



# Assemblée générale

Distr. générale  
8 janvier 2024  
Français  
Original : anglais

## Conseil des droits de l'homme

### Cinquante-cinquième session

26 février-5 avril 2024

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**

## Haine fondée sur la religion ou la conviction

### Rapport de la Rapporteuse spéciale sur la liberté de religion ou de conviction, Nazila Ghanea

#### *Résumé*

Dans le présent rapport, la Rapporteuse spéciale sur la liberté de religion ou de conviction, Nazila Ghanea, préconise de redoubler d'efforts pour lutter contre les discours de haine, promouvoir la liberté de religion ou de conviction, favoriser le dialogue et la compréhension interconfessionnels et interculturels et protéger les minorités religieuses et les minorités de conviction, dans le respect de l'ensemble des droits de l'homme. Les États doivent prendre des mesures respectueuses des droits de l'homme pour combattre efficacement la haine fondée sur la religion ou la conviction. La Rapporteuse spéciale adresse en outre des recommandations aux acteurs non étatiques, notamment celle d'adhérer à des réseaux d'action transnationaux afin de lutter contre la haine fondée sur la religion ou la conviction avec une vigilance constante.



## I. Introduction

1. Dans le présent rapport, la Rapporteuse spéciale sur la liberté de religion ou de conviction, Nazila Ghanea, s'intéresse aux appels à la haine fondée sur la religion ou la conviction<sup>1</sup>. Elle examine les nombreuses formes que prend cette haine, ses différentes implications juridiques et la façon dont elle touche les membres de la société, individuellement et collectivement<sup>2</sup>. Elle examine également les moyens que mettent en œuvre les pouvoirs publics et la société civile pour lutter contre les appels à la haine fondée sur la religion ou la conviction, ainsi que les mesures qui peuvent être appliquées pour faire évoluer les choses.

2. Le rapport s'appuie sur les normes établies par le système des Nations Unies, le travail accompli par les précédents titulaires du mandat, des travaux de recherche, les contributions soumises par 24 États, 4 institutions nationales des droits de l'homme, 1 organisation intergouvernementale et 49 organisations de la société civile, ainsi que des contributions émanant de particuliers. Il y est tenu compte des observations et des avis qui ont été formulés sur le sujet, en particulier ceux qui figurent dans la résolution 77/318 de l'Assemblée générale et dans les résolutions 16/18, 52/6 et 53/1 du Conseil des droits de l'homme, y compris les déclarations faites pendant le débat d'urgence organisé par le Conseil des droits de l'homme à sa cinquante-troisième session<sup>3</sup>.

## II. La haine : nature et lien avec les droits de l'homme

3. La souffrance psychologique est une forme de détresse mentale qui peut résulter directement de l'exposition des membres d'un groupe donné à un discours de haine dont ils sont la cible. Des travaux de recherche indiquent que l'exposition à des messages de haine, émanant par exemple de sources multiples sur les réseaux sociaux, peut accroître la détresse mentale<sup>4</sup>. À grande échelle, ces souffrances constituent un problème de santé publique. Des chercheurs ont établi des liens entre le fait de se sentir victime de discrimination, l'état de « surcharge allostatique » et l'augmentation du risque de mortalité toutes causes confondues<sup>5</sup>.

4. Les manifestations de haine peuvent aussi directement porter atteinte à la dignité. Le discours de haine peut être considéré en soi comme une atteinte à la dignité, dans la mesure où il fait perdre aux membres du groupe pris pour cible le sentiment de dignité qu'ils tirent du fait d'être considérés comme des membres libres et égaux de la société<sup>6</sup>. On se base ici sur une conception égalitaire de la dignité, qui va au-delà de la simple reconnaissance juridique formelle de l'égalité de statut de tous les membres de la société, y compris ceux des groupes marginalisés.

5. L'atteinte à la dignité peut entraîner une « offense », qui, si elle constitue bien une réalité pour la personne concernée, est une notion qui diffère selon la culture, la nationalité, la religion, les convictions et d'autres facteurs. Comment la société peut-elle gérer le fait que des personnes peuvent se sentir offensées, dégoûtées ou choquées par des questions ou des

<sup>1</sup> La Rapporteuse spéciale remercie chaleureusement Daniel Cloney pour sa contribution aux travaux de recherche et Ahmed Shaheed et Thiago Alves Pinto, du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme (HCDH), pour leurs avis et commentaires.

<sup>2</sup> L'incitation directe et publique à commettre le génocide est interdite par l'article III (c) de la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide. Le génocide et le discours de haine correspondent à au moins trois (symbolisation, déshumanisation et polarisation) des « Dix étapes du génocide » définies par Gregory Stanton (voir <https://www.genocidewatch.com/tenstages>). Cette question ne relève pas du présent rapport.

<sup>3</sup> Déclaration du Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme en date du 11 juillet 2023, disponible à l'adresse <https://www.ohchr.org/fr/statements-and-speeches/2023/07/turk-calls-states-combat-weaponization-religious-differences>, et déclaration faite par Nazila Ghanea au nom du Comité de coordination des procédures spéciales, disponible à l'adresse <https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/issues/religion/2023-07-11-HRC53-UD-religious-hatred-SR-FoRB-statement.pdf>.

<sup>4</sup> Voir <https://doi.org/10.1080/15213269.2019.1612760>, p. 603 à 624.

<sup>5</sup> Voir <https://agsjournals.onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/jgs.18215>.

<sup>6</sup> Voir <https://www.hup.harvard.edu/books/9780674416864>, p. 81 à 89.

situations très diverses ? Différentes solutions ont été proposées pour déterminer ce qui constitue une offense. Il est notamment suggéré de donner aux personnes qui souhaitent exprimer des idées la possibilité de le faire dans d'autres lieux ou à d'autres moments, selon des modalités qui restent raisonnables pour elles tout en leur permettant de ne pas heurter un certain public (stratégie d'évitement), en appelant leur attention sur l'importance vitale de leur attitude, de la nature du lieu d'expression, de l'intention de nuire et de la malveillance des propos. Il est également proposé de considérer que la limite du raisonnable est dépassé dans les cas où il y a « moquerie », où les paroles sont « manifestement hostiles et malveillantes », où les propos ne relèvent pas véritablement d'un discours politique ou d'une autre forme d'expression « socialement utile » et où le but n'est pas de convaincre, alors que les idées pourraient être exprimées d'une autre manière ou dans un autre contexte. En ce qui concerne cette dernière solution, il convient d'être particulièrement prudent car il n'est pas facile de distinguer les motifs malveillants des motifs vertueux<sup>7</sup>.

6. Au-delà des souffrances psychologiques et physiologiques et du sentiment d'offense que peuvent provoquer les discours de haine, la dignité des personnes appartenant aux groupes pris pour cible est fondamentalement menacée non seulement par les propos haineux, mais aussi par la réalité sociale d'où émanent ces propos, c'est-à-dire le mépris identitaire potentiellement répandu dans la société à l'égard de la communauté concernée<sup>8</sup>. D'aucuns ont fait valoir qu'il faut s'employer à faire cesser la violence et ne pas se borner à l'observer, et qu'il faut ouvrir nos cœurs à la compassion<sup>9</sup>. Mais comment y parvenir ? Si la réglementation des discours et la diffusion de contre-discours peuvent contribuer à la lutte contre les différentes formes de discours de haine, il faut disposer d'une gamme plus large d'outils pour faire évoluer les choses et s'attaquer à des problèmes systémiques.

7. Les pouvoirs publics doivent être attentifs aux manifestations de haine et aux atteintes et souffrances qui en résultent, que ces manifestations constituent ou non des violations des droits de l'homme et que les États soient ou non tenus d'intervenir au titre de leurs obligations en matière de droits de l'homme. Elles peuvent mettre en lumière des failles dans la société qui doivent être réparées, l'exploitation purement opportuniste des divisions par des responsables politiques ou la nécessité de mieux intégrer les migrants nouvellement arrivés. Ces cas d'expression de haine sont significatifs et appellent des mesures et des réactions calibrées, même si le droit international des droits de l'homme n'oblige pas à intervenir. Après tout, les normes relatives aux droits de l'homme sont des normes minimales, pas maximales. La question du rôle positif qu'ont à jouer les États à cet égard est traitée dans la section V. B. ci-dessous.

8. Pour autant, si la haine peut blesser et heurter profondément la sensibilité de nombreuses personnes, cela ne justifie pas, selon le droit international des droits de l'homme, l'imposition de sanctions pénales à ceux qui en sont à l'origine. En effet, les obligations en matière de droits de l'homme ne se mesurent et ne s'évaluent pas à l'aune du sentiment d'offense ni des souffrances provoqués ; le vécu des victimes est un élément qui doit être pris en considération mais qui n'est pas déterminant. Cela ne signifie pas qu'il faut minimiser ou ignorer les préjudices ou les souffrances réellement causés, mais que le meilleur moyen de remédier au problème est de prendre des mesures sociétales<sup>10</sup>, dans le respect des normes relatives aux droits de l'homme, comme on le verra plus loin.

<sup>7</sup> Voir <https://global.oup.com/academic/product/the-moral-limits-of-the-criminal-law-9780195052152>, p. 96 et 44.

<sup>8</sup> Voir [https://www.academia.edu/7942751/Dignity\\_Harm\\_and\\_Hate\\_Speech](https://www.academia.edu/7942751/Dignity_Harm_and_Hate_Speech), p. 701 à 728.

<sup>9</sup> Voir <https://posthillpress.com/book/religicide-confronting-the-roots-of-anti-religious-violence>, p. xviii.

<sup>10</sup> Voir <https://global.oup.com/academic/product/the-freedom-to-be-racist-9780199739691>, p. 146.

### III. La haine fondée sur la religion ou la conviction

#### A. Caractéristiques

9. Les comportements haineux fondés sur la religion ou la conviction présentent des caractéristiques particulières mais aussi des points communs avec les comportements haineux fondés sur d'autres caractéristiques protégées. Ces comportements, ainsi que la manière dont ils se manifestent, sont produits ou reproduits, peuvent varier considérablement d'un contexte à l'autre. Il est donc inévitable de limiter les questions qui sont traitées dans le présent rapport<sup>11</sup>. Certaines des grandes caractéristiques sont néanmoins présentées ci-dessous.

10. Les expressions et manifestations de haine fondées sur la religion ou la conviction découlent souvent d'anciennes pratiques de division, de conflit ou d'oppression qui sont associées à la religion ou aux convictions. Un amalgame est fait entre, d'une part, des récits historiques, des mythes, des stéréotypes et des images, qui reposent (prétendument) sur des préceptes, des traditions et des textes religieux, et, d'autre part, des notions de pureté raciale et d'unité nationale et des accusations d'espionnage pour des puissances étrangères, de faillite morale, d'infiltration visant à anéantir la communauté dominante, de non-allégeance à l'État-nation ou de déviance ou non-conformité aux valeurs sociétales dominantes<sup>12</sup>.

