



Assemblée générale

Distr. générale
23 décembre 2015
Français
Original : anglais

Conseil des droits de l'homme

Trente et unième session

Point 3 de l'ordre du jour

**Promotion et protection de tous les droits de l'homme,
civils, politiques, économiques, sociaux et culturels,
y compris le droit au développement**

Rapport du Rapporteur spécial sur la liberté de religion ou de conviction

Note du secrétariat

Le secrétariat a l'honneur de transmettre au Conseil des droits de l'homme le rapport du Rapporteur spécial sur la liberté de religion ou de conviction, Heiner Bielefeldt, établi en application de la résolution 22/20 du Conseil. Dans le rapport, le Rapporteur spécial analyse le lien entre le droit à la liberté de religion ou de conviction et le droit à la liberté d'opinion et d'expression. Allant à l'encontre de l'idée fautive qui voudrait que ces deux droits s'opposent, il montre qu'il existe de grandes analogies dans les dispositions des articles 18 et 19 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques. Il étudie également les synergies concrètes entre le droit à la liberté de religion ou de conviction et le droit à la liberté d'expression. Le renforcement mutuel des deux libertés est particulièrement nécessaire dans la lutte contre l'intolérance, les stéréotypes, la discrimination et l'incitation à la violence fondés sur la religion ou la conviction.



Table des matières

	<i>Page</i>
I. Introduction	3
II. Deux droits étroitement liés : liberté de religion ou de conviction et liberté d'opinion et d'expression	3
A. Similarités structurelles	5
B. La liberté de communiquer, une nécessité pour mettre en œuvre la résolution 16/18 du Conseil des droits de l'homme	10
C. Restrictions problématiques	17
III. Conclusions et recommandations	21
A. Conclusions	21
B. Recommandations	22

I. Introduction

1. Le présent rapport est soumis par le Rapporteur spécial sur la liberté de religion ou de conviction, Heiner Bielefeldt, en application de la résolution 22/20 du Conseil des droits de l'homme.

2. On trouvera un aperçu des activités menées par le Rapporteur spécial entre le 1^{er} août 2014 et le 31 juillet 2015 dans le rapport intérimaire du Rapporteur (voir A/70/286, par. 4 à 11). Le Rapporteur spécial s'est aussi rendu au Bangladesh du 31 août au 9 septembre 2015 et a présenté à l'Assemblée générale à sa soixante-dixième session, en octobre 2015, son rapport annuel, qui avait pour thème central les droits de l'enfant et de ses parents dans le domaine de la liberté de religion ou de conviction.

3. Le Rapporteur spécial a participé à la Conférence régionale sur la liberté de religion ou de conviction en Asie du Sud-Est, tenue à Bangkok le 30 septembre et le 1^{er} octobre 2015, à laquelle les participants de tous horizons, représentant les États membres de l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est (ASEAN) ont pris l'engagement de défendre et promouvoir la liberté de religion ou de conviction pour tous¹. Il a organisé les 7 et 8 octobre 2015, à Nicosie, une conférence régionale sur le thème de l'élargissement des communications transfrontières, pendant laquelle des dirigeants religieux, des parlementaires et des défenseurs des droits de l'homme de la région du Moyen-Orient et de l'Afrique du Nord ont examiné les moyens de renforcer et de promouvoir la coopération dans le domaine des communications transfrontières afin de prévenir la violence religieuse.

4. Le présent rapport porte essentiellement sur le lien entre la liberté de pensée, de conscience, de religion ou de conviction² et la liberté d'opinion et d'expression. Après quelques observations systématiques sur les similarités structurelles qui existent entre les deux libertés, le Rapporteur spécial étudie l'interaction entre elles dans la mise en œuvre de la résolution 16/18 du Conseil des droits de l'homme relative à 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, en tenant compte également des idées intéressantes contenues dans le Plan d'action de Rabat³. Il procède à une analyse critique des mesures restrictives, y compris des dispositions pénales, qui portent atteinte aux deux droits, présente des conclusions pratiques et adresse des recommandations aux différentes parties prenantes.

II. Deux droits étroitement liés : liberté de religion ou de conviction et liberté d'opinion et d'expression

5. Dans les débats politiques et juridiques et devant les médias, le Rapporteur spécial doit régulièrement répondre à des questions concernant la relation entre la liberté de religion ou de conviction et la liberté d'opinion et d'expression, questions qui dénotent souvent un certain scepticisme. On semble partir du principe que les deux droits ne vont pas très bien ensemble. Par exemple, lorsque les gens se demandent comment concilier la liberté de religion ou de conviction avec la liberté d'expression, les termes employés laissent entendre que les deux droits sont perçus comme opposés.

¹ Voir www.icj.org/faith-based-and-other-groups-commit-to-strengthen-freedom-of-religion-or-belief-in-southeast-asia/.

² Ci-après « liberté de religion ou de conviction ».

³ Le Plan d'action de Rabat sur l'interdiction de l'appel à la haine nationale, raciale ou religieuse qui constitue une incitation à la discrimination, à l'hostilité ou à la violence a été adopté à Rabat le 5 octobre 2012 (voir A/HRC/22/17/Add.4, appendice).

L'idée sous-jacente pourrait être que, si la liberté d'expression favorise un débat franc et ouvert, y compris des provocations satiriques et des caricatures qui pourraient être insultantes pour certains, la liberté de religion ou de conviction, à l'inverse, serait davantage susceptible d'être invoquée contre une provocation excessive concernant des questions religieuses. En somme, alors que la liberté d'expression semble donner le « feu vert » à toutes sortes de provocations, la liberté de religion ou de conviction semble fonctionner davantage comme un « panneau stop » à la provocation – c'est en tous cas ainsi que les choses sont perçues.

6. En 2006, la Rapporteuse spéciale précédente a souligné, dans un rapport conjoint, que « la liberté de religion confère principalement le droit d'agir selon sa religion mais ne confère pas celui de voir cette religion protégée de tout commentaire négatif »⁴. Cette précision est importante. La liberté de religion ou de conviction est un droit à la « liberté », qualité qui explique ses liens étroits avec d'autres droits à la liberté, notamment la liberté d'opinion et d'expression. De plus, les droits à la liberté d'orientation personnelle et d'interaction avec les autres constituent des aspects essentiels et fondamentaux de la liberté de religion ou de conviction, ce qui montre l'interdépendance positive entre cette liberté et la liberté d'opinion et d'expression. Dans une grande mesure, les deux droits vont dans le même sens, même si chacun possède des caractéristiques propres. Les articles 18 et 19 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques présentent des analogies importantes dans leurs formulations juridiques.

7. Les deux articles ont en commun la protection inconditionnelle du *forum internum* – le monde intérieur de la pensée et des convictions de l'individu; les critères à appliquer pour pouvoir fixer des restrictions à leurs manifestations, c'est-à-dire le *forum externum*, sont aussi très similaires. Il existe donc de bonnes raisons de conclure que le droit à la liberté de religion ou de conviction et le droit à la liberté d'expression ne s'opposent pas, mais sont en réalité très proches dans l'esprit et dans la lettre. Toutefois, cette interdépendance n'empêche pas des conflits concrets, car des questions controversées peuvent parfois apparaître à l'intersection des deux droits.

8. La relation positive entre la liberté de religion ou de conviction et la liberté d'expression n'est pas seulement un postulat théorique. Plus important encore, les deux droits se renforcent mutuellement dans la pratique. Cette observation devrait également guider la mise en œuvre de la résolution 16/18 du Conseil des droits de l'homme relative à 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 leurs convictions, qui porte expressément sur les deux droits.

9. En ce qui concerne la liberté de religion ou de conviction, les États devraient créer des conditions favorables pour que chacun puisse exercer ce droit sans crainte et sans discrimination. Pour ce faire il faut notamment prendre des mesures afin d'éliminer toutes les formes d'intolérance et de stigmatisation et les stéréotypes négatifs visant certaines personnes en raison de leur religion ou de leur conviction, et adopter des politiques concrètes pour prévenir les actes de violence et l'incitation à la violence, comme il est demandé dans la résolution 16/18. Bien que de telles mesures puissent parfois entraîner la restriction de la liberté d'expression, selon les critères énoncés au paragraphe 3 de l'article 19 et au paragraphe 2 de l'article 20 du Pacte, le droit à la liberté d'expression offre surtout les conditions indispensables pour lutter contre l'intolérance en facilitant l'élaboration de contre-stratégies de communication au sens le plus large, comme la condamnation publique de l'incitation à la haine et les manifestations publiques en faveur des individus ou groupes visés.

⁴ Voir A/HRC/2/3, par. 37.

10. L'interdépendance entre la liberté de religion ou de conviction et la liberté d'expression a également été étudiée de façon assez détaillée dans le Plan d'action de Rabat, qui est le résultat d'une série d'ateliers régionaux organisés par le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme (HCDH) en 2011 et 2012, auxquels avaient participé des experts internationaux, des organisations de la société civile, des représentants de gouvernements ainsi que des organisations internationales et régionales.

11. Le présent rapport vise à contribuer au débat sur la résolution 16/18, qui se déroule dans le cadre notamment du Processus d'Istanbul relatif à la lutte contre l'intolérance, la discrimination et l'incitation à la haine et à la violence fondées sur la religion ou la conviction⁵, en vue de recueillir des idées pour la mise en œuvre effective de la résolution. Le Processus d'Istanbul lui-même devrait aussi s'appuyer systématiquement sur le Plan d'action de Rabat, dans lequel la résolution 16/18 est considérée comme un « point de départ prometteur d'une action efficace, intégrée et inclusive de la communauté internationale »⁶.

