



Assemblée générale

Distr. générale
5 septembre 2018
Français
Original : anglais

Soixante-treizième session

Point 74 b) de l'ordre du jour provisoire*

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

Élimination de toutes les formes d'intolérance religieuse**

Note du Secrétaire général

Le Secrétaire général a l'honneur de transmettre aux membres de l'Assemblée générale le rapport d'activité du Rapporteur spécial sur la liberté de religion ou de conviction, Ahmed Shaheed, présenté en application de la résolution [72/177](#) de l'Assemblée générale.

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

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



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

Résumé

Dans le présent rapport, le Rapporteur spécial sur la liberté de religion ou de conviction, Ahmed Shaheed, expose les corrélations entre la liberté de religion ou de conviction et l'extrémisme violent. Il souligne que les États ont le devoir de veiller à ce que toute restriction imposée au droit à la liberté de religion ou de conviction soit strictement conforme au régime de limitations énoncé dans le droit international des droits de l'homme. Il soutient que garantir les droits de toutes les personnes permet de réduire les conflits relatifs à la religion ou aux convictions, ce qui favorise la sécurité humaine.

Tout en les mettant en garde contre une approche sécuritaire de la religion ou de la conviction, le Rapporteur spécial prie instamment les États de recourir à divers outils conçus par les organismes des Nations Unies en matière de liberté de religion ou de conviction et de prévention des atrocités criminelles et reposant sur le cadre de défense des droits de l'homme, afin de renforcer la résilience contre l'extrémisme violent. Il encourage les États à élaborer, avec la participation des institutions nationales de défense des droits de l'homme, des organisations de la société civile et des partenaires de développement, des plans d'action nationaux favorisant l'exercice des fonctions contenues dans ces outils pour les acteurs nationaux et internationaux, notamment les médias, les autorités judiciaires, les organes de contrôle, la société civile, les dignitaires religieux et les acteurs confessionnels. Il appelle également les mécanismes compétents des Nations Unies à encourager la préparation de ces plans et l'amélioration de la transparence de leur mise en œuvre et, en particulier, à appuyer l'organisation de la septième réunion 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.

I. Activités du Rapporteur spécial

1. Le Rapporteur spécial s'est rendu en Tunisie du 9 au 19 avril 2018. Il a établi, à cette occasion, un rapport qu'il présentera à la quarantième session du Conseil des droits de l'homme, qui doit se tenir en mars 2019. Il a également accepté une invitation du Gouvernement sri-lankais à se rendre dans ce pays, en décembre 2018.
2. Pendant la période considérée, le Rapporteur spécial a continué de participer à des rassemblements internationaux consacrés à la liberté de religion ou de conviction. Il a pris part à une réunion du Groupe de contact international sur la liberté de religion et de croyance, organisée à Genève le 6 mars 2018, et assisté à un atelier sur le dialogue interreligieux, organisé au Soudan les 8 et 9 mai. Le 23 mai, il a participé à un Colloque sur la liberté de religion et de croyance, les droits culturels et les femmes, qui s'est tenu à Genève. Le 5 juin, à Vienne, le Rapporteur spécial s'est exprimé lors d'une réunion du Comité sur la dimension humaine de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe et, le 12 juin, il a participé au Forum mondial des médias, qui a eu lieu à Bonn (Allemagne). Il a également pris part à des discussions avec le Groupe de travail du Conseil de l'Union européenne sur les droits de l'homme et le Groupe « Droits fondamentaux, droits des citoyens et libre circulation des personnes » du Conseil de l'Union européenne, organisées à Bruxelles le 13 juin. Le 28 juin, à Genève, il a assisté à une consultation sur les moyens d'améliorer l'action entreprise au titre du mandat pour surveiller l'antisémitisme. Il a participé à une consultation consacrée au Plan d'action de Rabat et Asie qui s'est tenue à Genève, le 29 juin, et assisté, les 25 et 26 juillet, à la « Rencontre sur la promotion de la liberté de religion » qui a eu lieu à Washington.