11. Concrètement, les représentations haineuses de la communauté prise pour cible en affirment généralement l'infériorité, l'exclusion et le manque d'appartenance, non seulement du point de vue de la religion ou des convictions, mais aussi de la nationalité, de la citoyenneté, de la race, du statut migratoire, des valeurs culturelles, de la langue et d'autres facteurs qui peuvent être construits en lien avec la religion ou les convictions<sup>13</sup>. S'ils recourent parfois à une parole et à des préceptes religieux, les auteurs eux-mêmes et leurs programmes politiques sont souvent très éloignés des pratiques, des institutions et des enseignements religieux. Ces personnes utilisent seulement la religion comme un marqueur d'identité qui permet de différencier « l'autre »<sup>14</sup>. La religion ou la conviction sert de prétexte pour légitimer la « désappartenance », « l'ostracisme civique »<sup>15</sup> et « l'extranéité »<sup>16</sup> de la cible par rapport à l'ordre religieux ou de conviction, racial, ethnique ou national privilégié<sup>17</sup>.

12. La haine fondée sur la religion ou la conviction est donc à la fois instrumentalisée à dessein et conjuguée à d'autres formes de haine par des moyens détournés et ingénieux, ce qui rend difficile la distinction entre les différentes formes de haine dont une communauté donnée est la cible. Il s'est avéré inefficace d'interdire d'une manière générale les discours de haine<sup>18</sup> car il est difficile de suivre l'évolution des propos haineux compte tenu du recours à un langage codé.

<sup>11</sup> La question du rôle des médias ayant fait l'objet d'autres rapports (A/HRC/46/57, par exemple), on ne s'y attardera pas ici.

<sup>12</sup> Contributions de la Communauté internationale baha'ie, de Mémorial, du SOVA Research Centre et de la World Evangelical Alliance.

<sup>13</sup> A/74/358, par. 14 ; A/HRC/46/30, par. 13, 14, 37, 41 et 54 ; Comité pour l'élimination de la discrimination raciale, recommandation générale n° 35 (2013), par. 6. Voir aussi, entre autres, la contribution de l'Espagne ainsi que celles de la Commission australienne des droits de l'homme, de Coalition for Religious Equality and Inclusive Development, de Equality Myanmar, du Bureau fédéral de la défense publique du Brésil, de Geledés Instituto da Mulher Negra, des partenaires de l'Initiative conjointe pour une action religieuse stratégique en Indonésie, de Mémorial, de Northern Justice Watch, de Search for Common Ground, et du Congrès juif mondial.

<sup>14</sup> Voir <https://doi.org/10.1017/9781009262125>.

<sup>15</sup> Voir <https://doi.org/10.1111/1468-2230.12829>.

<sup>16</sup> Voir <https://escholarship.org/uc/item/144826x7>, p. 331.

<sup>17</sup> En ce qui concerne les liens entre la discrimination fondée sur la religion ou la conviction et la racialisation ou la marginalisation xénophobe, voir les contributions de l'Espagne et de la Türkiye ; voir aussi les communications adressées au Brésil (BRA 2/2023), à la Chine (CHN 8/2023), au Guatemala (GTM 8/2022) et au Guyana (GUY 1/2023). Les communications mentionnées dans le présent rapport peuvent être consultées à l'adresse <https://spcommreports.ohchr.org/Tmsearch/TMDocuments>.

<sup>18</sup> Voir <https://doi.org/10.5840/soctheorpract201711125>, p. 851 à 883.

## B. Moyens directs et moyens structurels

13. Les comportements haineux et les violations des droits de l'homme qu'ils facilitent sont générés par des moyens directs, culturels et structurels, dont le principal est l'incitation expresse, ou à peine voilée, à la violence directe contre une minorité religieuse ou une minorité de conviction donnée<sup>19</sup>. Ces comportements peuvent aussi être propagés et perpétrés par des expressions de mépris ou de dédain que l'on trouve dans les discours politiques et dans les propos de tous les jours, tant formels qu'informels, et qui peuvent conduire à « [une] distinction, [une] exclusion, [une] restriction ou [une] préférence »<sup>20</sup> entre des personnes ayant des religions ou des convictions différentes.

14. Les contributions reçues dans le cadre de l'élaboration du présent rapport et les communications reçues en 2023 par la Rapporteuse spéciale contiennent de nombreux exemples de menaces, d'atteintes et d'actes de harcèlement directs (en ligne et hors ligne). Les propos haineux peuvent avoir des conséquences psychologiques directes et indirectes pour l'ensemble de la communauté prise pour cible<sup>21</sup>, en particulier lorsqu'ils sont exprimés dans des instances publiques, où l'objectif est de légitimer leur acceptation par la population majoritaire. Parmi les formes que peuvent prendre les discours de haine, on peut citer les cas où des personnes propagent des théories du complot, des mythes et des stéréotypes<sup>22</sup>, nient la Shoah ou d'autres atrocités historiques<sup>23</sup> ou font porter aux membres de minorités religieuses ou aux tenants de convictions minoritaires la responsabilité d'actes commis ailleurs par des personnes considérées comme leurs parents<sup>24</sup>, où des personnalités publiques tiennent des propos tendancieux ou discriminatoires dans des forums grand public ou largement médiatisés ou dans des espaces de culture populaire<sup>25</sup>, où divers acteurs qualifient globalement de « blasphémateurs » ou d'« apostats » les membres des minorités religieuses et des minorités de conviction<sup>26</sup> ou les excluent de la vie économique<sup>27</sup>, où des personnes profanent publiquement des symboles religieux<sup>28</sup> et où des médias réservent aux groupes pris pour cible un traitement partial<sup>29</sup>. Si ces actes ne sont pas tous constitutifs d'incitation, encore que certains le soient (voir partie III ci-dessous), ils doivent être considérés comme des signes avant-coureurs d'attitudes préjudiciables qu'il convient de combattre.

15. Des facteurs structurels contribuent à instaurer des conditions propices à l'expansion des discours de haine. Comme l'ont souligné des titulaires précédents du mandat, l'autoritarisme politique, la corruption, le manque de transparence et la défiance à l'égard des institutions publiques créent un contexte dans lequel des communautés religieuses ou liées par certaines convictions peuvent être prises pour boucs émissaires<sup>30</sup>. En outre, la marginalisation et la déshumanisation des membres des minorités religieuses et des minorités de conviction se retrouvent souvent dans la Constitution et la législation, ainsi que dans le fonctionnement des institutions de l'État et de la société, en particulier dans le secteur de

<sup>19</sup> Contributions de l'Ordre des avocats arménien, de Christian Solidarity Worldwide, de la National Christian Evangelical Alliance Sri Lanka et du South Asia Collective. Voir aussi les communications adressées à l'Inde (IND 9/2023) et au Pakistan (PAK 2/2023 et PAK 4/2023).

<sup>20</sup> Déclaration sur l'élimination de toutes les formes d'intolérance et de discrimination fondées sur la religion ou la conviction, art. 2, par. 2.

<sup>21</sup> Contributions de la Commission australienne des droits de l'homme et des partenaires de l'Initiative conjointe pour une action religieuse stratégique en Indonésie.

<sup>22</sup> Contribution de la Suède ; voir aussi les contributions de la Commission australienne des droits de l'homme, du Centre for Social Justice, de Jubilee Campaign, de la National Christian Evangelical Alliance Sri Lanka, d'Open Doors International, du South Asia Collective et du Congrès juif mondial. Voir aussi la communication adressée à la République de Corée (KOR 5/2023).

<sup>23</sup> Contributions de la Commission australienne des droits de l'homme et du Congrès juif mondial.

<sup>24</sup> Contribution de Christian Solidarity Worldwide.

<sup>25</sup> Contribution d'Equality Myanmar, de Northern Justice Watch, et du South Asia Collective.

<sup>26</sup> Contributions de Christian Solidarity Worldwide et de Set My People Free.

<sup>27</sup> Contributions d'Open Doors International et de la National Christian Evangelical Alliance Sri Lanka.

<sup>28</sup> Contributions du Pakistan et de la Türkiye.

<sup>29</sup> Contribution de la Suède.

<sup>30</sup> Voir [A/HRC/25/58](#).

l'éducation<sup>31</sup>. Ainsi, une religion ou une conviction est associée à l'État et au gouvernement et à l'identité ou à la supériorité nationale, ethnique, culturelle ou raciale<sup>32</sup>, et ses normes sont définies comme références par rapport auxquelles on différencie et on mesure la dignité et les droits des membres des minorités religieuses et des tenants de convictions minoritaires<sup>33</sup>. Les projets politiques de ce type peuvent trouver leur légitimité dans l'existence ou la multiplication de certains textes de loi, tels que les lois antiblephème, anticonversion ou antiapostasie, qui stigmatisent certaines religions ou convictions ou leurs manifestations en les érigeant en infractions<sup>34</sup>. Les lois antiterroristes peuvent également exposer les membres des minorités religieuses et des minorités de conviction à un risque accru de stigmatisation et de victimisation<sup>35</sup>. Ces facteurs structurels entraînent et normalisent une discrimination religieuse, qui crée un climat dans lequel les membres des minorités religieuses ou les tenants de convictions minoritaires risquent de subir directement des actes de haine, y compris des violences physiques.

16. En outre, la haine fondée sur la religion ou la conviction est souvent médiatisée, facilitée et exacerbée par les plateformes en ligne et les réseaux sociaux, qui peuvent rapidement attiser les tensions. Il ressort de nombreuses contributions qu'Internet facilite et amplifie la désinformation, les appels à la haine et les incitations à la violence qui en découlent. Les mythes, les théories du complot et les appels à la violence se propagent aujourd'hui avec une rapidité et une portée sans précédent, ce qui fait que des événements locaux peuvent souvent avoir des conséquences planétaires<sup>36</sup>.

### C. Finalité de la haine fondée sur la religion ou la conviction

17. La haine fondée sur la religion ou la conviction peut être motivée et aggravée par des facteurs liés aux religions, aux convictions et aux doctrines. Sa prolifération et la violence qu'elle entraîne, qu'elle soit directe ou structurelle, sont considérées par certains comme légitimes et souhaitables du point de vue de la religion ou des convictions. Toutefois, comme l'ont suggéré des titulaires précédents du mandat, il importe d'analyser le contexte de chaque conflit perçu comme religieux, afin de ne pas risquer d'essentialiser davantage les traditions religieuses ou de conviction<sup>37</sup>.

18. Les comportements de haine fondés sur la religion ou la conviction et leur promotion dans la société servent souvent des objectifs politiques et économiques concrets<sup>38</sup>. Ils peuvent être utilisés pour justifier des restrictions de la liberté de circulation ou d'autres droits des réfugiés, des demandeurs d'asile ou des migrants, des dépossession de terres, des fermetures d'entreprises, des boycotts ou encore le fait que des membres d'une minorité ou d'une caste religieuse ou liée par certaines convictions sont condamnés à exercer des emplois subalternes ou dangereux. Pour certains groupes, le fait d'encourager le mépris envers certaines religions ou convictions peut avoir une fonction politique dans la mesure où il peut être utile de favoriser les divisions et l'« altérisation » pour servir leur idéologie. De tels moyens peuvent aussi être employés par des personnes qui cherchent à affirmer leur supériorité à titre individuel ou collectif. Exploiter et favoriser la diffusion des préjugés dans la société fait

<sup>31</sup> Contributions du Alevi Philosophy Center, de la Communauté internationale baha'ie, de Christian Solidarity Worldwide, de la Coordination des organisations musulmanes de Centrafrique, d'Open Doors International, Contribution du Service des relations publiques des Témoins de Jéhovah.

<sup>32</sup> Contribution de la Coalition for Genocide Response, des partenaires de l'Initiative conjointe pour une action religieuse stratégique en Indonésie, et de Justice for All.

<sup>33</sup> Contributions de Mémorial et du SOVA Research Centre.