A. Similarités structurelles

1. L'être humain en tant que titulaire de droits

12. Comme leur titre l'indique, le droit à la liberté de religion ou de conviction et le droit à la liberté d'opinion et d'expression sont tous deux des droits à la liberté, qualité qu'ils ont également en commun avec le droit à la liberté de réunion et d'association pacifiques. Tous ces droits jouent un rôle essentiel pour former des sociétés libres et démocratiques, dans lesquelles la diversité des pensées, des idées, des opinions, des intérêts, des convictions, des positions dictées par la conscience, des religions et des croyances peut être exprimée et défendue librement par divers moyens, notamment les rassemblements d'individus et la mise en place des institutions et infrastructures adéquates à cette fin.

13. Les titulaires de droits sont les êtres humains, qui peuvent exercer ces libertés individuellement ou en groupe. Même si cela peut paraître une évidence dans le contexte des droits de l'homme en général, le droit à la liberté de religion ou de conviction a parfois été perçu à tort comme protégeant les religions et les systèmes de croyance en eux-mêmes. Cette conception est à l'origine d'une grande confusion car elle occulte la nature de la liberté de religion ou de conviction en tant que droit émancipateur. Faute de reconnaître cela, on peut être conduit à penser qu'il existe une opposition entre la liberté de religion ou de conviction et la liberté d'expression, ce qui n'est pas juste. Ainsi, il n'est pas inutile de souligner que la liberté de religion ou de conviction protège les croyants plutôt que les religions ou les convictions.

14. Pour ne pas tomber dans une erreur de perception, il faut bien voir que mettre en avant l'être humain en tant que titulaire de droits ne suppose pas une vision du monde « anthropocentrique » particulière. Au contraire, c'est la diversité des visions du monde qui donne cette place centrale à l'être humain. Plus précisément, cela signifie qu'il faut considérer avec sérieux le pluralisme religieux et philosophique, y compris les différences inconciliables dans les convictions et les pratiques. Par exemple, certaines religions sont fondées sur des textes sacrés transmis par des prophètes, tandis que d'autres ne connaissent pas les notions de prophétie, de révélation scripturaire ou même de Dieu. Ce qui est sacré pour une communauté peut rester totalement obscur pour une autre. C'est pour cette raison, et non des moindres, que, dans le système des

⁵ Le Processus d'Istanbul est une série de réunions intergouvernementales qui a été lancé en 2011 dans le but de soutenir la mise en œuvre de la résolution 16/18 du Conseil des droits de l'homme.

⁶ A/HRC/22/17/Add.4, appendice, par. 41.

droits de l'homme, la reconnaissance juridique ne peut pas être immédiatement accordée au contenu particulier des religions ou des convictions – comme leur vérité révélée, leurs textes sacrés ou leurs pratiques; mais elle est due seulement aux êtres humains en leur qualité d'acteurs responsables qui sont attachés à ces convictions, les cultivent, les enrichissent et s'efforcent de vivre en conformité avec elles. En mettant l'accent sur l'être humain en tant que titulaire de droits, la liberté de religion ou de conviction peut reconnaître la grande diversité des convictions, des identités et des pratiques religieuses et non religieuses, sans accorder un traitement privilégié à une religion ou à une conviction (ou à un type de religion) spécifique.

15. De même, la liberté d'opinion et d'expression met aussi l'accent sur les individus, qui ont le droit d'avoir et de défendre des idées et des opinions sur différents sujets et d'en changer, le droit de rechercher, de recevoir et de répandre des informations et des idées de toute espèce et le droit d'exprimer librement leur opinion lorsqu'ils interagissent avec les autres par quelque moyen qu'ils considèrent approprié. Ici encore, la protection juridique n'est pas accordée directement à certaines opinions, idées ou expressions en tant que telles, qui peuvent être très diverses et souvent inconciliables. Au lieu de cela, l'essence du droit est la liberté des individus ou des groupes d'individus d'avoir des opinions et des idées et de les partager.

16. En outre, il faut souligner que les deux droits dont il est question ici appartiennent à « toutes les personnes » et, par conséquent, tous les êtres humains en sont titulaires et devraient pouvoir les exercer à l'abri de la peur et de la discrimination. La liberté de religion ou de conviction et la liberté d'expression ne sont pas seulement des droits à la liberté, elles illustrent aussi le principe de l'égalité, socle de l'ensemble de l'approche fondée sur les droits de l'homme – en reconnaissant « la dignité inhérente à tous les membres de la famille humaine et de leurs droits égaux et inaliénables », comme il est souligné dans la première phrase du préambule de la Déclaration universelle des droits de l'homme.

2. Le respect inconditionnel du *forum internum*

17. Les articles 18 et 19 du Pacte ont des formulations juridiques étonnamment similaires, la caractéristique commune la plus notable étant la distinction conceptuelle établie dans les deux articles entre le *forum internum* et le *forum externum*, distinction qui n'apparaît nulle part ailleurs dans le Pacte. Si les termes employés pour définir la protection spécifique du *forum internum* dans les articles 18 et 19 sont légèrement différents, le contenu est en essence identique. Dans les deux articles, la protection accordée à la dimension intérieure de la pensée, des opinions ou des convictions (religieuses ou non) est absolue.

18. Le paragraphe 2 de l'article 18 du Pacte dispose que « nul ne subira de contrainte pouvant porter atteinte à sa liberté d'avoir ou d'adopter une religion ou une conviction de son choix », et le paragraphe 1 de l'article 19 dispose que « nul ne peut être inquiété pour ses opinions ». Le Comité des droits de l'homme a précisé que les dispositions relatives à l'absence de contrainte et à la non-ingérence ont toutes deux le statut d'obligation normative inconditionnelle. Au paragraphe 3 de son observation générale n° 22 (1993) sur le droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion, le Comité souligne que l'article 18 n'autorise aucune restriction quelle qu'elle soit à la liberté de pensée et de conscience ou à la liberté d'avoir ou d'adopter la religion ou la conviction de son choix, et que ces libertés sont protégées sans réserve. Dans son observation générale n° 34 (2011) sur la liberté d'opinion et la liberté d'expression, le Comité indique (par. 9) que le paragraphe 1 de l'article 19 consacre un « droit pour lequel le Pacte n'autorise ni exception ni limitation ». Ce type de garanties inconditionnelles est rare dans le droit international des droits de l'homme.

19. Une des fonctions principales des deux articles est de protéger la faculté intérieure de chaque individu de former et de défendre des opinions, des idées, des positions dictées par la conscience, des convictions religieuses et non religieuses, notamment, et d'en changer sans subir de contrainte ni d'ingérence. La contrainte exercée dans ce noyau interne, qui oblige par exemple l'individu à cacher ses véritables positions ou convictions ou à feindre une croyance qui n'est pas authentique, peut représenter la trahison de soi-même. Si elle est répétée ou continue, elle peut compromettre les conditions nécessaires pour assurer durablement le respect de soi. Au vu des considérations qui précèdent, il est légitime de faire une analogie entre le paragraphe 2 de l'article 18 du Pacte et l'interdiction absolue de l'esclavage⁷ et le paragraphe 1 de l'article 19 de l'interdiction tout aussi absolue de la torture⁸. S'il peut être justifié de prévoir par la loi des restrictions à la manifestation extérieure des convictions d'une personne (le *forum externum*) dans certaines situations (pour autant que ces restrictions respectent des critères stricts), il ne peut jamais être légitime d'employer des moyens coercitifs pour manipuler la conviction profonde (le *forum internum*) d'une personne.

20. La rédaction de l'article 18 du Pacte diffère de celle de l'article 19 en ce qu'elle consacre expressément la liberté de chacun « d'avoir ou d'adopter une religion ou une conviction de son choix », ce qui couvre aussi le droit de « changer », tel qu'il figure à l'article 18 de la Déclaration universelle des droits de l'homme. Cette précision supplémentaire est nécessaire étant donné que les religions et les convictions peuvent façonner l'identité d'une personne et créer un sens profond d'attachement et de loyauté envers le groupe, fondés sur des visions du monde, des normes éthiques, des pratiques et des symboles partagés. Le préambule de la Déclaration de 1981 sur l'élimination de toutes les formes d'intolérance et de discrimination fondées sur la religion ou la conviction dispose que « la religion ou la conviction constitue pour celui qui la professe un des éléments fondamentaux de sa conception de la vie ». Ce qui va de soi pour des opinions et des idées plus générales, à savoir qu'elles peuvent légitimement changer avec le temps, doit être confirmé expressément lorsqu'il s'agit de religions et de convictions, qui peuvent profondément façonner l'identité de l'individu souvent en association avec des vérités révélées et de profondes attentes en matière de loyauté⁹.

3. Les dimensions du *forum externum*

21. Les articles 18 et 19 du Pacte exigent aussi une application étendue en ce qui concerne le *forum externum*. Selon le paragraphe 1 de l'article 18, les dimensions extérieures de la liberté de religion ou de conviction comprennent la liberté de chacun de « manifester sa religion ou sa conviction, individuellement ou en commun, tant en public qu'en privé, par le culte et l'accomplissement des rites, les pratiques et l'enseignement ». La manifestation de sa religion ou de sa conviction couvre toutes sortes d'activités : par exemple, témoigner de sa foi en privé et en public, éduquer la jeune génération, célébrer les fêtes religieuses, jeûner, prier seul ou avec d'autres ou établir des infrastructures communautaires. L'article 19 du Pacte vise « les informations et [l]es idées de toute espèce »; il est applicable « sans considération de frontières » et inclut l'utilisation de n'importe quel moyen. Pour le dernier élément, il est précisé qu'une personne peut rechercher, recevoir et transmettre des informations ou des idées « sous une forme orale, écrite, imprimée ou artistique, ou par tout autre moyen de son choix ». Les convictions religieuses ou liées à une croyance entrent incontestablement dans la vaste catégorie des « informations et idées de toute espèce » et sont donc directement visées par la conceptualisation étendue de la liberté

⁷ Voir art. 8 (par. 1) du Pacte.