II. Relation entre liberté de religion ou de conviction et sécurité nationale

3. Depuis le début du XXI^e siècle, la « guerre contre le terrorisme » se caractérise par des mesures de sécurité nationale exceptionnelles qui ont abouti à d'innombrables violations des principes et droits humains fondamentaux, y compris le droit à la liberté de religion ou de conviction, et à des atteintes à ces derniers. Sur fond de demandes légitimes visant à assurer la sécurité publique et nationale, les gouvernements ont instauré des règles plus strictes en ce qui concerne l'expression religieuse et le rôle de la religion ou de la conviction dans la sphère publique, à la fois en ligne et hors ligne. Certains États ont instauré des pratiques discriminatoires qui ciblent, intentionnellement ou non, des individus ou des groupes d'individus membres d'une religion particulière qu'ils estiment prédisposés à commettre des actes terroristes ou d'autres actes violents. D'autres États ont adopté des mesures qui violent le droit de se forger et d'avoir des opinions fondées sur la conscience, en particulier des convictions que d'aucuns jugent contestables ou insultantes, ou qui portent atteinte au *forum internum* du droit à la liberté de religion ou de conviction.
4. En moins de dix ans, les parties prenantes ont commencé à prendre conscience de la complexité des défis posés par ce type de violence et ont reconnu qu'il était nécessaire d'adopter une approche plus globale, qui comprenne non seulement les mesures essentielles de lutte contre le terrorisme axées sur la sécurité actuellement mises en œuvre, mais aussi des mesures de prévention systématiques qui s'attaquent directement aux causes de l'extrémisme violent et des actes terroristes (voir

[A/70/674](#))¹. On reconnaissait ainsi qu'il était essentiel de lutter à la fois contre les facteurs immédiats de déclenchement des actes terroristes et contre les causes profondes qui créent les conditions propices à la propagation du terrorisme. La nouvelle stratégie a également montré combien il importait de protéger les droits des victimes de l'extrémisme violent et du terrorisme, ainsi que les personnes dont les droits avaient été violés par le droit et la pratique relatifs au terrorisme (voir [A/70/674](#) et [A/HRC/16/51](#)).

5. En 2006, la Stratégie antiterroriste mondiale des Nations Unies adoptée par l'Assemblée générale a fait du respect des droits de l'homme et de l'état de droit un de ses quatre piliers, partant du principe que l'approche fondée sur les droits de l'homme est une composante centrale de l'action mondiale entreprise dans ce domaine (voir la résolution [60/288](#)). En dépit de cette reconnaissance, certains États ont continué de prendre des mesures qui fragilisent le respect des libertés civiles. Certaines mesures ont élargi le champ des actes érigés en infractions, une attention toujours plus grande étant accordée aux stratégies d'intervention rapide destinées à décourager les individus qui pourraient soutenir, voire commettre, des actes relevant de l'extrémisme violent. Toutefois, l'absence de consensus sur la définition de concepts clés, par exemple « radicalisation » ou « extrémisme violent », a affaibli à la fois l'efficacité des différentes mesures et la capacité d'évaluer leur degré de conformité avec les obligations qui incombent aux États au titre du droit international des droits de l'homme.

6. Des spécialistes des droits de l'homme ont émis plusieurs critiques concernant les initiatives visant à prévenir et à combattre l'extrémisme violent, en ce qu'elles fragilisent les libertés civiles, tendent à entretenir la discrimination à l'égard de certaines communautés de foi ou de conviction, ne sont pas assez transparentes et responsables et adoptent une approche sécuritaire de la religion². Dans son rapport de 2016 sur les conséquences des initiatives destinées à prévenir et combattre l'extrémisme violent sur les droits de l'homme, l'ancien Rapporteur spécial sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste, Ben Emmerson, a mis en valeur les éléments de ces programmes qui continuaient de violer un ensemble de droits de l'homme et de libertés fondamentales, notamment la liberté de religion ou de conviction. Il concluait ainsi : « un large éventail de mesures législatives, administratives et politiques sont appliquées alors qu'elles peuvent avoir de graves répercussions sur une multiplicité de droits fondamentaux [...] [et] peuvent stigmatiser des groupes et des communautés, sapant ainsi le soutien dont les gouvernements ont besoin pour mener à bien leurs programmes, ce qui serait contre-productif » (voir [A/HRC/31/65](#), par. 54).