<sup>34</sup> Voir les communications adressées à l'Inde (IND 8/2023), au Nigéria (NGA 1/2023) et au Pakistan (PAK 2/2023). En ce qui concerne le risque de refoulement engendré par ces lois ou par les persécutions religieuses, voir les communications adressées au Bangladesh (BGD 5/2023), au Japon (JPN 1/2023) et à la Türkiye (TUR 3/2023).

<sup>35</sup> Voir les communications adressées aux Philippines (PHL 4/2023) et à Sri Lanka (LKA 4/2023). Contribution du National Council of Churches of the Philippines.

<sup>36</sup> Contributions de Mémorial, de la World Evangelical Alliance et du Congrès juif mondial. Voir aussi les communications adressées au Nigéria (NGA 1/2023) et à Sri Lanka (LKA 5/2023).

<sup>37</sup> Voir [A/HRC/28/66](#).

<sup>38</sup> Voir la communication adressé au Brésil (BRA 2/2023).

donc partie d'une stratégie éhontée visant à gagner ou à conserver de l'influence ou du pouvoir politique. Force est de constater que des manifestations de haine et de violence fondées sur la religion ou la conviction accompagnent souvent les campagnes électorales, les périodes de troubles politiques ou économiques et les flambées de violence d'autre nature<sup>39</sup>. On constate également que des personnalités et des partis politiques ont dangereusement tendance à adopter la rhétorique des partis d'extrême droite ou à conclure des pactes électoraux ou former des coalitions avec ces partis afin de conserver le pouvoir politique ou d'y accéder<sup>40</sup>.

## IV. Cadre juridique international des droits de l'homme

### A. Question des discours de haine

19. La Stratégie et le Plan d'action des Nations Unies pour la lutte contre les discours de haine ont été lancés en 2019. S'il n'existe pas, en droit international, de définition convenue du « discours de haine », ce terme est défini dans le contexte de la Stratégie comme « tout type de communication, qu'il s'agisse d'expression orale ou écrite ou de comportement, constituant une atteinte ou utilisant un langage péjoratif ou discriminatoire à l'égard d'une personne ou d'un groupe en raison de leur identité, en d'autres termes, de l'appartenance religieuse, de l'origine ethnique, de la nationalité, de la race, de la couleur de peau, de l'ascendance, du genre ou d'autres facteurs constitutifs de l'identité ». La Stratégie et les mesures prises aux fins de son application respectent le droit à la liberté d'expression, étant donné que le système des Nations Unies estime que « la lutte contre les discours de haine doit encourager l'expression, et non la dissuader »<sup>41</sup>. Plus précisément, il est souligné dans la Stratégie que faire face à la menace des discours de haine ne consiste pas « à limiter ou à interdire la liberté d'expression, mais à empêcher que ces discours n'en viennent à prendre des proportions plus dangereuses, notamment sous la forme de l'incitation à la discrimination, à l'hostilité et à la violence, ce que le droit international interdit »<sup>42</sup>. En outre, il y est fait expressément référence à l'article 20 (par. 2) du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, qui dispose que tout « appel à la haine nationale, raciale ou religieuse qui constitue une incitation à la discrimination, à l'hostilité ou à la violence est interdit par la loi ».

20. Sept ans avant le lancement de la Stratégie des Nations Unies pour la lutte contre les discours de haine, la Haute-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme avait souligné combien il était difficile de trouver un juste équilibre entre la liberté d'expression et l'interdiction de l'incitation à la haine<sup>43</sup>. C'est pour cette raison que le Haut-Commissariat aux droits de l'homme (HCDH) a engagé un processus consultatif multipartite, sous la forme d'ateliers organisés aux niveaux régional et mondial, qui a abouti à l'adoption, 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.

### B. Plan d'action de Rabat

21. Le Plan d'action de Rabat fournit des orientations juridiques non contraignantes définies à l'issue de délibérations d'experts sur la distinction que les États doivent faire entre les trois types de discours suivants : celui qui constitue une infraction pénale, celui qui n'est pas passible de sanctions pénales, mais pourrait justifier une action au civil ou des sanctions

<sup>39</sup> Contributions de la Communauté internationale baha'ie, du Centre for Social Justice, de l'Evangelical Alliance United Kingdom, de Justice for All, de la National Christian Evangelical Alliance Sri Lanka, de la National Secular Society, de Northern Justice Watch, de Search for Common Ground, et du Congrès juif mondial.

<sup>40</sup> Contribution de Christian Solidarity Worldwide.

<sup>41</sup> Voir [https://www.un.org/en/genocideprevention/documents/Action\\_plan\\_on\\_hate\\_speech\\_FR.pdf](https://www.un.org/en/genocideprevention/documents/Action_plan_on_hate_speech_FR.pdf), p. 4.

<sup>42</sup> Ibid., p. 1.

<sup>43</sup> A/HRC/22/17/Add.4, par. 9.

administratives, et celui qui n'est pas passible de sanctions pénales, civiles ou administratives, mais qui soulève néanmoins des questions en ce qui concerne la tolérance, la civilité et le respect des droits d'autrui<sup>44</sup>. Les discours concernés sont ceux qui impliquent une relation triangulaire, dans laquelle un auteur ou une auteure incite un public à s'en prendre à un groupe cible. Les cas où il y a une relation directe entre la source des propos et la cible ne sont pas concernés. Il est établi dans le Plan d'action de Rabat que l'incitation à la haine doit être entendue comme la forme d'opprobre la plus grave et la plus offensante, et le document fait la synthèse des éléments qu'il convient de prendre en compte pour apprécier la gravité des discours de haine et déterminer s'ils sont constitutifs d'infraction pénale, sous la forme d'une grille d'évaluation en six points, que voici<sup>45</sup> :

a) **Le contexte** : Le contexte a une grande importance lorsqu'il s'agit d'évaluer si des propos sont susceptibles d'inciter à la discrimination, à l'hostilité ou à la violence contre le groupe visé et il peut également influencer directement sur l'appréciation de l'intention et du lien de causalité. L'analyse du contexte consiste à considérer le climat social et politique dans lequel le discours a été formulé ou diffusé ;

b) **L'auteur** : Il y a lieu de prendre en considération la position ou le statut qu'a dans la société, la personne ou l'organisation qui est à l'origine du discours, et plus particulièrement son influence sur le public auquel le discours s'adresse ;

c) **L'intention** : L'article 20 du Pacte renvoie à l'idée d'intention. Étant donné qu'il y est question d'« appel » et d'« incitation », et non de la simple distribution ou diffusion de supports, le fait qu'un acte soit marqué de négligence et d'imprudence ne suffit pas à en faire une infraction au regard de cet article. Il faut pour cela qu'existe une relation triangulaire entre l'objet et la source du discours et le public auquel il s'adresse ;

d) **Le fond et la forme** : Le fond du discours est l'un des éléments essentiels permettant d'en juger le caractère incitatif et doit tenir une place centrale dans les délibérations du tribunal. L'analyse du contenu peut porter sur le niveau de provocation et l'aspect direct des propos, ainsi que sur la forme, le style, la nature des arguments avancés et l'équilibre assuré entre ceux-ci ;

e) **La portée des propos** : La portée renvoie à des aspects tels que le retentissement des propos, leur caractère public, leur ampleur et le nombre de personnes auxquels ils s'adressent. Sont également à prendre en considération les éléments suivants : le discours est-il public ? Les propos ont-ils été diffusés au moyen d'un simple dépliant, dans des médias grand public, par Internet ou par d'autres moyens ? Quelle était la fréquence, la quantité et la portée des communications ? Le public concerné avait-il les moyens de passer à l'acte ? Les propos (ou les travaux) ont-ils été diffusés dans un milieu restreint ou étaient-ils largement accessibles au grand public ?

f) **La probabilité d'un passage à l'acte et son imminence** : L'incitation est, par définition, une infraction inchoative. Il n'est pas nécessaire que les actes auxquels un discours incite soient commis pour que ce dernier constitue une infraction. Il faut néanmoins mesurer le risque d'accomplissement d'un acte préjudiciable. Cela signifie que les tribunaux doivent déterminer qu'il y avait une probabilité raisonnable que les propos tenus conduisent de façon relativement directe à ce que des actes soient commis contre le groupe visé.

22. S'agissant du contexte et de la portée des propos, il n'est pas précisé si l'analyse du climat social et politique dans lequel s'inscrit le discours doit porter seulement sur l'environnement géographique immédiat ou bien sur la sphère plus vaste dans laquelle les propos tenus peuvent avoir des répercussions. La diffusion de certains discours et leurs canaux de propagation pouvant être bien identifiés, rien n'exclut une prise en compte large. Il importe toutefois de veiller à ce qu'une telle démarche ne soit pas éhontément instrumentalisée et conduise par exemple à l'imposition de ce qu'on appelle un « veto du chahuteur »<sup>46</sup>.

<sup>44</sup> Ibid., appendice, par. 20.

<sup>45</sup> Ibid., par. 29.

<sup>46</sup> Le fait de permettre à des minorités enclines à la violence d'empêcher la tenue de propos controversés ; voir <https://global.oup.com/academic/product/the-freedom-to-be-racist-9780199739691>, p. 147.

23. Non seulement il y a lieu d'examiner les discours de haine au cas par cas, mais il faut également savoir que les effets de tels discours varient en fonction du contexte social et politique du pays. Les sociétés ont besoin d'institutions solides fondées sur le principe de l'état de droit. Des systèmes judiciaires indépendants, des médias libres et des organisations de la société civile actives favorisent la résilience des sociétés, notamment en donnant au phénomène des discours de haine une autre tournure, dans laquelle les préjugés continuent de se frayer un chemin dans la société, mais en parallèle avec des contre-forces émanant de toutes parts, tant officielles qu'informelles, qui permettent de combattre plus efficacement la haine<sup>47</sup>. Ces outils matériels et culturels<sup>48</sup> peuvent servir à faire progresser la conscience civique et à enrayer le cycle qui conduit des discours de haine à la violence et à la discrimination afin de protéger les personnes appartenant à des groupes vulnérables contre les effets néfastes directs de ce cycle. Les institutions garantes de l'état de droit et des droits de l'homme jouent un rôle crucial à cet égard et, en leur absence, les personnes vulnérables sont exposées à tous types de discours de haine.

24. En ce qui concerne l'auteur du discours, une plus grande attention a été accordée ces dernières années au rôle et aux responsabilités des leaders, notamment politiques<sup>49</sup>, qui font campagne pour obtenir un mandat et recueillir un soutien populaire dans un contexte de plus en plus permissif à l'égard des discours de haine. Ce point est à lier aux autres considérations de la grille d'évaluation, comme le fait que des tensions politiques peuvent exacerber la situation ou que l'auteur peut avoir l'intention de provoquer un public pour le pousser à agir, ou la taille du public et la portée du discours. Il existe en outre des cas où la fonction de l'auteur valorise les propos qu'il tient, par exemple lorsqu'il s'agit de journalistes ou de pédagogues.

25. Il est également pertinent de savoir si l'auteur s'exprime à titre officiel ou non et s'il agit sur instruction des pouvoirs publics ou conformément à la politique gouvernementale, ou pas. On oublie généralement à tort de faire la distinction entre les « loups solitaires » et les personnes qui appliquent et perpétuent une politique officielle d'intolérance et de discrimination fondée sur la religion ou la conviction. Les actes de ces deux types d'acteurs ne doivent pas être confondus ou mis sur le même plan, étant donné qu'ils emportent des risques fondamentalement différents.