⁸ Voir art. 7 du Pacte.

⁹ Voir A/66/156.

d'expression faite à l'article 19 du Pacte. Les deux droits se recoupent largement autant en ce qui concerne le *forum internum* qu'en ce qui concerne le *forum externum*.

22. Le *forum internum* et le *forum externum* devraient être considérés comme un continuum. Il ne faut pas voir leur distinction conceptuelle de manière générale comme une séparation nette des différentes sphères de la vie. Tout comme la liberté dans le *forum internum* serait inconcevable sans la libre interaction d'une personne avec la société, la liberté dans le *forum externum* suppose le respect de la faculté de chaque individu d'avoir des pensées et des idées nouvelles et de nourrir des convictions personnelles, y compris des positions dissidentes et provocatrices. Tout en accordant au noyau interne de chaque individu une protection absolue contre la contrainte et l'ingérence, le statut juridiquement renforcé du *forum internum* améliore les perspectives de libre communication et manifestation dans le *forum externum*. En d'autres termes, il renforce la liberté de religion ou de conviction et la liberté d'opinion et d'expression dans toutes leurs dimensions, à la fois internes et externes.

23. Une autre caractéristique commune au droit à la liberté de religion ou de conviction et au droit à la liberté d'opinion et d'expression est qu'ils garantissent une communication ouverte et contribuent ainsi à l'épanouissement des communautés et à une culture du débat public libre. Dans le même temps, chacun des deux droits a ses applications spécifiques pour ce qui est du *forum externum*. Si les « manifestations » extérieures de la religion ou des convictions constituent dans de nombreux cas des « expressions » au sens de l'article 19 du Pacte, elles reflètent aussi souvent un désir existentiel de vivre vraiment selon ses convictions religieuses ou autres, par exemple en respectant un certain code vestimentaire ou certains interdits alimentaires, ce qui va donc au-delà de la simple « expression ». Pour illustrer cette différence, on citera l'objection de conscience au service militaire, qui entre dans les sous-catégories « accomplissement des rites » ou « pratiques » énumérées à l'article 18. Pour un objecteur de conscience, il ne serait sans doute pas satisfaisant d'avoir simplement la possibilité d'exprimer publiquement son opposition à l'utilisation de la force militaire. Ce qui compte pour nombre d'entre eux c'est d'avoir la possibilité de réellement façonner leur vie dans le respect de la morale ou de la position religieuse que leur dicte leur conscience. De manière générale, si la liberté de religion ou de conviction, tout comme la liberté d'opinion et d'expression, fait une large place à la communication, les éléments protégés des manifestations religieuses – culte, accomplissement des rites, pratiques et enseignement – ne peuvent pas être réduits à la liberté de communiquer car ils touchent également à d'autres aspects du droit de vivre conformément à sa religion ou ses convictions.

24. L'importance de vivre en respectant sa religion ou ses convictions inclut naturellement la vie de famille. Au paragraphe 4 de l'article 18 du Pacte, les États parties « s'engagent à respecter la liberté des parents et, le cas échéant, des tuteurs légaux de faire assurer l'éducation religieuse et morale de leurs enfants conformément à leurs propres convictions ». L'article 19 ne contient pas de disposition parallèle, mais il ne faudrait pas en tirer des conclusions erronées. Bien entendu, la liberté « de répandre des informations et des idées de toute espèce », garantie par le paragraphe 2 de l'article 19 du Pacte, s'applique aussi à la liberté de communiquer au sein de la famille, en particulier entre les parents et les enfants. Toutefois, la signification particulière que les convictions religieuses ou fondées sur des croyances ont pour la manière dont les communautés et les individus se définissent eux-mêmes nécessite une reconnaissance explicite des processus de socialisation religieuse et morale au sein de la famille. La liberté de « manifester » sa religion ou ses convictions englobe donc les diverses dimensions concrètes de l'organisation de la vie privée et publique, individuellement ou avec d'autres personnes, en conformité avec les convictions religieuses ou fondées sur des croyances qui façonnent l'identité.

4. Les critères de restriction

25. Bien que le *forum externum* de la liberté de religion ou de conviction et de la liberté d'expression ne soit pas protégé de manière inconditionnelle par les articles 18 et 19 du Pacte, sa protection juridique reste forte. Les restrictions ne peuvent être légitimes que si elles satisfont aux critères énoncés au paragraphe 3 de l'article 18 ou au paragraphe 3 de l'article 19. Malgré des différences dans leur formulation, les critères arrêtés dans les deux articles présentent des similitudes. Premièrement, les restrictions doivent être « prévues par la loi » ou « fixées par la loi ». L'obligation de donner un fondement juridique clairement défini devrait empêcher les gouvernements d'intervenir de manière arbitraire et imprévisible. Deuxièmement, les restrictions doivent servir l'un des objectifs légitimes énoncés dans une liste, exhaustive, de buts possibles. Les motifs énoncés au paragraphe 3 de l'article 18 sont « la sécurité, l'ordre et la santé publics, ou la morale ou les libertés et droits fondamentaux d'autrui »; au paragraphe 3 de l'article 19 ce sont « le respect des droits ou de la réputation d'autrui » et « la sauvegarde de la sécurité nationale, de l'ordre public, de la santé ou de la moralité publiques ». Enfin, les deux articles disposent que les restrictions doivent être strictement « nécessaires » pour atteindre l'un de ces objectifs. En d'autres termes, les restrictions prévues ne peuvent pas être légitimes si l'objectif visé peut également être atteint au moyen d'une intervention moins lourde de conséquences.

26. Le Comité des droits de l'homme souligne la nécessité d'appliquer les clauses de restriction de manière stricte afin de garantir que l'essence des dispositions soit préservée également dans des situations de conflit, réel ou supposé, avec d'autres droits ou des intérêts publics majeurs. Dans son observation générale n° 22, le Comité insiste sur le fait que « les restrictions ne doivent être appliquées qu'aux fins pour lesquelles elles ont été prescrites et doivent être en rapport direct avec l'objectif spécifique qui les inspire et proportionnelles à celui-ci. Il ne peut être imposé de restrictions à des fins discriminatoires ni de façon discriminatoire » (par. 8). Dans son observation générale n° 34, le Comité est encore plus précis dans sa définition des conditions dans lesquelles il est légitime d'imposer des restrictions à la liberté d'expression. En ce qui concerne le fondement juridique exigé, le Comité indique qu'une « norme doit être libellée avec suffisamment de précision pour permettre à un individu d'adapter son comportement en fonction de la règle et elle doit être accessible pour le public » (par. 25).

27. Pour ce qui est du critère de nécessité, le Comité des droits de l'homme souligne dans son observation générale n° 34 qu'avant d'imposer des restrictions, les États doivent « démontrer de manière spécifique et individualisée la nature précise de la menace ainsi que la nécessité et la proportionnalité de la mesure particulière prise, en particulier en établissant un lien direct et immédiat entre l'expression et la menace » (par. 35).

28. En ce qui concerne la préservation de la morale en tant que motif de restriction, le Comité des droits de l'homme engage à la prudence. Dans son observation générale n° 22, il souligne que « la conception de la morale découle de nombreuses traditions sociales, philosophiques et religieuses; en conséquence, les restrictions apportées à la liberté de manifester une religion ou une conviction pour protéger la morale doivent être fondées sur des principes qui ne procèdent pas d'une tradition unique » (par. 8). Dans l'observation générale n° 34, le Comité réitère cette mise en garde et ajoute que « toute restriction de cette nature doit être interprétée à la lumière de l'universalité des droits de l'homme et du principe de non-discrimination » (par. 32). Les Principes de Syracuse concernant les dispositions du Pacte international relatif aux droits civils et politiques qui autorisent des restrictions ou des dérogations, vont dans le même sens puisqu'ils imposent aux États de démontrer qu'une restriction décidée pour des raisons

de moralité publique est essentielle pour garantir le respect des valeurs fondamentales de la communauté, « la moralité publique variant selon les époques et les cultures »¹⁰.

29. Malheureusement, les critères de restriction sont souvent invoqués sans grande vigueur par les gouvernements qui, par exemple, se limitent à marteler qu'« aucune liberté ne peut être absolue » afin de « justifier » des restrictions considérables ne respectant pas les critères énoncés aux articles 18 et 19 du Pacte ou précisés dans les observations générales ou les Principes de Syracuse. Les clarifications apportées par le Comité des droits de l'homme sont donc d'autant plus importantes. Il n'est pas inutile de répéter que les droits de l'homme possèdent le statut élevé de « droits inaliénables » puisqu'ils proviennent du respect dû à la dignité inhérente à chaque être humain. Les critères de restriction remplissent une fonction pratique fondamentale dans la préservation de ce statut de « droits inaliénables », y compris dans des situations complexes, où des intérêts d'ordre public peuvent entrer en jeu. Ils doivent par conséquent être appliqués de manière stricte et avec le plus haut degré de diligence du point de vue pratique et normatif.