7. Déterminer comment répondre efficacement aux exigences relatives à la sécurité nationale tout en respectant les droits de l'homme constitue aujourd'hui un immense défi pour la sécurité humaine. Malgré les discours qui postulent que la liberté de religion ou de conviction (et d'autres droits de l'homme) et la sécurité

¹ Il n'existe pas de définition arrêtée au plan international du terme « extrémisme violent ». Toutefois, l'usage émergent au sein de l'Organisation des Nations Unies est le suivant : « l'extrémisme violent, [...] peut conduire au terrorisme » (voir la résolution [2178 \(2014\)](#) du Conseil de sécurité). Voir également par. 23 à 27 ci-après.

² Voir, par exemple, Amnesty International, *Des mesures disproportionnées : l'ampleur grandissante des politiques sécuritaires dans les pays de l'UE est dangereuse* (Londres, 2017). Voir également le rapport présenté au Conseil des droits de l'homme par l'ancienne Rapporteuse spéciale sur la liberté de religion ou de conviction, Asma Jahangir, qui met en garde contre les effets contre-productifs du profilage religieux (voir [A/HRC/7/10/Add.3](#), par. 41).

nationale sont des valeurs concurrentes qui s'excluent mutuellement et doivent faire l'objet d'arbitrage, divers titulaires de mandat, notamment le Rapporteur spécial sur la liberté de religion ou de conviction, ont reconnu au cours des trente dernières années que la promotion et la protection des droits de l'homme, notamment la liberté de religion ou de conviction, et la sécurité nationale sont complémentaires, interdépendantes, et se renforcent mutuellement.

8. Il convient également de noter que, selon le paragraphe 3 de l'article 18 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, il n'est pas acceptable d'invoquer la « sécurité nationale » pour imposer des restrictions aux manifestations d'une religion ou conviction. Il est toutefois possible, pour assurer la sécurité nationale, de limiter certains droits liés à l'exercice du droit à la liberté de religion ou de conviction, par exemple la liberté d'expression ou d'association, si les clauses restrictives correspondantes respectent des conditions supplémentaires. En tout état de cause, le droit de manifester librement sa religion ou conviction ne peut être limité que si les cinq conditions suivantes sont strictement respectées : a) la mesure en question est prescrite par la loi (autrement dit, elle est accessible, prévisible et libellée avec assez de précision pour permettre à une personne rationnelle d'adapter son comportement) ; b) elle est nécessaire aux fins de la protection de la sécurité, de l'ordre, de la santé ou de la morale publiques et des libertés et droits fondamentaux d'autrui ; c) elle est conforme au principe de proportionnalité ; d) elle est appliquée d'une manière qui ne porte pas atteinte aux droits garantis au titre de la liberté de religion ou de conviction ; e) elle n'est pas discriminatoire dans ses buts ou ses effets.

9. La recherche empirique révèle en outre que plus le respect de la liberté de religion ou de conviction est généralisé, moins nombreux sont les cas de persécution religieuse et les conflits d'origine religieuse³. Selon des études portant sur les « inégalités horizontales », les inégalités et la discrimination fondées sur l'identité religieuse risquent fort d'augmenter le nombre de conflits⁴. Il est donc essentiel que les autorités chargées de veiller à la sécurité dialoguent avec les acteurs compétents en matière de liberté de religion ou de conviction⁵ et avec ceux qui s'emploient à promouvoir les libertés du citoyen, et qu'elles les écoutent.