26. Lorsque l'intention est de critiquer des personnes qui sont au pouvoir, c'est-à-dire des personnalités politiques ou publiques, notamment en ce qui concerne leurs politiques relatives à la religion ou à la conviction, les propos peuvent constituer une forme de réflexion politique et, par conséquent, faire progresser la liberté de religion ou de conviction pour tout le monde. De tels propos devraient être encouragés lorsqu'ils contribuent à la défense des droits de l'homme. On peut compter parmi les personnes au pouvoir les chefs religieux<sup>50</sup>, qui exercent souvent une influence considérable sur les cœurs et les esprits de leurs fidèles<sup>51</sup>. Il n'y a pas lieu de considérer qu'il y a remise en cause de la transparence ou de la responsabilité d'un représentant des pouvoirs publics ou d'une autre personnalité publique, à moins qu'il soit établi, à l'issue d'un examen scrupuleux, qu'une critique est constitutive d'incitation au regard de l'article 20 (par. 2) du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

27. En ce qui concerne la portée du discours, il faut examiner chaque maillon de la chaîne de responsabilité. Jusqu'à présent, la tendance a été de s'intéresser essentiellement à un seul des maillons et de négliger les autres. Par exemple, il ne faut pas chercher exclusivement à empêcher que des propos soient tenus en premier lieu (par une entité que l'on nommera « auteur 1 »), que ces propos, à ce stade, soient ou non constitutifs d'incitation au regard de l'article 20 (par. 2) du Pacte, mais plutôt constater leur propagation sur les réseaux sociaux

<sup>47</sup> Voir <https://global.oup.com/academic/product/hate-speech-and-democratic-citizenship-9780198816416>, p. 72.

<sup>48</sup> Ibid., p. 71 et 72.

<sup>49</sup> A/HRC/22/17/Add.4, appendice, par. 20 ; voir aussi A/HRC/40/58, annexe I, par. 18 à 22.

<sup>50</sup> Plan d'action à l'intention des responsables et des acteurs religieux en vue de prévenir l'incitation à la violence pouvant conduire à des atrocités criminelles, disponible à l'adresse [https://www.un.org/fr/genocideprevention/documents/un\\_plan\\_d\\_action\\_fr.pdf](https://www.un.org/fr/genocideprevention/documents/un_plan_d_action_fr.pdf).

<sup>51</sup> A/HRC/40/58, annexe I, par. 19, et annexe II, engagements VII à XI.

ou bien s'intéresser uniquement aux milieux où des actes préjudiciables ont été commis contre un groupe, sans prendre en compte les maillons précédents de la chaîne.

28. La situation est particulièrement paradoxale lorsque des personnes qui sont simplement considérées comme associées à l'auteur 1 sont la cible d'agressions, en raison de leur religion, origine raciale ou origine nationale supposées, et que des attaques sont perpétrées contre des lieux de culte, des ambassades ou des entités commerciales associés à des caractéristiques présumées de l'auteur 1. En pareils cas, il peut être délicat et fallacieux de faire porter à ce dernier la responsabilité des actes. On constate parfois qu'un discours originel est régulièrement repris, à diverses époques et dans différentes parties du monde. Le lien avec les propos originels de l'auteur 1, de plus en plus ténu, ne doit pas empêcher de distinguer les autres maillons de la chaîne de responsabilité ni de constater que d'autres personnes (nommées « auteurs 2, 3, 4, etc. ») ont délibérément ravivé la polémique. Chacun des actes successifs doit être évalué séparément à l'aune de la grille d'évaluation en six points. On ne peut pas simplement imputer toute la responsabilité à l'auteur 1 et exonérer de toute responsabilité les intervenants suivants (auteurs 2, 3, 4, etc.) ou les autorités de leur État. Ces intervenants devraient au contraire, lorsqu'ils agissent de mauvaise foi en instrumentalisant des propos pour susciter la haine et accomplir une vengeance, être considérés comme des « intermédiaires malveillants »<sup>52</sup>. Quant aux pouvoirs publics, il ne faut pas négliger leur rôle, à quelque stade que ce soit de la chaîne de responsabilité, dans l'instrumentalisation de tels propos visant à gagner en popularité et en pouvoir (ni l'obligation contraire qui leur incombe).

### C. La liberté de religion ou de conviction comme moyen de lutter contre les discours de haine

29. Il convient de rappeler que les titulaires des droits garantis par le Pacte sont des personnes ou des groupes de personnes, désignés par les termes « chacun », « toute personne » ou encore « les personnes appartenant à » des minorités religieuses ou minorités de conviction, dont les droits humains sont protégés par les articles 18 à 22, 26 et 27 du Pacte. La discrimination et l'incitation à la haine religieuse peuvent viser les théistes, les non-théistes, les athées et les tenants d'autres convictions, ainsi que les personnes qui ne professent aucune conviction<sup>53</sup>. Tous les États devraient garantir à toutes les personnes la possibilité d'exercer en permanence leur liberté de religion ou de conviction sans contrainte et en toutes circonstances. Cela inclut le droit de se poser des questions de religion ou de conviction, d'en approfondir l'étude, d'échanger à leur sujet et d'avoir la possibilité d'y réfléchir, ainsi que le droit de changer de religion ou de convictions sans contrainte<sup>54</sup>.

30. Le droit de se poser des questions de religion ou de conviction, d'en approfondir l'étude, d'échanger à leur sujet et d'avoir la possibilité d'y réfléchir et le droit de changer de religion ou de convictions sans contrainte nécessitent l'adoption de mesures en faveur de la liberté de conscience pour tous et, donc, l'abrogation des lois antiblephème. Ces lois vont à l'encontre de la liberté de religion ou de conviction puisqu'elles peuvent entraîner une censure de fait de tous dialogues, débats et critiques entre les différents groupes religieux ou liés par certaines convictions ou à l'intérieur de ceux-ci, alors que ces actes d'expression peuvent généralement être constructifs, sains et nécessaires. Ces lois sont également sources de discrimination, voire pire, puisqu'elles n'offrent pas une protection égale aux adeptes des différents courants de pensée et de conscience et des différentes religions ; elles ont donné lieu à de nombreux exemples de persécution de minorités religieuses ou de dissidents

<sup>52</sup> Voir <https://doi.org/10.1163/18710328-12341291>.

<sup>53</sup> Comité des droits de l'homme, observation générale n° 22 (1993), par. 2, et A/HRC/40/58, annexe I, par. 10, et annexe II, engagement II.

<sup>54</sup> Le Pacte international relatif aux droits civils et politiques protège sans réserve la liberté de pensée et de conscience et la liberté d'avoir ou d'adopter une religion ou une conviction de son choix (art. 18), ainsi que le droit de chacun de ne pas être inquiété pour ses opinions (art. 19, par. 1) ; voir aussi Comité des droits de l'homme, observation générale n° 22 (1993), par. 3, et observation générale n° 34 (2011), par. 9.

religieux, mais aussi d'athées et de non-théistes, en raison de dispositions définissant des infractions religieuses et de l'application trop zélée de textes rédigés en termes neutres<sup>55</sup>.

#### D. Livres sacrés, dont le Coran

31. Dans son observation générale n° 34 (2011), le Comité des droits de l'homme fait allusion au contenu des livres sacrés et des symboles religieux ou rattachés à certaines convictions lorsqu'il parle des « manifestations de manque de respect à l'égard d'une religion ou d'un autre système de croyance » et de « la critique des dirigeants religieux ou [du] commentaire de la doctrine religieuse et des dogmes d'une foi »<sup>56</sup>. À cet égard se posent plusieurs questions de procédure et de fond, qui doivent faire l'objet d'un examen approfondi.

32. Sur le plan procédural, le Comité des droits de l'homme souligne que les considérations relatives au contenu ne peuvent pas contourner les exigences de légalité ni dispenser de prendre en compte l'ensemble du cadre des droits de l'homme. Toute interdiction doit être compatible avec les articles 20 (par. 2) et 19 (par. 3) (liberté d'expression), ainsi qu'avec les articles 2 (recours juridiques), 5 (destruction des droits), 17 (vie privée), 18 (liberté de religion ou de conviction) et 26 (égalité devant la loi et l'égalité de protection de la loi) du Pacte. Elle ne doit pas non plus établir « une discrimination en faveur ou à l'encontre d'une ou de certaines religions ou d'un ou de certains systèmes de croyance ou de leurs adeptes, ou des croyants par rapport aux non-croyants ». Dans l'introduction de l'observation générale n° 34 (2011), le Comité mentionne l'article 27 du Pacte (qui traite des droits des minorités) parmi les articles qui contiennent « des garanties pour la liberté d'opinion ou d'expression »<sup>57</sup>. Le cadre plus large des normes relatives aux droits de l'homme limite aussi strictement l'imposition excessive d'interdictions à l'expression d'opinions. Il a néanmoins aussi vocation à souligner la nécessité d'imposer des interdictions conformément à l'article 20 (par. 2) du Pacte et à l'article 4 de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale<sup>58</sup>.

33. En ce qui concerne le fond, la Rapporteuse spéciale est d'avis que les attaques contre les livres saints, ou même les symboles religieux, peuvent être constitutives d'incitation, mais il n'y a qu'un seul cas où elle a établi qu'une telle attaque constituait une infraction selon la grille d'évaluation du Plan d'action de Rabat. La raison en est que cette évaluation ne porte pas seulement sur le contenu, mais aussi sur cinq autres points. On ne peut pas s'appuyer sur des considérations abstraites qui sont soit vides de contenu, soit basées sur des réponses « de principe ». Il faut au contraire examiner dans chaque cas ce qui est en jeu et quels sont les risques et les avantages des différentes mesures possibles<sup>59</sup>.

34. Si des personnes peuvent se sentir profondément insultées, blessées ou frustrées par des actes de provocation gratuite, l'ensemble du cadre des droits de l'homme sert à garantir le respect des procédures et de la légalité dans la préparation d'une riposte, conformément aux normes et règles internationales. La grille d'évaluation en six points offre un cadre qui prévoit l'appréciation du contexte, de l'auteur, de l'intention, du fond et de la portée des propos, ainsi que de la probabilité d'un passage à l'acte. Il s'agit notamment de prendre en considération l'espace dans lequel la destruction ou la profanation a eu lieu, l'identité de la ou des personnes qui s'y sont adonnées, leur intention, mais aussi d'autres éléments comme leur âge, leur état de santé, notamment mentale, leurs handicaps éventuels et leur position dans la société, le calendrier des faits et la signification de l'acte, en tenant compte des motivations selon le contexte politique. Il faut s'immerger dans les détails de chaque cas et

<sup>55</sup> A/HRC/22/17/Add.4, appendice, par. 19 ; voir aussi A/72/365, par. 26 à 31.

<sup>56</sup> Comité des droits de l'homme, observation générale n° 34 (2011), par. 48.

<sup>57</sup> Ibid., par. 4.

<sup>58</sup> Ibid., par. 50 à 52 ; voir aussi Comité pour l'élimination de la discrimination raciale, recommandation générale n° 35 (2013), par. 6 à 16, et Comité des droits de l'homme, observation générale n° 37 (2020), par. 19 et 50.

<sup>59</sup> Voir <https://global.oup.com/academic/product/theres-no-such-thing-as-free-speech-9780195093834>, p. 111.

porter des jugements fondés sur le contexte, plutôt que d'adopter une position radicale basée sur des principes abstraits<sup>60</sup>.