B. La liberté de communiquer, une nécessité pour mettre en œuvre la résolution 16/18 du Conseil des droits de l'homme

1. Réaffirmer l'importance de la liberté de religion ou de conviction et de la liberté d'expression

30. Comme on l'a vu précédemment, la relation étroite qui existe entre la liberté de religion ou de conviction et la liberté d'opinion et d'expression ne se limite pas à un simple parallélisme des formulations juridiques employées dans le texte du Pacte; elle apparaît également dans la pratique, puisque les deux droits se renforcent mutuellement pour l'édification de sociétés libres et démocratiques. Cette idée devrait guider la mise en œuvre de la résolution 16/18 du Conseil des droits de l'homme. De nombreux observateurs considèrent cette résolution comme un texte majeur pour servir de fondement aux efforts visant à éliminer les diverses causes profondes de l'intolérance religieuse et des problématiques connexes.

31. Dans le préambule de la résolution 16/18, le Conseil des droits de l'homme souligne l'importance de la liberté de religion ou de conviction et de la liberté d'opinion et d'expression. Il rappelle que « le Pacte international relatif aux droits civils et politiques dispose, notamment, que toute personne a droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion ou de conviction, et que ce droit implique la liberté d'avoir ou d'adopter une religion ou une conviction de son choix, ainsi que la liberté de manifester sa religion ou sa conviction, individuellement ou en commun, tant en public qu'en privé, par le culte et l'accomplissement des rites, les pratiques et l'enseignement ». Il réaffirme en outre « le rôle positif que l'exercice du droit à la liberté d'opinion et d'expression, ainsi que le plein respect du droit de rechercher, de recevoir et de répandre des informations, peuvent jouer dans le renforcement de la démocratie et la lutte contre l'intolérance religieuse ».

32. La référence explicite aux droits à la liberté de religion ou de conviction et à la liberté d'opinion et d'expression est délibérée puisque dans sa résolution 16/18, le Conseil attache une grande importance à l'interaction communicative, qui a une fonction centrale dans la construction de la confiance entre des communautés aux religions ou aux convictions différentes comme dans toute la société. Il s'agit d'adopter une gamme étendue de mesures dans les domaines de l'éducation, de la sensibilisation, de la stratégie de diffusion, du dialogue interreligieux et du débat public. Ainsi, le Conseil reconnaît expressément « que le débat public d'idées et le

¹⁰ Voir E/CN.4/1985/4, annexe, par. 27.

dialogue interconfessionnel et interculturel aux niveaux local, national et international peuvent compter parmi les meilleures protections contre l'intolérance religieuse » (par. 4).

33. Dans le même temps, le Conseil plaide aussi pour le rejet clair de certaines formes de discours et condamne « tout appel à la haine religieuse qui constitue une incitation à la discrimination, à l'hostilité ou à la violence, par l'intermédiaire de la presse écrite, des médias audiovisuels ou électroniques ou de tout autre moyen » (par. 3). En outre, il engage à prendre « des mesures pour incriminer l'incitation à la violence imminente fondée sur la religion ou la conviction » [par. 5 f)]. Dans la résolution 16/18 il est recommandé aussi de mettre un terme à la pratique du profilage religieux, qui mène inévitablement à la stigmatisation, et de protéger efficacement les lieux de culte et les sites religieux, y compris dans les situations de conflit.

2. Faciliter la communication libre et volontaire

34. La liberté d'expression et la liberté de religion prises ensemble donnent aux individus le droit de prendre part à tous les aspects de l'interaction communicative. Par exemple, ils peuvent rechercher, recevoir et répandre des informations, exprimer des opinions et des idées, énoncer des préoccupations personnelles ou politiques, partager leurs convictions religieuses ou philosophiques avec autrui, chercher à convaincre les autres ou se laisser convaincre, témoigner de leurs convictions en privé ou publiquement, communiquer au-delà des frontières des États, etc. Pour que ces actes et d'autres soient des manifestations de la liberté, toutefois, les individus doivent aussi avoir le droit de ne pas participer à certains actes de communication si telle est leur volonté. De manière générale, ils sont libres de refuser les actions de communication non souhaitées, de ne pas être intéressés par certaines informations, de garder pour eux leurs opinions politiques ou leurs convictions religieuses, de décliner les invitations à des cérémonies interreligieuses ou de s'abstenir de participer à des manifestations publiques.

35. Les droits à la liberté comportent généralement des aspects « positifs » et « négatifs »¹¹ : ils permettent aux individus d'accomplir certains actes ou de ne pas les accomplir. Ces deux aspects sont aussi importants l'un que l'autre. En effet, pour que les actes de communication puissent être qualifiés de « libres et volontaires », il faut que les individus soient respectés en général dans leur liberté de décider pour eux-mêmes si, quand et comment ils souhaitent communiquer, rechercher ou répandre des informations ou s'exprimer sur certains sujets. Le droit de se retirer ou de conserver le silence est la contrepartie indispensable du droit à la communication libre sous toutes ses formes. Il en va de même pour les membres d'un groupe, comme les membres de minorités religieuses ou les tenants de convictions minoritaires.

36. Dans ce contexte, il n'est pas inutile de rappeler que la liberté de religion ou de conviction inclut le droit d'un individu de ne pas voir sa religion ou sa conviction dévoilée sans son accord par une mention sur son passeport, sa carte d'identité ou d'autres documents officiels, par exemple. De même, la liberté d'opinion et d'expression protège les individus contre toute divulgation non souhaitée de leurs opinions politiques ou autres¹². Cette protection joue le rôle de garantie concrète contre la discrimination, et contribue dans le même temps à faire échec au « profilage religieux » et à la stigmatisation qu'il entraîne, comme il est demandé dans la résolution 16/18 du Conseil des droits de l'homme. Les politiques qui utilisent l'interaction communicative en vue de combattre l'intolérance, les stéréotypes, la

¹¹ L'adjectif « négatif » n'a pas de connotation négative dans ce contexte.

¹² Le Rapporteur spécial sur la liberté d'expression a souligné que la divulgation non souhaitée peut dissuader de s'exprimer, sapant ainsi le droit et la capacité d'exprimer ses opinions ou ses convictions (voir A/HRC/29/32).

stigmatisation, la discrimination et l'incitation à la haine fondée sur la religion ou la conviction devraient donc toujours tenir compte de l'intérêt de certains individus ou groupes d'individus qui peuvent ne pas vouloir que leur religion ou leurs convictions soient divulguées.

37. Faciliter la communication tout en tenant compte du fait que certains peuvent avoir intérêt à garder pour eux leur religion ou leurs convictions suppose l'utilisation d'une grande diversité de modèles de communication. Par exemple, certains cadres de dialogue peuvent réunir expressément des participants qui représentent différentes communautés religieuses, mais il faudrait aussi prévoir des cadres permettant aux participants de débattre de l'intolérance religieuse et des problèmes qui y sont liés sans révéler leur religion ou leurs convictions personnelles. Les différents cadres possibles devraient se compléter les uns les autres, favorisant ainsi une culture de la communication franche et ouverte assortie d'une large participation volontaire.

3. La typologie des actions de communication (exemples)

38. En raison de la limitation de la longueur fixée pour le présent rapport, il n'est pas possible d'étudier en détail les multiples formes d'actions de communication nécessaires pour lutter contre l'intolérance, les stéréotypes, la stigmatisation, la discrimination, la violence et l'incitation à la violence; le Rapporteur spécial fera donc ici quelques observations typologiques non exhaustives.

Communication interreligieuse

39. Dans la résolution 16/18 le Conseil des droits de l'homme souligne à plusieurs reprises le rôle du dialogue interconfessionnel et interculturel dans la lutte contre l'intolérance fondée sur la religion ou la conviction. Ce dialogue peut prendre différentes formes, qui présentent toutes des avantages et des limites spécifiques. Si certains projets interreligieux remplissent surtout des fonctions symboliques, d'autres peuvent servir des objectifs pratiques, par exemple l'organisation d'actions caritatives interreligieuses. Alors que certains projets peuvent avoir pour objet principal de permettre à des personnes appartenant à des groupes différents de se rencontrer régulièrement, d'autres peuvent avoir pour but de traiter de manière systématique des sujets de préoccupation communs. Si les différences religieuses et confessionnelles sont explicitement au cœur de certaines activités, d'autres formes de communication couvrent tout l'éventail de la diversité religieuse sans mettre en avant l'appartenance religieuse des participants ni même la mentionner.

40. Pendant ses visites dans les pays, le Rapporteur spécial a pu observer différentes formes de dialogue interreligieux et constater la variété des objectifs poursuivis. Durant sa visite au Liban par exemple, il a participé à une grande cérémonie interreligieuse, au cours de laquelle les représentants des différentes communautés chrétiennes et musulmanes se sont symboliquement assurés de leur estime mutuelle. Il y avait là non seulement des dignitaires religieux, mais aussi de simples membres des communautés, y compris des jeunes, qui ont exprimé leur rejet de la violence commise au nom de la religion, dans une représentation théâtrale. Il ne faut pas sous-estimer l'effet que de telles cérémonies – surtout lorsqu'elles sont organisées régulièrement et réunissent beaucoup de monde – peuvent avoir sur le climat de convivialité interreligieuse d'un pays. Au Liban et en Jordanie, le Rapporteur spécial a visité des établissements scolaires privés dirigés par diverses communautés religieuses, qui accueillent à leurs propres frais des enfants réfugiés, par-delà toutes les frontières confessionnelles. Ces exemples admirables de coopération interreligieuse concrète sont des lueurs d'espoir bienvenues dans une région déchirée par des conflits violents à la dimension sectaire évidente.