10. Dans le présent rapport, le Rapporteur spécial examine brièvement la manière dont la violence commise au nom d'une religion ou conviction influence les représentations de la relation existant entre les droits de l'homme et la sécurité nationale. Il y affirme que les stratégies mises en œuvre pour prévenir l'extrémisme violent s'attirent fréquemment l'hostilité de nombreuses communautés de foi ou de conviction, ce qui fragilise l'exercice de certaines libertés fondamentales et va à l'encontre des objectifs ultimes consistant à renforcer la sécurité publique, la

³ Brian Grim et Roger Finke, *The Price of Freedom Denied: Religious Persecution and Conflict in the Twenty-First Century* (Cambridge University Press, 2010). Voir également A/HRC/70/674, par. 26 et 28.

⁴ La discrimination fondée sur la religion ou la conviction fait partie des facteurs pris en compte par les études empiriques portant sur les inégalités horizontales. Voir, par exemple, Frances Stewart, « Horizontal inequalities as a cause of conflict » (2009) ; disponible à l'adresse : www.bradford.ac.uk/social-sciences/media/socialsciences/BDLStewart.pdf.

⁵ Cet impératif inclut la nécessité de consulter les minorités religieuses et autres sur les questions qui les concernent, qui découle des droits des minorités [voir le paragraphe 3 de l'article 2 de la Déclaration sur les droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques (résolution 47/135 de l'Assemblée générale, annexe)].

tolérance et la compréhension mutuelle (voir [A/HRC/31/65](#))⁶. Fort de ce constat, le Rapporteur spécial soutient que les pratiques relatives à la lutte contre l'extrémisme violent ont, d'une certaine manière, fait de la religion ou des convictions un enjeu de sécurité, où la religion est perçue comme une menace appelant l'adoption de mesures politiques et juridiques exceptionnelles et punitives⁷.

11. Cette situation compromet et viole la liberté de religion ou de conviction ainsi que les droits dont elle dépend, fragilise la confiance publique et la résilience sociale et réduit l'efficacité des efforts déployés pour prévenir l'extrémisme violent. C'est pourquoi, le Rapporteur spécial affirme également que garantir à tous le droit à la liberté de religion ou de conviction permet d'atténuer les conflits liés à la religion ou à la conviction, ce qui favorise la cohésion sociale et la sécurité humaine.

12. Enfin, le Rapporteur spécial étudie certaines initiatives engagées au sein du cadre de l'Organisation des Nations Unies relatif aux droits de l'homme afin de faire du respect de la liberté de religion ou de conviction un facteur de cohésion sociale, de confiance publique et de résilience face à l'extrémisme violent, conformément au programme de mise en œuvre présenté par le Rapporteur spécial dans son premier rapport au Conseil des droits de l'homme ([A/HRC/34/50](#)).

III. Un large éventail de lois et de pratiques nationales

13. Face à l'extrémisme violent, les États ont pris rapidement un large éventail de mesures législatives, administratives et politiques ciblant toute une série d'activités menées à la fois par les individus et les communautés. Parmi ces mesures, on peut citer les lois incriminant les signes avant-coureurs supposés du terrorisme (par exemple, les discours considérés comme « extrémistes », racistes, xénophobes ou discriminatoires) et les activités visant à déjouer les stratégies de recrutement mises en œuvre par les groupes terroristes. Certains États ont appuyé des programmes qui ciblent les éléments dits déclencheurs des comportements extrémistes violents en préconisant l'intervention de la société civile ou en encourageant certaines communautés à appliquer des programmes de détection et d'accompagnement. D'autres ont adopté des mesures axées sur les conditions sous-jacentes, ou facteurs, de l'extrémisme violent.