35. Il a également été dit que la détermination du « caractère sacré » ne relevait absolument pas du cadre des droits de l'homme<sup>61</sup>. Au niveau international, les mécanismes relatifs aux droits de l'homme n'ont ni le mandat ni les outils leur permettant d'établir une liste exhaustive mondiale des livres sacrés et des symboles religieux rattachés à tous les courants de pensée et de conscience et à toutes les religions, qui tiendrait compte des différentes interprétations et des divers sous-groupes religieux et confessionnels. Une telle tâche serait colossale, illusoire et intrinsèquement paradoxale<sup>62</sup>, étant donné qu'elle devrait inclure des communautés religieuses ou liées par certaines convictions dont certaines ne reconnaissent pas la légitimité de l'existence de l'autre. La seule tâche qui peut être confiée aux mécanismes de défense des droits de l'homme en ce qui concerne les doctrines religieuses est celle de protéger les convictions des adeptes de ces doctrines et le droit des personnes et des groupes de pratiquer leur religion sans entrave<sup>63</sup>. Dans la majorité des cas, les tribunaux sont les mieux placés pour déterminer si, du point de vue du fond ainsi qu'à la lumière des circonstances et des autres considérations de la grille d'évaluation en six points, certains propos sont véritablement constitutifs d'incitation. À titre d'exemple, en octobre 2023, le tribunal de district de Linköping (Suède) a déclaré coupable d'incitation à la haine contre un groupe de population un homme de 27 ans qui avait diffusé une vidéo dans laquelle il brûlait un exemplaire du Coran, se référant dans son jugement aux circonstances de l'espèce, notamment l'utilisation d'une musique de fond lors d'une attaque terroriste<sup>64</sup>.

## V. Lutte contre la haine et approches transformatrices

36. Les débats sur l'approche la plus efficace pour lutter contre les appels à la haine fondée sur la religion ou la conviction continuent d'être axés principalement sur les restrictions juridiques, notamment l'incrimination des manifestations de haine. Ces débats sont importants et nécessaires. Le Plan d'action de Rabat a permis aux autorités judiciaires de traiter cette question délicate avec pragmatisme. Des auteurs de contributions font valoir qu'il serait bon, pour régler les tensions et les difficultés persistantes, d'accorder une attention particulière à la question des causes profondes de la haine et à la mobilisation en faveur d'une égalité réelle, en envisageant non pas de réagir a posteriori à des faits particuliers, mais de modifier les facteurs culturels et structurels qui en sont à l'origine. Par ailleurs, parce que les manifestations de haine transcendent de plus en plus les frontières et font l'objet d'une récupération dans différentes situations, il est essentiel de traiter ce phénomène au moyen d'une coopération multilatérale renouvelée.

### A. Incrimination et contre-discours

37. L'article 20 (par. 2) du Pacte impose aux États l'obligation d'interdire tout appel à la haine religieuse qui constitue une incitation à la discrimination, à l'hostilité ou à la violence. Le Plan d'action de Rabat fait la synthèse du cadre juridique international et permet d'apporter des réponses aux questions au fur et à mesure qu'elles se posent. La grille d'évaluation dont on a déjà parlé sert à déterminer les cas dans lesquels des restrictions des libertés d'expression, de réunion et de religion ou de conviction peuvent être légitimes et nécessaires. Si l'on ne procède pas à un examen attentif de la situation au regard de l'article 20 (par. 2) du Pacte, on risque sérieusement de limiter la liberté de religion ou de conviction<sup>65</sup> ainsi que d'autres droits, au lieu de les protéger.

<sup>60</sup> Voir <https://global.oup.com/academic/product/culture-citizenship-and-community-9780198297680>, p. 14.

<sup>61</sup> Voir <https://doi.org/10.1017/CBO9781139600460>, p. 317.

<sup>62</sup> Ibid.

<sup>63</sup> Ibid.

<sup>64</sup> Voir <https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/issues/religion/2023-10-19-EOM-sr-religion.docx>.

<sup>65</sup> A/HRC/2/3, par. 50.

38. La justice pénale contribue à combattre les appels à la haine qui constituent une incitation, mais l'incrimination peut avoir une efficacité limitée (en général, dans les cas individuels) et ne permet pas forcément de faire évoluer les choses. L'incrimination peut également être contre-productive, en entretenant des conditions propices à la propagation de la haine. Elle risque en outre de paralyser le débat de manière plus générale<sup>66</sup>, car il arrive que des membres des institutions chargées de l'application des lois soient guidés par des préjugés, ce qui empêche la dénonciation des faits et favorise l'impunité<sup>67</sup>. Les lois vagues ou au champ d'application trop large contre les appels à la haine, le blasphème, l'atteinte aux sentiments religieux ou d'autres infractions similaires peuvent non seulement être arbitraires<sup>68</sup> mais aussi conduire à une marginalisation structurelle directe des communautés religieuses ou liées par certaines convictions<sup>69</sup>. Les risques importants que présentent les dispositions de lutte contre le blasphème et leur instrumentalisation dans le but de nier la liberté de religion ou de conviction ont été décrits en détail par les titulaires du mandat, ainsi que dans la jurisprudence des mécanismes internationaux relatifs aux droits de l'homme, notamment le Comité des droits de l'homme<sup>70</sup>.

39. Les contre-discours ou la dénonciation des appels à la haine fondée sur la religion ou la conviction sont des compléments utiles et nécessaires à la réglementation des manifestations de haine. Leur intérêt a été souligné par le Conseil des droits de l'homme dans ses résolutions 16/18 (par. 5, al. e)) et 53/1 (par. 3), ainsi que dans le Plan d'action de Rabat<sup>71</sup>. La lutte contre les manifestations de haine ne devrait pas être confiée uniquement à la communauté prise pour cible. Les représentants des États, les diplomates, les personnalités publiques, notamment les parlementaires, les autorités religieuses et les organisations de la société civile ont un rôle essentiel à jouer pour opposer une réponse ferme aux partisans de la haine et fournir aux membres des minorités religieuses et des minorités de conviction l'assurance qu'ils seront protégés en tant que citoyens libres et égaux<sup>72</sup>. À cet égard, la Rapporteuse spéciale se félicite des initiatives de la société civile visant à chercher et à élaborer et faire connaître des stratégies de contre-discours et à promouvoir le retour au calme, la démystification et le dialogue, qui participent de la responsabilité civique de chacun<sup>73</sup>. Les organisations de la société civile ont également mis en place des initiatives importantes pour apporter un soutien aux victimes de discours de haine en ligne, notamment des services d'aide téléphonique féministes<sup>74</sup>. Les États sont encouragés à collaborer et à soutenir ces initiatives.

40. Les approches fondées sur la dénonciation ont cependant des limites, car elles concernent essentiellement des faits particuliers et ne peuvent à elles seules permettre de lutter contre les facteurs structurels et culturels à l'origine des appels à la haine, ni remédier à des schémas plus généraux de situations préjudiciables. En se « protégeant » contre des

<sup>66</sup> Contributions de Search for Common Ground, d'Alliance Defending Freedom International, du SOVA Research Centre, de Northern Justice Watch, d'Open Doors International, de la National Christian Evangelical Alliance Sri Lanka, de la National Secular Society, et du Bureau des relations extérieures de la Communauté musulmane Ahmadiyya.

<sup>67</sup> Contributions du Bureau des relations extérieures de la Communauté musulmane Ahmadiyya, du Centre for Social Justice, des partenaires de l'Initiative conjointe pour une action religieuse stratégique en Indonésie et du Congrès juif mondial.

<sup>68</sup> A/HRC/22/17/Add.4, appendice, par. 15 : plus la définition de l'incitation à la haine dans la législation nationale est large, plus elle ouvre la voie à une application arbitraire des lois.

<sup>69</sup> Contributions d'ADF International, de Mémorial, de Christian Solidarity Worldwide, d'Ex-Muslims of North America, du South Asia Collective et de Jubilee Campaign. Voir aussi les communications adressées à l'Inde (IND 6/2023), au Pakistan (PAK 3/2023) et à Sri Lanka (LKA 3/2023).

<sup>70</sup> Comité des droits de l'homme, observation générale n° 34 (2011), par. 48 ; A/71/269, par. 45 et 46, A/73/362, par. 48 et 49, A/HRC/13/40, par. 39, A/HRC/22/51, par. 53 et 66, A/HRC/25/58, par. 70, A/HRC/31/18, par. 59 et 60, et A/HRC/40/58, par. 33 et 34.

<sup>71</sup> A/HRC/22/17/Add.4, appendice, par. 36 ; voir aussi A/HRC/40/58, annexe I, par. 20 à 22, et annexe II, engagements VI et VII.

<sup>72</sup> Contributions de la Suède et de la World Evangelical Alliance.

<sup>73</sup> Voir la contribution du Centre international Roi Abdullah Bin Abdulaziz pour le dialogue interreligieux et interculturel (KAICIID) ; voir aussi I Am Here International (<https://iamhereinternational.com>) et le Dangerous Speech Project (<https://linktr.ee/dangerousspeech>).

<sup>74</sup> Voir par exemple le centre de ressources sur les services d'aide téléphonique féministes, conçu par le Digital Defenders Partnership (<https://www.digitaldefenders.org/feministhelplines>).

groupes socialement dominants au moyen de contre-discours, les groupes pris pour cible risquent de renforcer leur statut de victime, sans pour autant s'attaquer aux processus qui favorisent cette domination.

41. Tant les interdictions que les contre-discours peuvent arriver trop tardivement dans la lutte contre les causes profondes de la haine à l'égard de groupes particuliers, par exemple contre les discours de haine et la mobilisation qui servent des objectifs politiques, économiques et sociaux ou d'autres objectifs particuliers. Même la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, selon laquelle les États sont tenus de condamner toute propagande raciste et toutes les organisations racistes et s'engagent à « adopter immédiatement des mesures positives destinées à éliminer toute incitation à une telle discrimination, ou tous actes de discrimination » (art. 4), dispose que ces mesures doivent tenir dûment compte des autres droits de l'homme. En outre, toute action doit tenir dûment compte de toute une série de droits énoncés à l'article 5 de la Convention, notamment les droits à un traitement égal devant la loi, à la liberté de pensée, de conscience et de religion et à la liberté d'opinion et d'expression (art. 4 et 5, al. a) et d), vii) et viii)). La question reste de savoir quel programme peut être appliqué pour faire évoluer les choses et lutter contre ces comportements et leur reproduction et comment ce programme peut compléter les interdictions et les contre-discours et remédier à leurs lacunes.

42. Pour lutter contre les causes profondes de la haine fondée sur la religion ou la conviction, il faut aller au-delà des cas particuliers d'appels à la haine et s'intéresser aux processus sous-jacents qui reproduisent les comportements guidés par les préjugés. Ces mêmes processus limitent l'efficacité des interdictions, en particulier dans le cadre de la justice pénale, parce que les groupes religieux ou tenants de certaines convictions peuvent être absents, sous-représentés ou même visés par ces mêmes mécanismes de justice pénale. Le droit pénal est un instrument brutal, et le recours à des moyens juridiques pourrait favoriser une escalade inutile des tensions et des conflits. De même, les facteurs systématiques de marginalisation renforcent la sous-représentation des groupes marginalisés parmi les acteurs politiques et autres acteurs influents, sur l'autorité desquels reposent les approches fondées sur les contre-discours.