41. En Sierra Leone, le Rapporteur spécial a été très impressionné par le rôle positif joué par le Conseil interreligieux dans la reconstruction de la nation après le traumatisme de la guerre civile. Il a aussi appris que le climat tangible d'ouverture interreligieuse y est grandement favorisé par les établissements scolaires publics et privés, dans lesquels les élèves d'origines religieuses diverses – sunnites, chiites, ahmadis, catholiques, anglicans, méthodistes, baptistes, entre autres – se fréquentent quotidiennement et étudient ensemble, ce qui établit la confiance dès le plus jeune âge. Au Kazakhstan, le Gouvernement organise régulièrement des réunions interreligieuses dont l'objectif est de renforcer les courants religieux modérés. Si les réunions tenues à l'échelon régional sont largement ouvertes au public, les grandes cérémonies bisannuelles organisées dans la capitale rassemblent surtout des chefs religieux traditionnels et des dirigeants religieux du monde.

42. Pendant une visite de suivi en République de Moldova, le Rapporteur spécial a observé des signes nets d'une amélioration dans les relations entre communautés religieuses. À Chypre, l'intensification de la communication interreligieuse entre dirigeants chrétiens et musulmans a récemment permis des avancées, notamment la réouverture d'églises et de mosquées inaccessibles durant des décennies en raison du conflit prolongé. Les dirigeants religieux ont engagé des mesures d'urgence et chaque communauté a remis en état les lieux de culte de l'autre communauté, créant ainsi un climat de bonne volonté et de confiance. Certaines rencontres interreligieuses organisées à Chypre étaient ouvertes à des participants n'appartenant pas aux communautés religieuses traditionnelles, par exemple des évangélistes, des bahaïs, des bouddhistes et d'autres, ce qui témoigne de l'émergence du pluralisme religieux.

43. Ces exemples et bien d'autres montrent à quel point le dialogue interreligieux peut contribuer à l'édification de la paix, potentiel qui reste souvent sous-estimé au niveau politique. Le Rapporteur spécial constate avec appréciation la diversité des modèles dans lesquels les projets de dialogue interreligieux peuvent avoir lieu et la variété des objectifs particuliers qu'ils peuvent viser. Il est assurément utile d'ouvrir largement la participation à ce dialogue afin de renforcer les échanges réguliers entre communautés au-delà du cercle étroit des « experts du dialogue ». Les femmes restent souvent sous-représentées dans nombre de ces projets et cette situation doit changer. La diversité interne des positions et des avis est importante et elle peut aider à éliminer les perceptions stéréotypées de communautés religieuses vues comme des blocs monolithiques.

44. Lorsqu'ils organisent ou facilitent des rencontres interreligieuses, les pouvoirs publics devraient s'assurer qu'ils communiquent à ce sujet de manière inclusive en faisant participer aussi les membres de petites communautés, les représentants de nouveaux mouvements religieux ou les non-croyants¹³. Outre les projets de dialogue interreligieux « formel », dans le cadre desquels les participants se rencontrent explicitement en tant que représentants de leur communauté religieuse, il faut aussi encourager la communication « informelle », car elle permet la participation active de personnes qui sont moins habituées à s'exprimer sous les auspices de la diversité religieuse ou qui pourraient préférer ne pas afficher leur orientation personnelle, religieuse ou non religieuse. Là encore, la diversité des formes de communication interreligieuse peut être fructueuse et devrait être systématiquement prise en considération.

¹³ Il peut bien sûr y avoir des raisons pour que certaines réunions « bilatérales » ou autres soient réservées aux participants appartenant à des communautés particulières. L'important est que la politique générale en matière de communication soit inclusive (voir A/66/156).

Une culture du débat public

45. L'intolérance, les stéréotypes, la stigmatisation, la discrimination et l'incitation à la haine fondés sur la religion ou la conviction ne touchent pas seulement les membres des communautés religieuses : ils ont une incidence sur la société dans son ensemble. Les contre-stratégies de communication ne peuvent donc pas se limiter à proposer diverses formes de dialogue interreligieux. Il faut aussi développer un débat public franc, facilité par une presse audiovisuelle, écrite ou électronique libre et indépendante, toutes sortes d'organisations de la société civile et d'autres acteurs. Le meilleur antidote à la propagande intolérante est une culture du débat public critique, ouvert à une large participation. Il appartient aux gouvernements de créer, dans les textes et en pratique, un environnement sûr et favorable pour les professionnels des médias et les militants de la société civile, fondé sur le respect de la liberté d'expression de chacun et de tous les autres droits de l'homme.

46. Par exemple, lorsqu'il s'agit de stéréotypes négatifs, la contre-stratégie ne peut pas consister en une « campagne d'image » visant à remplacer les représentations négatives par des représentations positives. Sur le long terme, de telles campagnes d'image ne feront que renforcer la suspicion chez les éléments sceptiques de la société. Il faut plutôt s'attaquer aux causes profondes des stéréotypes en général, notamment par des débats et une information nuancés. L'objectif devrait être de consolider ou de rétablir le bon sens fondé sur l'expérience dans la société en général, y compris en ce qui concerne les questions de diversité religieuse.

47. La coexistence entre des personnes de religions différentes n'est pas toujours facile et peut être source de tensions, ce qu'il faudrait reconnaître publiquement. Lorsqu'un débat public donne lieu à un échange d'expériences, même négatives, ces expériences et les sentiments qu'elles ont engendrés peuvent au moins être opposés à d'autres récits publics, ce qui peut aider à éviter qu'ils ne se cristallisent et deviennent des préjugés et des stéréotypes négatifs. À l'inverse, l'absence de débat public crée généralement un terrain propice à la propagation de rumeurs malveillantes à l'égard de certaines communautés et de leurs membres. Lorsqu'elles sont répandues uniquement dans des cercles restreints ou des forums de discussion fermés, sans être opposées à des contre-récits ou des contre-preuves, les rumeurs négatives peuvent facilement conduire à l'émergence de préjugés collectifs. Elles peuvent même dégénérer en théories paranoïaques du complot et en incitation à la violence¹⁴.

48. L'un des objectifs majeurs des débats publics est de surmonter toutes les formes d'essentialisme dans le domaine de la religion et de la conviction. Fondamentalement, l'essentialisme refuse ou laisse de côté la diversité interne et considère donc que les fidèles d'une religion pensent et agissent tous pareil. Il en résulte généralement une désindividualisation de l'individu ou une dépersonnalisation de la personne, qui semble disparaître derrière la mentalité collective homogène qui lui est assignée. Il est d'autant plus important de rétablir la vérité que les religions et les convictions, comme tout phénomène de société, sont toujours la somme d'êtres humains qui ont une histoire, un caractère, des aspirations, des intérêts, des positions et des avis très différents. Outre les échanges directs, les discussions publiques jouent un rôle crucial pour cette clarification et doivent être fondées sur le respect de la liberté d'expression. La représentation équitable, dans les médias, des différentes communautés religieuses, y compris de minorités particulières, fait partie intégrante de cette stratégie.

¹⁴ Voir A/HRC/25/58.

49. Dans ce contexte, le Rapporteur spécial recommande l'étude des Principes de Camden sur la liberté d'expression et l'égalité¹⁵. Les Principes de Camden préconisent l'utilisation de la liberté d'expression, y compris la liberté des médias, en vue de promouvoir l'égalité et la non-discrimination dans la société. Selon le principe n° 6, « tous les médias devraient prendre, au titre de leur responsabilité morale et sociale, des mesures concrètes pour garantir que la composition de leur personnel soit diversifiée et représentative de la société dans son ensemble; traiter autant que possible des questions qui préoccupent tous les groupes de la société; rechercher une multiplicité des sources et des voix au sein des différentes communautés plutôt que de représenter les communautés comme des blocs monolithiques; respecter des critères de qualité de l'information en adéquation avec les normes professionnelles et éthiques reconnues ». Le principe n° 5.3 propose un cadre de politique publique qui garantit notamment que « les groupes défavorisés et marginalisés aient un accès équitable aux moyens d'information, y compris aux possibilités de formation ». Il est évident qu'en insistant sur la nécessité de garantir une représentation pluraliste dans les médias au titre de la responsabilité morale et sociale de ces derniers, les Principes de Camden font aussi référence au pluralisme des religions et des convictions.

Condamnation publique de l'incitation à des actes de haine religieuse

50. La définition d'une culture inclusive du débat public présuppose le rejet public des actes de discours et des autres actes symboliques par lesquels certains individus ou groupes se trouvent de facto exclus de tout véritable dialogue. Il peut s'agir de formes extrêmes d'essentialisme, qui désindividualisent effectivement certains individus, ou de l'assimilation d'êtres humains à des animaux, qui vise même à les exclure du genre humain en général. Très souvent, cette excommunication rhétorique est une étape précédant de véritables actes de haine, comme des manifestations de discrimination, d'hostilité ou de violence.

51. L'incitation à des actes de haine ne doit jamais être tolérée; elle exige une réponse rapide et sans ambages¹⁶. Des représentants d'horizons aussi divers que possible – organisations de la société civile, médias, communautés religieuses et autres – devraient certes participer aux contre-activités de communication, mais la condamnation publique de l'incitation à la haine est aussi la responsabilité du gouvernement. L'absence d'engagement gouvernemental ou des réactions officielles tardives et tièdes peuvent facilement être perçues comme une complicité tacite des organismes gouvernementaux avec les actes d'incitation à la haine, ou même comme un encouragement à commettre des infractions violentes. À l'inverse, quand le gouvernement réagit sans délai en indiquant publiquement et clairement que toute agression commise contre certains individus ou groupes sera considérée comme une agression contre la société dans son ensemble, il peut réussir à dissuader des auteurs potentiels de passer à l'acte.