14. Très souvent, la riposte des États à l'extrémisme violent compromet gravement la défense de la liberté de religion ou de conviction, notamment lorsqu'elle débouche sur : a) l'adoption de lois et de politiques qui limitent directement la liberté de religion ou de conviction ; b) une restriction de l'exercice de la liberté de religion ou de conviction découlant des limites imposées à d'autres droits fondamentaux ; c) une mise sous observation d'organisations religieuses qui s'apparente à une immixtion dans les affaires religieuses des communautés de croyants. Ces dernières années, les titulaires de mandat au titre d'une procédure spéciale et le Rapporteur spécial sur la liberté de religion ou de conviction ont transmis aux États un certain nombre de communications conjointes portant sur les pratiques discriminatoires directes et les restrictions brutales que ces derniers imposent aux personnes appartenant à des

⁶ Voir également Faiza Patel et Amrit Singh, « The human rights risks of countering violent extremism programs », 7 avril 2016 ; disponible à l'adresse : www.justsecurity.org/30459/human-rights-risks-countering-violent-extremism-programs/.

⁷ Barry Buzan, Ole Wæver et Jaap de Wilde, *Security: A New Framework for Analysis* (Londres, Lynne Rienner Publishers, 1998).

minorités religieuses ou de conviction soupçonnées de représenter une menace pour l'ordre public.

A. Formalités d'enregistrement

15. De nombreux gouvernements ont commencé à s'inquiéter de la possibilité que des groupes réputés « extrémistes », ou considérés comme représentant une menace pour l'identité nationale ou l'ordre public, puissent acquérir le statut de personnalité juridique, qui leur permettrait de bénéficier d'avantages, d'exemptions et d'autres droits. Certains ont répondu à ces préoccupations en créant des systèmes d'enregistrement obligatoire, en refusant ou annulant l'enregistrement de certaines communautés, en adoptant des lois relatives à l'enregistrement plus restrictives ou en exigeant des communautés déjà enregistrées qu'elles se réenregistrent (voir [A/HRC/22/51](#), par. 42 et 43).

16. Ces mesures ont empêché certaines communautés de foi ou de conviction d'acquérir ou de conserver le statut de personnalité juridique. Or, l'accès à un tel statut entre dans le champ d'application du droit à la liberté de religion ou de conviction. Il est essentiel au fonctionnement de nombreuses communautés de foi ou de conviction, au quotidien. Pour autant, en droit international des droits de l'homme, les communautés de foi ou de conviction ne sont pas tenues de demander le statut de personnalité juridique si elles ne le souhaitent pas. Les croyants et non-croyants, ainsi que les communautés de foi ou de conviction, jouissent en tout état de cause des droits inscrits dans le droit international des droits de l'homme, même si aucun État ni aucune autorité n'a reconnu ou considéré formellement leur foi, ou même si cette reconnaissance a été annulée.

17. Quoi qu'il en soit, priver une communauté de foi ou de conviction de statut juridique peut avoir une incidence considérable sur les aspects collectifs du droit à la liberté de religion ou de conviction – notamment la possibilité pour les croyants de se rassembler pour pratiquer leur foi –, et compromettre ainsi la viabilité de la communauté elle-même. L'absence de personnalité juridique suscite également des questions à propos des droits de ces communautés en matière de propriété, en particulier concernant les biens utilisés comme lieux de culte et d'éducation. À nouveau, ce fait peut avoir une incidence directe sur la dimension collective du droit fondamental à la liberté de religion ou de conviction⁸.

B. Liberté de circulation

18. Certains États ont modifié différents aspects de leur législation afin d'empêcher des individus considérés comme des « extrémistes » de se déplacer sur leur territoire, risquant, de ce fait, de donner lieu à des pratiques discriminatoires fondées sur la religion ou la conviction. Ainsi, les initiatives visant à renvoyer des personnes dans leur pays de résidence ou dans le pays dont elles ont la nationalité, les mesures qui révisent les règles applicables aux demandeurs d'asile ou aux migrants et les dispositions qui modifient les règles relatives à la nationalité, voire qui révoquent la citoyenneté, sont autant de pratiques contraires aux normes internationales relatives

⁸ Pour un débat riche sur les conséquences négatives de cette mesure, voir Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE), *Guidelines on the Legal Personality of Religious or Belief Communities* (Varsovie, Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme de l'OSCE, 2014). Disponible à l'adresse : www.osce.org/cdihr/139046.

aux droits de l'homme. Il est évident que de telles mesures ont des conséquences considérables sur la liberté de circulation. Elles ont également de graves répercussions sur le droit à la présomption d'innocence et le droit à une procédure régulière, le droit d'être protégé contre la privation arbitraire de la nationalité, le droit à la liberté et à la sécurité et le droit à la liberté de religion ou de conviction (voir [A/HRC/31/65](#), par. 41).