## **B. Des approches transformatrices pour s'attaquer aux causes profondes**

43. Afin de remédier aux désavantages structurels, il importe d'adopter des mesures propres à faire évoluer les choses et de définir les priorités en fonction du contexte. La Rapporteuse spéciale examinera ci-après un certain nombre d'aspects, en s'inspirant des éléments mis en exergue dans la résolution 16/18 du Conseil des droits de l'homme et dans des résolutions ultérieures du Conseil et de l'Assemblée générale<sup>75</sup>, et des notions plus larges, telles que l'intersectionnalité, la justice transformatrice et l'égalité réelle<sup>76</sup>, l'objectif étant de nourrir le dialogue et la réflexion.

44. L'idée de remédier aux causes profondes de la haine fondée sur la religion ou la conviction n'est pas nouvelle dans le domaine des droits de l'homme. Le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale souligne dans plusieurs recommandations générales l'ampleur de la tâche à accomplir si les États souhaitent véritablement lutter contre la haine. L'étendue des mesures prévues par les articles 4 à 7 de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale montre que l'interdiction des discours n'est guère utile si elle ne s'accompagne pas d'autres mesures. Par exemple, en ce qui concerne la discrimination à l'égard des Roms, le Comité recommande aux États parties de réviser et de modifier leur législation, d'adopter et d'appliquer des stratégies, des programmes et des projets appropriés, de manifester « une volonté politique et d'exercer un magistère moral sans faille » pour protéger les Roms contre la discrimination, d'établir un véritable dialogue avec les communautés pour améliorer les relations et lutter contre les préjugés, d'établir un dialogue entre la police et les communautés, d'adopter des mesures dans le domaine de l'éducation pour aider les enfants roms à bénéficier d'une instruction de

<sup>75</sup> Voir <https://www.ohchr.org/fr/minorities/combating-intolerance-against-persons-based-religion-or-belief>.

<sup>76</sup> Voir <https://doi.org/10.1093/icon/mow043>.

qualité et pour permettre une collaboration des parents, de revoir les manuels scolaires et d'y inclure des informations sur l'histoire et la culture des Roms, d'améliorer les conditions de vie des Roms, de promouvoir l'emploi des Roms, notamment dans le cadre de mesures spéciales, le cas échéant, d'éviter la ségrégation en matière de logement, de favoriser la santé, d'adopter et d'appliquer des mesures spéciales dans le domaine des médias, de mener des campagnes de sensibilisation du public et de faciliter l'accès des Roms aux médias ainsi que d'élaborer des mesures concernant leur participation à la vie publique et aux organes gouvernementaux<sup>77</sup>.

45. Le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale a également recommandé tout un ensemble de mesures similaires pour lutter contre la discrimination fondée sur l'ascendance, parmi lesquelles : incorporer une disposition interdisant expressément toute discrimination, mener des enquêtes périodiques sur la discrimination et fournir des informations détaillées sur la répartition géographique et la situation des communautés fondées sur l'ascendance, formuler et appliquer une stratégie nationale globale, comportant des mesures spéciales, et organiser des programmes de formation « en vue de prévenir les injustices liées à des préjugés »<sup>78</sup>.

46. Ces recommandations montrent qu'il convient d'adopter des mesures fermes pour lutter contre les préjugés et d'aller bien au-delà de l'impératif de lutter contre les discours de haine. Elles vont dans le sens du Plan d'action de Rabat, selon lequel il importe d'évaluer de manière approfondie les situations concernées, afin d'éviter une dichotomie entre 1) l'absence de poursuites pour les « vrais » cas d'incitation et 2) la persécution de minorités sous couvert de lois nationales relatives à l'incitation<sup>79</sup>.

47. Comme indiqué ci-après, le cadre des approches transformatrices est inspiré par les mesures préconisées par le Conseil des droits de l'homme et l'Assemblée générale dans les résolutions qu'ils adoptent chaque année depuis 2011 sur la lutte contre l'intolérance, les stéréotypes négatifs, la stigmatisation, la discrimination, l'incitation à la violence et la violence fondés sur la religion ou la conviction, ainsi que dans les rapports thématiques connexes<sup>80</sup>.

### **1. Mettre en place des réseaux collaboratifs pour favoriser la compréhension mutuelle, promouvoir le dialogue et susciter une action constructive tendant vers des objectifs communs et la recherche de résultats concrets**

48. Parmi les initiatives qui ont été lancées, on peut citer des forums interreligieux<sup>81</sup>, des activités de sensibilisation aux crimes de haine menées par la police auprès des communautés religieuses<sup>82</sup> et des programmes éducatifs destinés au grand public<sup>83</sup>. Ces initiatives doivent être fortement encouragées ; elles doivent inclure les communautés religieuses ou liées par certaines convictions traditionnelles, non traditionnelles et « nouvelles », et promouvoir le dialogue et la compréhension de la diversité non seulement entre les communautés religieuses ou liées par certaines convictions, mais aussi au sein de ces communautés.

### **2. Mettre en place des mécanismes institutionnels chargés de déceler les tensions potentielles entre les différentes communautés religieuses et de les contenir, et de favoriser la prévention des conflits et la médiation**

49. Les auteurs de contributions ont notamment proposé de mener des initiatives de dialogue et de conciliation<sup>84</sup>, d'organiser des tables rondes<sup>85</sup>, de créer des départements

<sup>77</sup> Comité pour l'élimination de la discrimination raciale, recommandation générale n° 27 (2000).

<sup>78</sup> Comité pour l'élimination de la discrimination raciale, recommandation générale n° 29 (2002), par. 1, al. b), e) et j), et par. 5, al. y).

<sup>79</sup> A/HRC/22/17/Add.4, appendice, par. 11.

<sup>80</sup> Voir <https://www.ohchr.org/fr/minorities/combating-intolerance-against-persons-based-religion-or-belief>.

<sup>81</sup> A/HRC/49/86, par. 6.

<sup>82</sup> Ibid., par. 5.

<sup>83</sup> A/78/241, par. 5.

<sup>84</sup> A/HRC/46/67, par. 18 ; voir aussi les contributions du Kenya, de la Roumanie et de l'Ukraine.

<sup>85</sup> A/HRC/52/79, par. 8.

spécialisés<sup>86</sup>, d'élaborer des orientations pour prévenir la violence communautaire<sup>87</sup> et d'inclure le droit à la liberté de religion ou de conviction dans les travaux des institutions nationales des droits de l'homme<sup>88</sup>. Il s'agit de mieux comprendre les dangers qui découlent des appels à la haine, en particulier des appels qui restent en deçà du seuil d'interdiction prévu par les articles 19 et 20 du Pacte mais constituent néanmoins des signes d'alerte précoce d'une possible incitation à la haine. Ces projets devraient être suivis de près, avec la participation directe des communautés visées<sup>89</sup>, et mis en œuvre au moyen d'initiatives législatives et stratégiques dépassant le domaine du droit pénal, notamment en coopération avec des organisations de la société civile. Dans son rapport de 2023 à l'Assemblée générale, la Rapporteuse spéciale a recommandé la création au niveau national d'un point focal ayant compétence pour veiller à la liberté de religion ou de conviction et à l'interdiction de la discrimination fondée sur la religion ou la conviction dans les institutions étatiques<sup>90</sup>. Ce point focal serait également bien placé pour collecter et suivre les données dans les zones de tension possibles et pour établir un dispositif d'alerte rapide.

### **3. Favoriser la formation des agents de l'État à des stratégies de communication efficaces**

50. Une communication efficace est essentielle pour développer et maintenir la confiance dans les institutions de l'État, notamment dans les forces de l'ordre. Les initiatives mentionnées par les États concernent notamment l'organisation d'activités de sensibilisation par les institutions étatiques, la production de documents sur le renforcement des capacités destinés aux agents de l'État et des programmes de formation pour les agents des forces de l'ordre et de la justice portant sur la non-discrimination, les crimes et les discours de haine dans le contexte de la lutte contre le racisme et la xénophobie<sup>91</sup>. La participation directe des communautés concernées, de groupes religieux ou tenants de certaines convictions, d'organisations confessionnelles et d'organisations de la société civile à la conception et à la mise en place de ces initiatives est utile.

### **4. Inciter les dirigeants à examiner les causes de la discrimination et élaborer des stratégies propres à y remédier au niveau local**

51. Il est important de favoriser et de faciliter le dialogue entre les chefs religieux, tout en garantissant l'inclusivité et la représentation<sup>92</sup>. Les initiatives devraient viser à promouvoir le dialogue et à s'attaquer aux facteurs psychologiques à l'origine des préjugés entre les communautés au niveau local<sup>93</sup> ; les activités devraient s'inscrire dans le long terme, et ne pas seulement être réalisées en cas de montée de violence<sup>94</sup>.

### **5. Comprendre qu'il faut lutter contre le dénigrement et les stéréotypes négatifs fondés sur la religion et contre l'incitation à la haine religieuse, dans le cadre de stratégies coordonnées aux niveaux local, national, régional et international, notamment au moyen de mesures d'information et de sensibilisation**

52. Les stéréotypes et la stigmatisation peuvent être ancrés depuis longtemps dans la culture dominante au sein même des institutions de l'État comme à l'extérieur. Des mesures doivent être prises dans tous les secteurs pour remédier à cette stigmatisation de manière efficace. Il peut s'agir d'activités d'information fondées sur les droits de l'homme et portant sur la diversité de religion ou de conviction, de la reconnaissance des atrocités commises dans le passé et de la marginalisation pratiquée depuis longtemps et de la présentation

<sup>86</sup> Ibid., par. 9 ; voir aussi les contributions de l'Australie, du Chili et de la Colombie.

<sup>87</sup> A/HRC/49/86, par. 9.

<sup>88</sup> A/HRC/46/67, par. 17.

<sup>89</sup> Contributions du Chili, de la Colombie et de la Lituanie ; voir aussi les contributions du Bureau du Défenseur public fédéral (Brésil), des partenaires de l'Initiative conjointe pour une action religieuse stratégique en Indonésie, du SOVA Research Centre et du Congrès juif mondial.

<sup>90</sup> A/78/207, par. 105.

<sup>91</sup> A/76/164, par. 11 à 13, A/78/241, par. 9, A/HRC/49/86, par. 12 à 14, et A/HRC/52/79, par. 11 et 12.

<sup>92</sup> Voir <https://www.toaep.org/ps-pdf/41-bergsmo-manocha/>, p. 991 à 1008 ; voir aussi la contribution de Search for Common Ground.

<sup>93</sup> Contribution du Chili ; voir aussi les contributions du Asia Centre and Interfaith Encounter.

<sup>94</sup> Contribution du Centre for Social Justice.

d'excuses pour ces faits, d'activités de sensibilisation et de formation professionnelle et du renforcement des capacités. La titulaire du mandat se félicite de l'élaboration de projets éducatifs et de programmes d'études à cet égard<sup>95</sup>, ainsi que de programmes visant expressément à lutter contre les formes particulières d'intolérance fondée sur la religion ou la conviction.

**6. Valoriser le débat d'idées ouvert, constructif et respectueux et le dialogue interconfessionnel et interculturel aux niveaux local, national et international**

53. La mise en place d'un dialogue et d'actions conjointes interconfessionnels peut aider à lutter contre la haine religieuse, l'incitation à la haine et la violence. Des États ont mentionné la création d'espaces interconfessionnels de dialogue et d'échange sur des sujets d'intérêt commun<sup>96</sup>, ainsi que des dialogues et des échanges entre jeunes dans les zones touchées par un conflit<sup>97</sup>.