52. Il est notoire que les entrepreneurs de la haine aiment se présenter comme l'avant-garde politique et prétendent généralement agir au nom de la « majorité silencieuse ». Aussi longtemps que la majorité de la société reste effectivement silencieuse, ce jeu cynique peut continuer indéfiniment. Il est donc d'autant plus important que le rejet public de la violence et de l'incitation à la violence trouve un large écho dans la société et que de nombreuses personnes rejoignent activement ce combat. Le Rapporteur spécial a été maintes fois impressionné de voir la foule de simples citoyens, de représentants d'organisations de la société civile et de chefs

¹⁵ Voir Article 19, Campagne mondiale pour la liberté d'expression, « Les Principes de Camden sur la liberté d'expression et l'égalité » (avril 2009), disponible à l'adresse www.article19.org/data/files/pdfs/standards/the-camden-principles-on-freedom-of-expression-and-equality.pdf.

¹⁶ Voir A/HRC/28/66.

religieux, entre autres manifestants, qui descendaient dans la rue pour exprimer de manière ostensible leur détestation de tout encouragement à la haine au nom de la religion. De telles actions peuvent avoir une incidence considérable sur le climat d'une société en envoyant un message clair aux auteurs potentiels, tout en assurant un large soutien aux minorités visées.

53. Lorsque des actes de violence ont effectivement été commis, il est essentiel, entre autres mesures, que la solidarité à l'égard des groupes visés soit exprimée publiquement et de manière crédible. Les membres des groupes visés doivent se sentir entourés de sympathie et savoir qu'ils ne sont pas seuls dans leur deuil. Faute de marques publiques de solidarité, ils risqueraient de se sentir sans défense et les forces radicales en leur sein pourraient être tentées de répondre aux agressions par la violence, alors que des manifestations concrètes de sympathie peuvent aider à rétablir la confiance en la société des membres de la minorité visée par des actes de violence. La solidarité devrait se manifester notamment par la participation aux funérailles et par des visites aux familles endeuillées. Là encore, il incombe tout particulièrement aux représentants du gouvernement d'être présents de manière visible et crédible dans de telles situations d'urgence.

4. Des mesures restrictives décidées selon des critères exigeants

54. Comme on l'a vu, le droit à la liberté de religion ou de conviction et le droit à la liberté d'expression ne sont pas sans limites en ce qui concerne le *forum externum*. Toutefois, étant donné le rang particulier de ces droits « inaliénables » ainsi que leur importance concrète dans la création d'une culture du dialogue sincère et du débat public, les restrictions à ces droits doivent toujours être établies avec précaution et être pleinement conformes aux normes internationales en matière de droits de l'homme. Parmi les critères exigés pour qu'elles soient admissibles, les mesures doivent être « nécessaires » aux fins de l'un des motifs légitimes énoncés dans le Pacte. Le principe de nécessité implique que certaines mesures de restriction ne peuvent pas être légitimes si une intervention moins lourde de conséquences peut permettre d'obtenir les mêmes résultats.

55. Malheureusement, la réalité diffère de ces normes dans bien des pays. Le Rapporteur spécial a souvent été étonné de voir des gouvernements ordonner beaucoup trop vite des mesures restrictives pour lutter contre l'intolérance religieuse, souvent sans même essayer d'étudier les possibilités offertes par des contre-stratégies de communication. Plutôt que d'utiliser des contre-stratégies de communication et de former de larges alliances avec différents secteurs de la société civile pour créer une culture d'ouverture d'esprit face à l'intolérance religieuse, certains gouvernements semblent considérer que leur rôle de dirigeant consiste surtout à faire adopter et appliquer des lois pénales. Or, c'est inverser l'ordre des mesures. Quand il s'agit de la liberté de religion ou de conviction considérée conjointement avec la liberté d'expression, les politiques non restrictives devraient toujours avoir la primauté. De plus, si elles sont jugées nécessaires, les mesures restrictives doivent respecter tous les critères énoncés au paragraphe 3 de l'article 18 et au paragraphe 3 de l'article 19 du Pacte, comme on l'a vu plus haut.

56. Le paragraphe 2 de l'article 20 du Pacte contient une autre norme importante, qui a récemment fait l'objet d'un intérêt accru : « Tout appel à la haine nationale, raciale ou religieuse qui constitue une incitation à la discrimination, à l'hostilité ou à la violence est interdit par la loi. ». L'intitulé et le texte de la résolution 16/18 du Conseil reflètent la prise de conscience renouvelée de l'importance de cette norme. Dans son observation générale n° 34, le Comité des droits de l'homme souligne que les interdictions prononcées dans les circonstances prévues au paragraphe 2 de l'article 20 doivent respecter « les conditions strictes énoncées au paragraphe 3 de l'article 19, et

les articles 2, 5, 17, 18 et 26 » (par. 48). Cela signifie que ces interdictions doivent non seulement préserver toutes les garanties consacrées au paragraphe 3 de l'article 19 du Pacte, lesquelles ne peuvent être contournées par l'invocation du paragraphe 2 de l'article 20, mais qu'elles doivent aussi être définies avec précision et appliquées sans intention ni effet discriminatoire.

57. Le paragraphe 2 de l'article 20 du Pacte est aussi évoqué dans l'intitulé 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. Reconnaissant la place particulière du droit à la liberté d'expression, le Plan d'action de Rabat précise que « l'article 20 du Pacte exige des conditions d'application strictes car, en tant que principe fondamental, la limitation du discours doit demeurer une exception »¹⁷. Afin de mieux définir les conditions requises, le Plan d'action de Rabat propose une grille en six points qui devrait aider les magistrats à déterminer si des actes concrets de discours de haine sont effectivement constitutifs d'une « incitation à la discrimination, à l'hostilité ou à la violence » et sont suffisamment graves pour être qualifiés d'infraction pénale. Ces six points sont : le contexte social et politique; le locuteur (c'est-à-dire sa qualité et son influence); l'intention du discours, par opposition à une simple négligence; son contenu ou sa forme (c'est-à-dire son style et son caractère plus ou moins provocateur); son retentissement (c'est-à-dire son caractère public et le nombre de ses destinataires); la probabilité qu'il cause effectivement un préjudice et l'imminence de celui-ci¹⁸.

58. Le Plan d'action de Rabat confirme ainsi entièrement les critères fixés au paragraphe 2 de l'article 20 du Pacte. Il engage les États qui prennent des mesures contre l'incitation à la haine à rendre leur législation pleinement conforme aux articles 18, 19 et 20 du Pacte. En contrepartie, le Plan d'action de Rabat réaffirme le rôle que les mesures non restrictives visant à contrer les incitations à la haine devraient jouer, corroborant ainsi la légitimité des restrictions en tant que mesures de dernier recours uniquement. Dans ce contexte, il souligne explicitement la relation étroite entre la liberté de religion ou de conviction et la liberté d'expression dans tout effort de lutte contre l'incitation à des actes de haine :

On entend souvent affirmer que la liberté d'expression et la liberté de religion ou de conviction sont en tension, voire en contradiction l'une avec l'autre. En réalité, elles sont interdépendantes et se renforcent mutuellement. La liberté d'exercer ou non sa religion ou sa conviction ne peut pas exister si la liberté d'expression n'est pas respectée, car la liberté du débat public repose sur le respect de la diversité des convictions que peuvent avoir les individus. En outre, la liberté d'expression est essentielle pour créer un environnement dans lequel un débat constructif sur les questions religieuses puisse avoir lieu¹⁹.

C. Restrictions problématiques

1. Les lois sur le blasphème

59. Dans son observation générale n° 34, le Comité des droits de l'homme souligne que « les interdictions des manifestations de manque de respect à l'égard d'une religion ou d'un autre système de croyance, y compris les lois sur le blasphème, sont incompatibles avec le Pacte, sauf dans les circonstances spécifiques envisagées au paragraphe 2 de l'article 20 du Pacte » (par. 48). Pour illustrer cet aspect, le Comité souligne qu'il n'est pas acceptable que des interdictions servent « à empêcher ou à

¹⁷ Voir A/HRC/22/17/Add.4, appendice, par. 18.

¹⁸ Ibid., par. 29.

¹⁹ Ibid., par. 10.

réprimer la critique des dirigeants religieux ou le commentaire de la doctrine religieuse et des dogmes d'une foi ». Le Plan d'action de Rabat est également critique à l'égard des lois sur le blasphème, considérées comme allant à l'encontre du but recherché au niveau national, car elles sont susceptibles de déboucher sur une censure de facto de tout dialogue ou débat ou de toute critique entre religions ou convictions ou au sein de celles-ci, alors que de telles pratiques sont dans l'ensemble constructives, saines et utiles²⁰.

