foi » peut défendre plus efficacement les « droits », de manière à ce que foi et droits s'enrichissent mutuellement. C'est faire preuve d'un sens de l'initiative louable et important que de rejeter les expressions de haine au sein de sa propre communauté, de faire preuve de solidarité envers l'ensemble des religions et convictions et de leur fournir un appui.

79. De nombreux États Membres et d'autres parties prenantes conviennent que les outils mis au point par l'ONU pour lutter contre les manifestations d'intolérance fondée sur la religion ou la conviction n'ont pas été pleinement mis à profit et qu'il faut adopter des mesures supplémentaires pour renforcer les processus internationaux de mise en œuvre. À cet égard, le Rapporteur spécial engage les États Membres à faire en sorte que le Processus d'Istanbul puisse pleinement fonctionner comme un mécanisme de mise en œuvre. Jusqu'à présent, ce processus a été examiné dans des proportions différentes par les États Membres, en fonction des évaluations réalisées par leurs ministères des affaires étrangères respectifs. Un engagement plus profond et plus vaste en faveur de ce processus serait fécond.

80. Ainsi, les agents diplomatiques devraient s'efforcer d'orienter leurs experts nationaux dans divers ministères et domaines d'action, comme la justice, l'intérieur, l'éducation et les affaires sociales, pour pouvoir mieux donner effet à l'engagement pris par leur pays en ce qui concerne la résolution 16/18 du Conseil des droits de l'homme. Relativement peu d'États fournissent des renseignements détaillés sur les mesures qu'ils prennent pour appliquer la résolution, et l'incidence que les mesures et stratégies nationales ont pu avoir sur la réalisation des objectifs énoncés dans la résolution 16/18 n'a guère été analysée dans les rapports soumis à ce jour. Le Rapporteur spécial recommande que des mesures soient prises pour rationaliser la participation des États au mécanisme d'établissement de rapports afin d'améliorer la

cohérence et la qualité des rapports et de faciliter l'analyse de l'effet obtenu. En outre, il recommande fortement que les organisations de la société civile, les institutions nationales de défense des droits de l'homme et les organisations internationales soient autorisées à partager leur expérience, leurs points de vue et leurs meilleures pratiques dans ce processus (voir A/HRC/34/35, par. 117).

81. En tant que mécanisme de mise en œuvre, le Processus d'Istanbul devrait chercher à systématiser les échanges intergouvernementaux de données d'expérience, de pratiques optimales et d'enseignements tirés. Des réunions devraient également être organisées régulièrement afin d'évaluer l'incidence des mesures prises et l'efficacité des multiples stratégies élaborées par les États pour appliquer la résolution 16/18. Les ordres du jour des réunions futures devraient régulièrement prévoir un point régulier sur l'application de la résolution. Les réunions devraient être apolitiques et faciliter les échanges entre un large ensemble d'experts et de praticiens, en particulier ceux qui jouent un rôle de premier plan dans la promotion et la protection des droits – les éducateurs, les chefs religieux, les travailleurs sociaux, les juristes et les spécialistes des droits de l'homme, les défenseurs des droits, les autorités de police et les journalistes. Par ailleurs, il faut faire plus pour compléter ces discussions avec une analyse des données et des informations qualitatives.

82. Ainsi, la collecte de données fiables sur les crimes haineux et l'établissement de statistiques, qui peuvent donner une indication de l'efficacité des mesures prises pour lutter contre les manifestations d'intolérance fondée sur la religion ou la conviction, jouent également un rôle essentiel. Toutefois, la collecte de données (ou l'absence de collecte) ne devrait pas être instrumentalisée à des fins politiques et doit plutôt constituer un engagement de la part de tous les États d'assurer un suivi de leurs obligations de respecter, de protéger et de promouvoir les droits fondamentaux de toutes les personnes relevant de leur juridiction et de faire rapport à ce sujet. Les statistiques établies et les données ventilées, collectées et publiées, sur les crimes haineux devraient préciser le nombre de cas signalés aux forces de l'ordre et le nombre de poursuites engagées et de condamnations prononcées. Ces renseignements sont essentiels pour : a) comprendre la nature des crimes commis; b) mesurer l'efficacité des initiatives prises pour lutter contre les crimes haineux; c) aider les victimes; d) adopter des mesures pratiques de prévention de nouveaux crimes; e) veiller à ce que des ressources suffisantes soient allouées à la lutte contre les actes motivés par la haine visant certaines personnes en raison de leur religion ou conviction. Aujourd'hui, il n'existe pas au niveau de l'ONU de base exhaustive comportant des données nationales comparables.