**7. Adopter des mesures efficaces pour que, dans l'exercice de leurs fonctions, les agents de la fonction publique ne fassent pas de distinction entre les personnes en raison de leur religion ou de leur conviction**

54. Dans son rapport de 2023 à l'Assemblée générale, la Rapporteuse spéciale a souligné que les attitudes partiales et discriminatoires de certains agents de l'État étaient un obstacle majeur à l'exercice effectif de la liberté de religion ou de conviction. La titulaire du mandat se félicite des contributions dans lesquelles sont présentées en détail les initiatives menées par des États et des institutions de la société civile pour former les agents des forces de l'ordre, de la justice et des autres institutions de l'État à la liberté de religion ou de conviction et aux normes associées<sup>98</sup>.

**8. Renforcer la liberté et le pluralisme religieux en donnant aux membres de toutes les communautés religieuses la possibilité de manifester leur religion et de contribuer ouvertement à la société, dans des conditions d'égalité**

55. Il est impératif, pour remédier efficacement aux causes profondes de la haine fondée sur la religion ou la conviction, de mettre en conformité l'ordre constitutionnel et législatif avec les normes internationales, notamment grâce à une législation globale de lutte contre la discrimination<sup>99</sup> et à la protection de la liberté de religion ou de conviction, conformément aux articles 18 et 27 du Pacte<sup>100</sup>. Par ailleurs, des changements structurels contribueront à l'exercice effectif du droit de manifester sa religion ou sa conviction ; il s'agira notamment de prévoir des aménagements raisonnables et, plus généralement, de réformer les institutions afin que l'égalité des minorités religieuses et des minorités de conviction ne soit plus déterminée en fonction d'une « normalité » hégémonique.

**9. Promouvoir la représentation et la participation véritable des personnes, quelle que soit leur religion, dans tous les secteurs de la société**

56. Les appels à la haine peuvent être combattus grâce à des mesures visant à améliorer la participation et l'intégration sociale des minorités religieuses et des minorités de conviction. Ces mesures peuvent prendre la forme d'un dialogue actif dans les processus législatifs et parlementaires, ainsi que d'une mobilisation sur les sujets d'inquiétude au niveau local, avec par exemple la mise en place de mécanismes de consultation et de dialogue

<sup>95</sup> Voir les contributions de la National Christian Evangelical Alliance Sri Lanka, du Congrès juif mondial et de la Coalition for Religious Equality and Inclusive Development ; voir aussi <https://creid.ac/blog/2020/09/17/reforming-religious-education-curricula-in-iraq> et <https://opendocs.ids.ac.uk/opendocs/handle/20.500.12413/15930>.

<sup>96</sup> A/HRC/49/86, par. 33, et A/HRC/52/79, par. 28 et 29.

<sup>97</sup> A/76/164, par. 25.

<sup>98</sup> Contributions de l'Union européenne, des partenaires de l'Initiative conjointe pour une action religieuse stratégique en Indonésie, d'Ordo Iuris et de Search for Common Ground.

<sup>99</sup> Voir <https://www.ohchr.org/en/publications/policy-and-methodological-publications/protecting-minority-rights-practical-guide>.

<sup>100</sup> Voir les communications adressées au Bélarus (BLR 7/2023), à l'Iran (République islamique d') (IRN 15/2023), à la Libye (LBY 2/2023), au Nicaragua (NIC 2/2023) et au Viet Nam (VNM 2/2023).

et de groupes de travail ou d'équipes de travail communes avec les communautés religieuses et les organisations de la société civile<sup>101</sup>. Il est vital que cette mobilisation ne soit pas purement symbolique, mais qu'elle favorise au contraire la participation véritable et l'intégration sociale des minorités religieuses et des minorités de conviction dans toute leur diversité.

**10. S'employer à combattre le profilage religieux, à savoir l'utilisation discriminatoire de la religion par les forces de l'ordre pour justifier des interrogatoires, des fouilles et d'autres procédures d'enquête**

57. Comme on l'a déjà fait observer, le profilage religieux peut refléter et renforcer les préjugés tenaces que peuvent avoir les agents des forces de l'ordre au sujet de certaines minorités religieuses ou minorités de conviction. Il est essentiel que les États s'engagent à lutter efficacement contre les pratiques formelles et informelles de profilage religieux, notamment dans le cadre d'une sensibilisation efficace des membres des forces de l'ordre et d'un renforcement de leurs capacités<sup>102</sup>, en collaboration avec la société civile et les communautés religieuses ou liées par certaines convictions.

**C. Coopération multilatérale**

58. La rapidité avec laquelle les appels à la haine sont diffusés et propagés, reproduits et réutilisés dans différentes situations par divers acteurs ayant des priorités qui leur sont propres peut à première vue constituer une difficulté pour les États et donc exiger une approche plus dissuasive, par prudence ; la question concerne la portée, large par essence, qui doit être conférée à ces propos. Il convient toutefois de souligner que la protection des minorités religieuses et des minorités de conviction, ou d'autres minorités pouvant être visées de manière directe ou indirecte par des discours de haine, reste une responsabilité du ou des État(s) sous la juridiction duquel (desquels) ces minorités se trouvent. Il convient d'intensifier le dialogue et la collaboration entre les États, en vue d'une action commune efficace visant à permettre la protection des minorités religieuses et des minorités de conviction, plutôt que de renforcer les interdictions pesant sur toute expression pouvant, dans une situation donnée, être réutilisée dans un autre contexte pour pratiquer la discrimination ou provoquer la violence.

59. Dans sa résolution 77/318, l'Assemblée générale a encouragé les États Membres à envisager, selon qu'il conviendrait, des initiatives visant à définir des domaines d'intervention dans tous les secteurs et à tous les niveaux de la société en vue de la promotion du dialogue interreligieux et interculturel, de la tolérance, de la compréhension et de la coopération. Elle a engagé les États Membres, auxquels il incombe au premier chef de lutter contre la discrimination et les discours de haine, et toutes les parties prenantes, y compris les dirigeants politiques et les chefs religieux, à promouvoir l'inclusion et l'unité et à dénoncer et combattre vigoureusement le racisme, la xénophobie, les discours de haine, la violence et la discrimination.

60. Conçu comme un mécanisme chargé d'assurer le suivi de la résolution 16/18 du Conseil des droits de l'homme<sup>103</sup>, 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 pourrait fournir une base solide aux efforts déployés au niveau international pour favoriser un dialogue mondial visant à promouvoir à tous les niveaux une culture de la tolérance et de la paix, fondée sur le respect des droits de l'homme et de la diversité des religions et des convictions. Il permet aux États et aux autres parties prenantes de partager leurs données expérience en ce qui concerne l'application des points d'action de la résolution 16/18 du Conseil<sup>104</sup>. Les organisations de la société civile, ainsi que les chefs religieux et les acteurs confessionnels, devraient être systématiquement invités à participer aux réunions du Processus d'Istanbul en vue de mettre en commun les bonnes pratiques et les enseignements

<sup>101</sup> Contributions de l'Union interparlementaire et des partenaires de l'Initiative conjointe pour une action religieuse stratégique en Indonésie.

<sup>102</sup> Voir les contributions du Danemark et du Mexique.

<sup>103</sup> Voir <https://www.universal-rights.org/istanbul-process/>.

<sup>104</sup> Voir <https://www.istanbulprocess1618.info/impact/>.

tirés ; leur participation permettrait des échanges de connaissances entre pairs et la mise en commun de points d'action aux niveaux international, régional, national et local<sup>105</sup>.

## VI. Conclusions et recommandations

61. La Rapporteuse spéciale préconise à nouveau de redoubler d'efforts pour promouvoir la liberté de religion ou de conviction, favoriser le dialogue et la compréhension interconfessionnels et interculturels, protéger les minorités religieuses et les minorités de conviction et lutter contre les discours de haine, dans le respect de l'ensemble des droits de l'homme. Les États doivent prendre des mesures respectueuses des droits de l'homme pour combattre la haine fondée sur la religion ou la conviction. Tout appel à la haine religieuse qui constitue une incitation à la discrimination, à l'hostilité ou à la violence devrait être interdit par la loi. Les dirigeants politiques et les chefs religieux ont un rôle essentiel à jouer en s'exprimant fermement et rapidement contre l'intolérance et les discours de haine. Les normes et les règles internationales offrent un cadre pour lutter contre l'incitation à la discrimination et à la violence, mais les lois seules ne suffisent pas et les États devraient aussi adopter des politiques et des programmes visant à promouvoir la diversité et la liberté d'expression, dans le cadre de sociétés de plus en plus multiculturelles et interconnectées.

62. La Rapporteuse spéciale recommande aux États :

a) De recueillir des données ventilées, d'enregistrer et de signaler régulièrement tous les discours de haine, notamment ceux fondés sur la religion ou la conviction, afin d'alerter les autorités sur les pratiques et les cas d'intolérance, de discrimination et de violence, de sorte qu'ils puissent être traités comme il convient ;

b) De prendre rapidement des mesures fermes contre les discours discriminatoires fondés sur la religion ou la conviction qui portent atteinte à l'égalité des membres de la société ; il arrive que des discours soient préoccupants car ils révèlent un manque de tolérance, de civisme et de respect des droits d'autrui et que des formes illégales d'expression puissent justifier une action civile, des sanctions administratives ou même des sanctions pénales, comme mesures de dernier recours dans des cas très précis<sup>106</sup> ;

c) De prendre conscience que les discours de haine religieuse qui ne constituent pas une incitation à la discrimination, à l'hostilité ou à la violence doivent être activement combattus au moyen de mesures et de politiques fortes, mais sans être incriminés ;

d) De renforcer la confiance et la cohésion à long terme, afin que les institutions étatiques et la communauté dans son ensemble entretiennent des liens étroits, ce qui favorisera le signalement et le traitement des discours de haine au moyen d'une collaboration entre les institutions et la société ;

e) D'examiner l'ensemble de leurs lois et de leurs politiques pour s'assurer qu'elles n'alimentent pas la haine ; il convient d'examiner également les mécanismes et procédures de plainte pour faire en sorte qu'il n'y ait pas d'impunité pour les acteurs étatiques qui se livrent à des discours de haine ;

f) D'adopter une législation complète de lutte contre la discrimination afin de prévenir et de combattre la haine fondée sur la religion ou la conviction, que les discours de haine constituent ou non une incitation conformément à l'article 20 (par. 2) du Pacte<sup>107</sup> ;

g) D'élaborer des plans d'action, en concertation avec les communautés religieuses ou de conviction concernées, pour savoir réagir aux cas où une attention

<sup>105</sup> Voir <https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/issues/religion/faithforrights/Faith-for-rights-P2Pweek2023.pdf>.

<sup>106</sup> A/HRC/22/17/Add.4, appendice, par. 20 et 34.