60. Comme il est indiqué précédemment, seuls les êtres humains, individuellement ou en groupe, sont titulaires de droits dans le contexte des droits de l'homme. Cette logique s'applique aussi totalement au droit à la liberté de religion ou de conviction. La liberté de l'être humain (de tous les êtres humains, il va sans dire) de croire et de pratiquer sa religion comme bon lui semble devrait être reconnue et protégée par la loi. Or les lois sur le blasphème garantissent généralement une protection particulière à certaines religions déterminées, portant ainsi atteinte non seulement à la liberté d'expression, mais aussi à la liberté de religion ou de conviction des autres, en particulier des membres des minorités religieuses, des convertis, des critiques, des athées, des agnostiques, des dissidents notamment. Dans plusieurs pays, l'expérience a amplement démontré que les lois sur le blasphème ne contribuaient pas à instaurer un climat d'ouverture religieuse, de tolérance, de non-discrimination et de respect. Au contraire, elles ne font souvent qu'alimenter les stéréotypes, la stigmatisation et la discrimination et favorisent l'incitation à la violence. Comme on peut le lire dans le Plan d'action de Rabat, « un grand nombre de lois sur le blasphème garantissent différents degrés de protection à différentes religions et il s'est avéré qu'elles étaient souvent appliquées de manière discriminatoire. De nombreux cas de persécution, non seulement de minorités religieuses ou de dissidents, mais aussi d'athées et de non-croyants, sont la conséquence de lois définissant ce qui constitue une infraction religieuse ou de l'application excessivement stricte de lois comportant des termes neutres » (par. 19). Partant de ce constat, le Plan d'action de Rabat recommande donc que « les États qui ont des lois sur le blasphème les abrogent, car ces lois étouffent l'exercice de la liberté de religion ou de conviction et empêchent un dialogue et un débat sains autour de la religion » (par. 25). En outre, les dispositions relatives au blasphème risquent d'encourager des acteurs non étatiques à menacer d'actes de violence et à en commettre réellement contre des personnes qui expriment des opinions critiques.

61. De toute évidence, les propos satiriques sur des questions religieuses ou la représentation de figures religieuses peuvent parfois heurter la sensibilité des croyants. Ceux qui se sentent offensés sont libres d'exprimer leur colère en public et de demander un changement d'attitude. Cela peut aussi poser problème dans la communication interreligieuse et les débats publics. Toutefois, l'affront ressenti de manière subjective ne devrait jamais guider les mesures législatives, les décisions de justice et autres actions de l'État. La loi ne devrait limiter la liberté d'expression que dans certaines conditions très strictes, conformément aux critères fixés par le droit international des droits de l'homme. Parallèlement, il est possible d'envisager aussi d'autres activités qui ne soient pas restrictives. Ainsi les médias peuvent mettre en place des dispositifs de sensibilisation religieuse à titre volontaire. De manière générale, le respect de la sensibilité des communautés de religions et convictions différentes devrait être au cœur d'une culture de la communication, en particulier au sein de sociétés multireligieuses. Or l'application de sanctions pénales pour réprimer des expressions qui, sans inciter à la violence ou à la discrimination, sont considérées comme « blasphématoires », ne saurait aller dans ce sens; ces sanctions pénales, partout où elles existent, sont incompatibles avec les dispositions relatives à la liberté de religion ou de conviction et à la liberté d'expression.

²⁰ Ibid., par. 19.

2. Des lois contre la haine trop vagues

62. Si des peines ne doivent pas être appliquées pour protéger de la critique les religions ou les systèmes de croyance eux-mêmes, des peines peuvent être nécessaires pour protéger les individus contre l'incitation aux actes de haine, comme l'a rappelé le Conseil des droits de l'homme dans sa résolution 16/18 et comme il est indiqué dans le Plan d'action de Rabat. Le paragraphe 2 de l'article 20 du Pacte fait d'ailleurs expressément obligation aux États d'interdire tout appel à la haine religieuse qui constitue une incitation à la discrimination, à l'hostilité ou à la violence, ce qui suppose, notamment, de légiférer en la matière.

63. Toutefois, la pratique des États dans ce domaine varie grandement et se caractérise souvent par un manque de cohérence. Ainsi, il n'est pas rare qu'aucune mesure ne soit prise pour réprimer les « vrais » actes d'incitation et que, dans le même temps, d'autres cas anodins soient traités avec un zèle excessif, ce qui a pour effet d'intimider certaines personnes et de donner à d'autres un sentiment d'impunité. D'après le Plan d'action de Rabat :

Il est préoccupant que les auteurs de faits qui répondent aux critères énoncés à l'article 20 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques ne soient pas poursuivis et punis. Dans le même temps, les personnes appartenant à certaines minorités font l'objet d'une persécution de facto qui a un effet fortement dissuasif sur les autres et qui est le résultat de l'application abusive d'une législation, d'une jurisprudence et de politiques nationales vagues (par. 11).

Il arrive donc souvent, dans la pratique, que les auteurs d'infractions dont la religion est celle de l'État ne soient pas poursuivis et que des personnes appartenant à des minorités religieuses soient traduites en justice sous couvert des lois contre l'incitation à la haine.

64. Les lois nationales qui interdisent l'incitation à la haine sont souvent mal définies et ne répondent donc pas aux critères établis au paragraphe 3 de l'article 18, au paragraphe 3 de l'article 19 et au paragraphe 2 de l'article 20 du Pacte, et précisés dans les observations générales n^{os} 22 et 34 du Comité des droits de l'homme. Parfois, l'incitation à la discrimination, à l'hostilité ou à la violence est ajoutée à des dispositions législatives de portée étendue, qui incriminent le fait de semer la « discorde » au sein de la société, de porter atteinte à l'unité de l'État ou de mettre en péril « l'harmonie » entre les religions. En général, ces notions vastes ne sont pas définies, ce qui laisse libre cours à une application arbitraire des dispositions, souvent au détriment de ceux qui auraient véritablement besoin d'être protégés contre l'incitation aux actes de haine, notamment les personnes appartenant à des minorités religieuses, les dissidents, les critiques, les convertis, les athées et autres. Le flou de ces textes et leur application arbitraire, incohérente, risquent même d'intimider encore plus ces personnes. Le Rapporteur spécial a ainsi été saisi de plusieurs cas – qu'il a traités en adressant des lettres d'allégation aux gouvernements concernés ou d'autre manière – dans lesquels des individus avaient été emprisonnés en vertu de lois contre la haine rédigées en termes vagues, simplement pour avoir exprimé une critique à l'égard d'une religion, ou leur désaccord, ou créé leur propre mouvement religieux réformé²¹.

65. Dans le combat contre l'incitation à la violence imminente, les gouvernements ont avant tout l'obligation de faire cesser l'impunité. Toutefois, cet objectif ne peut être atteint que si les lois contre l'incitation à la haine sont claires et précises et répondent à tous les critères fixés au paragraphe 3 de l'article 18, au paragraphe 3 de

²¹ Voir, en cliquant sur « Expert papers », les communications conjointes présentées par les Rapporteurs spéciaux à l'occasion des quatre ateliers d'expert organisés en 2011 sur l'interdiction de l'incitation à la haine nationale, raciale ou religieuse. À consulter sur : www.ohchr.org/EN/Issues/FreedomOpinion/Articles19-20/Pages/ExpertsPapers.aspx.

l'article 19 et au paragraphe 2 de l'article 20 du Pacte et dans toutes les autres dispositions applicables du droit international des droits de l'homme.

3. La criminalisation des affirmations de supériorité mal définies

66. Les lois contre la haine associent parfois des dispositions qui incriminent l'incitation et des dispositions qui interdisent la diffusion d'idées tendant à affirmer une supériorité fondée sur la « race », l'origine ethnique, la religion ou les convictions. De telles lois ajoutent encore à l'insécurité juridique. Le Rapporteur spécial estime en effet qu'il est très important d'établir une distinction conceptuelle claire entre, d'une part, l'idée de la supériorité de certaines religions ou convictions et, d'autre part, l'idée d'une supériorité « raciale » ou ethnique.

67. Il existe assurément de nombreux recoupements entre ces deux notions au plan phénoménologique. Par exemple, une religion ou une croyance commune peut devenir l'un des éléments qui forgent l'identité d'un groupe ethnique. En dépit de ces recoupements phénoménologiques possibles, néanmoins, la religion conserve un statut anthropologique et épistémologique à part. Contrairement à un groupe ethnique ou « racial », elle a généralement pour particularité de reposer sur des idées – par exemple de nature métaphysique ou normative – susceptibles d'inviter à la réflexion personnelle, à la méditation et à l'échange avec autrui, de susciter le débat public et les commentaires critiques, d'intéresser la recherche universitaire et de donner lieu à des tentatives missionnaires et à d'autres formes de positionnement de communication. C'est également le cas des systèmes de croyance irrégieux, comme l'athéisme ou l'agnosticisme. Le fait que la religion puisse devenir un sujet de communication – affirmative ou critique – est un élément indispensable du droit à la liberté de religion ou de conviction. Il s'agit même d'une des caractéristiques principales de ce droit de l'homme, ce qui explique encore une fois qu'il soit étroitement lié au droit à la liberté d'expression.

68. Conformément à l'article 4 a) de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, les États parties s'engagent à « déclarer délits punissables par la loi toute diffusion d'idées fondées sur la supériorité (...) raciale ». Si le paragraphe 2 de l'article 20 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques exige que l'incitation à la discrimination, à l'hostilité ou à la violence soit interdite, l'article 4 a) de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale fait obligation aux États parties d'incriminer la diffusion de certaines idées de cette nature. Il importe de retenir une interprétation étroite de cette disposition, notamment une définition étroite de la nature de ces idées, c'est-à-dire qu'il importe de déterminer qu'elles se fondent sur une « supériorité raciale ». Voir dans l'interdiction prescrite des « idées fondées sur une supériorité raciale » également une interdiction implicite des idées fondées sur une supériorité « religieuse » aurait des conséquences fâcheuses. La répression de ces idées signifierait ni plus ni moins la fin de toute communication libre sur des questions liées à la religion et aux convictions. Elle délégitimerait l'analyse théologique, les études universitaires sur la religion, l'œuvre missionnaire et la da'wa, de même que d'autres types de communication dans ce domaine, et affaiblirait ainsi les garanties fondamentales de la liberté de religion ou de conviction, ainsi que de la liberté d'expression. Les États devraient donc abroger toute loi qui réprime pénalement l'expression d'idées tendant à affirmer une supériorité fondée sur la religion ou les convictions. En outre, l'article 4 a) de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale devrait toujours être interprété compte dûment tenu du droit à la liberté d'expression, protégé par l'article 5 de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, l'article 19 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et d'autres dispositions du droit international des droits de l'homme.