83. Les États Membres devraient également envisager de prendre des mesures pour renforcer l'échange d'informations et améliorer la transparence, à l'égard de tous les acteurs concernés, des différents processus et activités de l'ONU tendant à combattre les actes d'hostilité, de discrimination et de violence. Cela pourrait notamment consister à créer un « portail Internet », une plateforme qui permettrait à toutes les parties prenantes (c'est-à-dire les acteurs religieux, les spécialistes des droits de l'homme, les fonctionnaires, les institutions nationales des droits de l'homme et autres professionnels) d'obtenir des conseils sur les plans juridique, judiciaire et politique et de partager des données d'expérience sur les succès remportés et les problèmes rencontrés, et qui rendrait plus visible l'action menée par l'ONU pour lutter contre les appels à la haine nationale, raciale ou religieuse qui constituent une incitation à l'hostilité, à la discrimination ou à la violence. Une telle plate-forme rassemblerait les informations tirées des activités menées pour appliquer la résolution 16/18 et le Plan d'action de Rabat. Les informations recueillies dans le cadre de processus

complémentaires, tels que ceux mis en œuvre au titre de la Déclaration de Beyrouth et du Plan d'action de Fès, pourraient également figurer sur ce site.

84. Les médias peuvent jouer un rôle positif dans l'instauration d'une culture dans laquelle le pluralisme et la diversité sont célébrés au lieu d'être craints. Le Rapporteur spécial appelle une nouvelle fois les médias à élaborer de leur propre initiative des directives concernant la diffusion des informations touchant aux questions religieuses et à mettre en place des mécanismes d'autosurveillance qui favorisent une application de ces directives de manière pleinement conforme au droit à la liberté d'opinion et d'expression. Il est également nécessaire que les journalistes accordent un espace aux penseurs qui remettent en question les stéréotypes alarmistes. Il conviendrait d'offrir une tribune plus visible aux personnes qui ont des vues positives sur la diversité pour contrer les messages agressifs et sensationnalistes qui semblent souvent faire la une des journaux, de sorte que les voix de ces personnes puissent autant porter que celles des individus qui véhiculent des messages intolérants dans les médias sociaux et traditionnels, en encourageant des échanges courtois en ligne et hors ligne.

85. En tant qu'interlocuteur principal du système de protection des droits de l'homme des Nations Unies pour ce qui touche à la promotion du droit à la liberté de religion, le Rapporteur spécial est déterminé à collaborer avec les autres mécanismes chargés des droits de l'homme dans les limites de son mandat afin de lutter contre le sérieux problème que constitue l'intolérance fondée sur la religion ou la conviction. En conséquence, il s'efforce : a) de contribuer à la mise en œuvre des mesures prévues dans le cadre juridique et directif susmentionné pour lutter contre les manifestations d'intolérance fondée sur la religion ou la conviction, ainsi que de favoriser l'action menée pour évaluer l'incidence de ces mesures; b) de jouer un rôle de premier plan dans la promotion d'outils juridiques et non juridiques, comme la résolution 16/18, qui permettent d'adopter des approches plus globales et plus souples de la lutte contre l'intolérance religieuse, en faisant fond sur des modèles constructifs de promotion de la coopération entre les États; c) de travailler avec ces acteurs et ces partenaires présents et nouveaux, notamment avec les mécanismes nationaux et régionaux de défense des droits de l'homme existants et les acteurs de la société civile.