<sup>107</sup> Ibid., par. 26.

spéciale est nécessaire, où la discrimination est structurelle et où les dispositions générales ne permettent pas d'éliminer la discrimination de manière satisfaisante ; ces plans d'action serviront de feuilles de route pour lutter efficacement contre les obstacles systémiques et les préjugés les plus tenaces ;

h) De mener régulièrement des actions de sensibilisation et de renforcement des capacités à l'intention de tous les acteurs étatiques ;

i) De contribuer de manière active et de bonne foi aux échanges avec les autres États sur les difficultés rencontrées, les expériences acquises et les enseignements tirés, notamment dans le cadre du 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 ;

j) De collaborer avec les réseaux d'action transnationaux, notamment les médias, les organisations de la société civile et les communautés et minorités religieuses ou de conviction, afin de lutter contre les discours de haine avec une vigilance constante ;

k) D'adopter des lois qui interdisent tout appel à la haine religieuse constituant une incitation à la discrimination, à l'hostilité ou à la violence conformément à l'article 20 (par. 2) du Pacte ; ces lois devraient tenir compte de tout ce qui constitue le droit à la liberté de pensée, de conscience, de religion et de conviction, au sens de l'article 18 du Pacte, et les faits devraient faire l'objet d'un examen attentif, au cas par cas, conformément aux orientations figurant dans le Plan d'action de Rabat.

63. La Rapporteuse spéciale recommande aux acteurs non étatiques :

a) De se mobiliser au sein des réseaux d'action transnationaux pour lutter contre les discours de haine avec une vigilance constante, en accordant une attention particulière à ceux et celles qui en sont la cible et donc au dialogue avec les individus et les communautés appartenant à des minorités religieuses ou à des minorités de conviction ;

b) De prévenir, d'atténuer et de combattre les discours de haine dans les médias traditionnels et sur les réseaux sociaux et de garantir un droit de réponse aux personnes et aux communautés visées par ces discours de haine fondés sur la religion ou la conviction ;

c) De favoriser l'adoption de mesures interconfessionnelles en faveur de l'entente et de la solidarité avec les personnes et les communautés visées en raison de leur religion ou de leurs convictions ; le fait pour la collectivité de tenir des contre-discours et de faire passer des messages positifs de soutien peut contribuer à renforcer la résilience de la société face aux discours de haine ;

d) De s'abstenir de recourir à des messages d'intolérance ou à des expressions qui instrumentalisent des religions et des convictions ou des personnes pour inciter à la violence, à l'hostilité, à la discrimination, à la haine ou à la violence, par exemple à des fins électorales ou pour obtenir un gain politique ;

e) De dénoncer publiquement tous les appels à la haine religieuse qui incitent à la violence, à la discrimination ou à l'hostilité ; il convient de faire preuve de discernement pour distinguer les acteurs étatiques et non étatiques en tant qu'auteurs, intermédiaires malveillants ou cibles, car cette distinction a des conséquences sur les stratégies de riposte ;

f) De défendre les droits humains de toutes les personnes appartenant à des minorités, ainsi que leur liberté de religion ou de conviction et leur droit de participer pleinement à la vie culturelle, religieuse, sociale, économique et publique, dans des conditions d'égalité.

## VII. Activités de la Rapporteuse spéciale

64. Un aperçu des activités menées par la Rapporteuse spéciale entre le 1<sup>er</sup> janvier et le 30 juin 2023 figure dans son dernier rapport à l'Assemblée générale sur la liberté de religion ou de conviction<sup>108</sup>. Depuis, elle a participé aux activités mentionnées ci-après.

### A. Activités en lien avec l'Organisation des Nations Unies et activités connexes

65. Le 11 juillet 2023, le Conseil des droits de l'homme a tenu d'urgence un débat sur l'augmentation alarmante du nombre d'actes publics prémédités de haine religieuse, dont témoignent les profanations récurrentes du Coran commises dans des pays européens et d'autres pays. Dans ce cadre, la Rapporteuse spéciale a fait une déclaration en personne au nom du Comité de coordination des procédures spéciales. Le 12 juillet, le Conseil a adopté la résolution 53/1.

66. Du 11 au 20 octobre 2023, la Rapporteuse spéciale s'est rendue en Suède, à l'invitation du Gouvernement. Elle présentera son rapport sur cette visite à la cinquante-cinquième session du Conseil des droits de l'homme, en même temps que le rapport sur la visite qu'elle a effectuée au Tadjikistan en avril 2023.

67. La Rapporteuse spéciale a présenté son rapport sur la liberté de religion ou de conviction dans la pratique à la soixante-dix-huitième session de l'Assemblée générale, en octobre 2023. Au cours du dialogue qui a suivi, de nombreux États l'ont remerciée pour son rapport et ont fait part de leur soutien aux travaux qu'elle mène dans le cadre de son mandat. Les États ont fait part de leurs propres expériences et ont mentionné des situations dans lesquelles la liberté de religion ou de conviction avait été remise en cause dans des pays étrangers.

68. À l'occasion de sa présentation à l'Assemblée générale à New York, la Rapporteuse spéciale a tenu des réunions bilatérales avec des représentants des États et des membres d'organisations de la société civile, entre le 25 et le 27 octobre 2023. Elle s'est également exprimée dans des manifestations parallèles et à une réunion du Comité d'organisations non gouvernementales pour la liberté de religion et de croyance.

69. Le 31 octobre, la Rapporteuse spéciale a participé en tant qu'intervenante à un atelier intersessions sur l'objection de conscience au service militaire, dont la tenue avait été prescrite par le Conseil des droits de l'homme dans sa résolution 51/6.

70. La Rapporteuse spéciale a par ailleurs renforcé sa coopération avec différents organes conventionnels, en apportant des contributions à l'examen de la situation dans les pays en ce qui concerne la liberté de religion ou de conviction.

71. Entre le 1<sup>er</sup> juillet et le 31 décembre 2023, la Rapporteuse spéciale a rédigé ou cosigné 20 communications adressées à des gouvernements, au sujet d'une série de violations du droit à la liberté de religion ou de conviction<sup>109</sup>.

### B. Conférences, séminaires et interventions médiatiques

72. La Rapporteuse spéciale a participé à de nombreuses conférences en personne depuis juin 2023, notamment en Allemagne, au Danemark, aux Émirats arabes unis, aux États-Unis d'Amérique, en Italie, au Liban, en Norvège, en République-Unie de Tanzanie, au Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, en Suisse et en Tchéquie. Des informations sur quelques-unes de ces activités sont fournies ci-après.

<sup>108</sup> A/78/207.

<sup>109</sup> Voir <https://spcommreports.ohchr.org>.

73. Le 6 août 2023, la Rapporteuse spéciale a prononcé un discours liminaire au World Humanist Congress 2023, à Copenhague, aux côtés du Président du Groupe international de parlementaires pour la liberté de religion et de croyance.

74. La Rapporteuse spéciale a continué d'étudier les possibilités de collaboration avec les mécanismes régionaux et internationaux de protection des droits de l'homme pour contribuer à protéger la liberté de religion ou de conviction, grâce à une amélioration de la sensibilisation et à l'harmonisation et au renforcement mutuel des activités en la matière. À cette fin, elle a présenté un exposé à des juges en exercice de la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples, à Arusha (République-Unie de Tanzanie), en septembre 2023.

75. En décembre 2023, elle a participé à une série de débats dans le cadre de la Conférence des Nations Unies sur les changements climatiques à Doubaï, à l'invitation de Globethics. Les débats, organisés au sein du « Pavillon de la foi », avaient pour objectif de mobiliser davantage les chefs religieux et les guides moraux en faveur de l'environnement et de promouvoir la collaboration dans ce sens avec d'autres parties prenantes.

76. Ses interventions en ligne ont permis à la Rapporteuse spéciale d'élargir la portée de ses activités de participation et de collaboration et d'interagir avec un large éventail d'acteurs. Certaines de ces activités sont décrites ci-après.

77. Soucieux de collaboration davantage avec les mécanismes régionaux et internationaux de protection des droits de l'homme, la Rapporteuse spéciale et son équipe ont organisé des débats en ligne avec des représentants de la Commission interaméricaine des droits de l'homme. Des consultations en ligne ont été organisées avec des représentants du Programme des Nations Unies pour le développement et des organisations de la société civile intéressées pour faire progresser la liberté de religion ou de conviction dans le cadre du développement, l'objectif étant de mieux intégrer les questions relatives à la liberté de religion ou de conviction aux activités du Programme de développement durable à l'horizon 2030 et à d'autres activités. La Rapporteuse spéciale a participé à des manifestations organisées par le HCDH, a collaboré avec l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe, en particulier au sujet des orientations générales de cette organisation sur la liberté de religion ou de conviction et la sécurité<sup>110</sup>, et a participé à une consultation d'experts sur les pratiques des États s'agissant du rôle de la société civile en cas de profanation de textes religieux. Elle a organisé une réunion en ligne avec des représentants de la Cour de justice des Caraïbes et de la Caribbean Association of Judicial Officers. Elle a par ailleurs tenu des réunions avec la Commission des États-Unis sur la liberté religieuse dans le monde.

78. La Rapporteuse spéciale a participé à plusieurs réunions, formations et autres manifestations avec différents acteurs du secteur public et de la société civile à travers le monde, notamment à des manifestations organisées par les Missions permanentes auprès de l'Organisation des Nations Unies et par les Missions permanentes auprès de l'Organisation des États américains. Elle a également pris part à des manifestations organisées par d'autres entités, notamment la faculté de droit de l'Université Chulanlongkorn, le Groupe de contact international sur la liberté de religion ou de conviction, l'Université de Foggia, l'Université Brigham Young, le Kellogg College de l'Université d'Oxford et Notre Dame Law School de Londres. Elle a aussi participé à des manifestations organisées par des acteurs de la société civile, notamment la Communion anglicane, l'American Center for Law and Justice, l'American Jewish Committee de New York, la Communauté internationale baha'ie, Boat People SOS, le Centre for Church-Based Development, l'Alliance des chrétiens en droit, Digni, le Centre européen pour le droit et la justice, l'observatoire du système interaméricain de protection des droits de l'homme de l'Institut de recherches juridiques de l'Universidad Nacional Autónoma de México, le Forum de la jeunesse de la coopération islamique, l'Académie islamique de jurisprudence, l'International Consortium for Law and Religion Studies, le KAICIID, l'Initiative conjointe pour une action religieuse stratégique, Jubilee Campaign, l'Observatory on Religious Freedom in the Jurisprudence of the European Court of Human Rights, le Partenariat international sur la religion et le développement durable, Religions for Peace, SMC-Faith in Development, Stefanus Alliance International et Synergia – Initiatives for Human Rights. La Rapporteuse spéciale a par ailleurs participé au podcast

<sup>110</sup> Voir <https://www.osce.org/odihr/429389>.

---

« Majlis » sur l'Asie centrale, pour un débat sur la situation des défenseurs des droits de l'homme au Tadjikistan<sup>111</sup>. Elle a corédigé un chapitre d'ouvrage intitulé « Freedoms of thought, conscience, religion or belief at 75 » (Liberté de pensée, de conscience, de religion ou de conviction, 75 ans après la signature de la Déclaration universelle des droits de l'homme)<sup>112</sup> et a publié un article dans la Chronique de l'ONU, intitulé « Faire de la liberté de religion ou de conviction une réalité : menaces et opportunités »<sup>113</sup>.

---

---

<sup>111</sup> Voir <https://www.rferl.org/a/majlis-podcast-pannier-tadjikistan-rights/32505690.html>.

<sup>112</sup> Voir <https://unequal.world/wp-content/uploads/2023/12/Shaping-a-World-of-Freedoms-75-Years-of-Legacy-and-Impact-of-the-Universal-Declaration-of-Human-Rights.pdf>.

<sup>113</sup> Voir <https://www.un.org/fr/chronique-onu/faire-de-la-libert%C3%A9-de-religion-ou-de-conviction-une-r%C3%A9alit%C3%A9-C2%A0-menaces-et-opportunit%C3%A9s>.