III. Conclusions et recommandations

A. Conclusions

69. Le droit à la liberté de religion ou de conviction et le droit à la liberté d'opinion et d'expression, consacrés par les articles 18 et 19 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et par d'autres instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme, sont étroitement liés en droit et dans la pratique.

70. L'idée répandue qui veut que les deux droits s'opposent tient au fait que l'on pense généralement, à tort, que la liberté de religion ou de conviction protège les religions et les systèmes de croyance eux-mêmes. Or, tout comme la liberté d'expression, la liberté de religion ou de conviction est un droit à la liberté et ce sont les êtres humains qui en sont titulaires. Elle contribue au développement de sociétés libres et démocratiques, en synergie avec d'autres droits à la liberté.

71. Les deux droits présentent des caractéristiques semblables en ce qu'ils protègent de manière inconditionnelle le *forum internum*, c'est-à-dire la dimension intérieure de la pensée et des convictions de l'individu en ce qui concerne la religion ou les croyances, qui ne souffrent aucune limite ni aucune restriction, pour quelque motif que ce soit. Les manifestations de la liberté de religion ou de conviction et de la liberté d'expression ne font pas en revanche l'objet d'une protection absolue, mais les restrictions sont soumises à des conditions très strictes. Elles ne peuvent être justifiées que si les critères énoncés au paragraphe 3 de l'article 18 et au paragraphe 3 de l'article 19 du Pacte sont respectés.

72. En dépit de ces similitudes, la liberté de religion ou de conviction et la liberté d'expression ont chacune des caractéristiques qui leur sont propres. La liberté de religion ou de conviction protège une grande diversité de « manifestations » par le culte, l'accomplissement des rites, les pratiques et l'enseignement, dont bon nombre peuvent aller au-delà de l'« expression », par un individu, de ses croyances. Ce qui caractérise avant tout la liberté de religion ou de conviction, c'est la reconnaissance des incidences pratiques que peuvent avoir une religion ou des convictions dans la manière dont elles façonnent la vie des individus, seuls et en tant que membres de la collectivité.

73. L'interdépendance étroite entre la liberté de religion ou de conviction et la liberté d'opinion et d'expression contribue dans la pratique à créer de nombreux effets de synergie. Tout effort tendant à lutter contre l'intolérance, les stéréotypes, la stigmatisation, la discrimination et l'incitation à la violence fondés sur la religion ou les convictions devrait donc s'appuyer sur ces deux droits ensemble. C'est délibérément que dans le préambule de sa résolution 16/18, le Conseil des droits de l'homme cite ces deux droits comme les principaux éléments à prendre en considération pour concevoir des mesures visant à lutter contre l'intolérance religieuse et à s'attaquer aux problèmes qui l'accompagnent.

74. Les synergies entre la liberté de religion ou de conviction et la liberté d'expression apparaissent dans différentes formes de communication interreligieuse, dans une culture favorisant le débat public ouvert et dans des politiques permettant au gouvernement et à d'autres acteurs de réagir rapidement, sans ambages et publiquement à toute incitation aux actes de haine. Le Plan d'action de Rabat est un outil utile pour interpréter et appliquer le paragraphe 2 de l'article 20 du Pacte, relatif à l'interdiction de tout appel à la haine nationale, raciale ou religieuse qui constitue une incitation à la discrimination, à l'hostilité ou à la violence.

B. Recommandations

75. À la lumière de ces observations, le Rapporteur spécial recommande ce qui suit.

1. Recommandations essentiellement adressées aux États

76. Le législateur, les juges et les décideurs devraient appliquer des lois et des politiques fondées sur l'idée que le droit à la liberté de religion ou de conviction et le droit à la liberté d'opinion et d'expression sont complémentaires.

77. Les États devraient toujours respecter et défendre le caractère absolu de la liberté de religion ou de conviction et de la liberté d'opinion dans le *forum internum*. Ils devraient donner une place à différentes opinions religieuses et politiques dissidentes, s'abstenir de toute contrainte ou de toute ingérence et assurer une protection contre la contrainte exercée par des tiers.

78. Les États doivent respecter strictement les critères énoncés au paragraphe 3 de l'article 18, au paragraphe 3 de l'article 19 et au paragraphe 2 de l'article 20 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques quand ils estiment nécessaire d'imposer des restrictions à certaines manifestations de la religion ou des convictions ou à certaines formes d'expression.

79. Les États ne devraient pas obliger quiconque à enregistrer ou à révéler son appartenance religieuse sur des documents officiels, comme le passeport ou la carte d'identité.

80. Les États, en collaboration avec les parties intéressées, devraient concevoir des politiques globales visant à lutter contre l'intolérance, les stéréotypes négatifs, la stigmatisation, la discrimination, l'incitation à la violence et la violence fondés sur la religion ou les convictions conformément à la résolution 16/18 du Conseil des droits de l'homme. Ces politiques devraient tenir compte de la nécessité de mener, avant tout et dans toute la mesure possible, des interventions dans le domaine de la communication qui ne consistent pas en mesures restrictives.

81. Les États devraient activement mettre en commun les résultats de leur expérience et les meilleures pratiques dans l'application de la résolution 16/18 du Conseil et du Plan d'action de Rabat, par exemple dans le cadre du Processus d'Istanbul.

82. Il incombe aux États de créer un espace public propre à faciliter la communication entre différents groupes, à encourager un débat franc et ouvert, à favoriser l'indépendance et la liberté des médias et à faciliter les activités de la société civile.

83. Les représentants de l'État devraient toujours réagir rapidement, sans ambages et publiquement à tout appel à la haine religieuse qui constitue une incitation à la discrimination, à l'hostilité ou à la violence.

84. Conformément à l'observation générale n° 34 du Comité des droits de l'homme et au Plan d'action de Rabat, les États où des lois sur le blasphème sont encore en vigueur devraient les abroger. De telles lois risquent en effet d'attiser l'intolérance, la stigmatisation et la discrimination, de favoriser l'incitation à la violence et de décourager la communication entre groupes.

85. Les États devraient empêcher ou faire cesser un climat d'impunité dans lequel des groupes intolérants peuvent se sentir encouragés à commettre des actes de discrimination, d'hostilité ou de violence à l'égard de certaines personnes en raison de leur religion ou de leurs convictions.

86. Tout texte législatif qui a pour objet d'interdire l'incitation aux actes de haine doit être rédigé avec précision, conformément aux critères énoncés au paragraphe 3 de l'article 18, au paragraphe 3 de l'article 19 et au paragraphe 2 de l'article 20 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et développés dans l'observation générale n° 34 du Comité des droits de l'homme et dans le Plan d'action de Rabat. Il ne devrait pas comporter de dispositions visant à sanctionner quiconque affirme la supériorité d'une religion ou de convictions.

2. Recommandations adressées aux différentes parties prenantes

87. La communication interreligieuse devrait permettre l'expression de la diversité des points de vue interreligieux et intrareligieux, étant entendu qu'il existe différents cadres de communication possibles, « formels » et « informels », qui peuvent être complémentaires. Une large participation des hommes et des femmes de tous âges et de différents groupes ethniques ou communautés autochtones enrichit le dialogue; corriger la sous-représentation des femmes doit être une priorité.

88. Toutes les parties intéressées devraient collaborer en vue de développer une culture du débat public, conformément aux Principes de Camden sur la liberté d'expression et l'égalité; elles doivent pour ce faire traiter les problèmes et en débattre ouvertement, ce qui permet d'opposer aux récits d'expériences en matière de coexistence interreligieuse négatives des preuves contraires et des contre-exemples. Cela peut contribuer à empêcher que des rumeurs circulent et ne donnent naissance à de véritables théories du complot.

89. Les organisations de la société civile sont encouragées à montrer publiquement leur solidarité à l'égard des individus ou des communautés ciblés, notamment en appelant à participer à des manifestations contre ceux qui fomentent la haine.

90. Les institutions nationales des droits de l'homme sont encouragées à utiliser le Plan d'action de Rabat pour élaborer les politiques nationales de lutte contre l'incitation aux actes de haine.

3. Recommandations adressées à la communauté internationale

91. La communauté internationale devrait continuer de collaborer dans le cadre du Processus d'Istanbul, qui a pour objectif l'application systématique de la résolution 16/18 du Conseil des droits de l'homme. Le Plan d'action de Rabat devrait servir d'outil d'interprétation. Les institutions nationales des droits de l'homme et les organisations de la société civile devraient participer à des échanges sur les moyens de mettre en œuvre la résolution 16/18 et le Plan d'action de Rabat.

92. La volonté des États d'appliquer la résolution 16/18 du Conseil des droits de l'homme devrait être systématiquement traitée au cours des dialogues avec les délégations, dans le cadre de l'Examen périodique universel. La communauté internationale devrait continuer de surveiller la situation des prisonniers d'opinion et de demander leur libération.