C. Profilage, surveillance et harcèlement

19. Certains États continuent d'adopter, dans le cadre de la prévention et de la répression de l'extrémisme violent, des lois et des politiques qui établissent, à partir de stéréotypes, le profil des membres de certains groupes religieux ou de conviction (que les États concernés estiment portés vers la « radicalisation », l'« extrémisme » ou la « criminalité »), parmi lesquelles des politiques prenant les manifestations pacifiques de convictions religieuses pour indicateurs du soutien à l'extrémisme violent. D'autres États utilisent de manière de plus en plus abusive des mesures nationales de sécurité libellées en des termes vagues pour s'attaquer aux opposants politiques, aux défenseurs des droits de l'homme, aux journalistes, aux militants écologistes, aux artistes et aux responsables syndicaux. D'autres États encore, nombreux, s'inquiètent de ce que certains lieux de culte ne soient des environnements de radicalisation propices au terrorisme et au recrutement par des groupes qui épousent la violence, et réagissent en passant au crible les sermons, en contrôlant les allées et venues des fidèles fréquentant les lieux de culte et en les interrogeant, et en déployant d'autres activités de surveillance. Parfois, des gouvernements ont fait fermer les lieux de culte et interdit à certains chefs religieux de continuer d'occuper des positions particulières au sein de la communauté, ou d'y accéder.

20. Par ailleurs, selon une étude, des gouvernements persistent à invoquer des problèmes de sécurité pour interdire formellement certains groupes religieux ou de conviction, ou pour faire de l'appartenance à ces groupes une infraction pénale⁹. Les critères avancés ne semblent pas toujours clairs ou ne semblent pas forcément reposer sur des éléments prouvant que le groupe soit impliqué dans des actes de violence ou incite à les commettre, ou leur fournisse un appui matériel. Certains États ne reconnaissent qu'une religion ou des religions particulières, restreignent la pratique des autres religions ou convictions et prétextent des mesures de sécurité pour faire obstacle à la promotion de ces religions, affirmant souvent qu'autoriser les pratiques de religions ou de convictions différentes aggraverait les hostilités sociales. Il n'est pas rare que les personnes persécutées dans le cadre de ces lois soient considérées comme membres d'une communauté de foi ou de conviction qui « dénature » l'interprétation des religions « reconnues ».

21. Dans le même esprit, certains États considèrent que la promotion d'une religion particulière est en réalité une question relevant de l'identité nationale et que sa protection doit donc être traitée au regard des impératifs de sécurité nationale (voir [A/HRC/37/49](#)). De ce fait, ces États peuvent promouvoir une religion ou des religions particulières de manière indirecte plutôt que par l'intermédiaire de la législation officielle, par exemple, lorsqu'ils favorisent une religion particulière, ou une interprétation d'une religion, sur les médias sociaux et dans les déclarations officielles

⁹ Pew Research Center, *Global Uptick in Government Restrictions on Religion in 2016* (2018). Disponible à l'adresse : www.pewforum.org/2018/06/21/global-uptick-in-government-restrictions-on-religion-in-2016/.

du gouvernement tout en considérant les autres religions ou convictions comme une menace pour la sécurité, afin de limiter le prosélytisme auprès des populations¹⁰.

IV. Principaux obstacles à la prévention et à la répression de l'extrémisme violent et à la protection de la liberté de religion ou de conviction

22. Protéger le droit à la liberté de religion et de conviction tout en luttant contre l'extrémisme violent présente un certain nombre de difficultés. Premièrement, l'absence d'une définition consensuelle du terme « extrémisme violent » empêche l'élaboration à l'échelle mondiale d'une stratégie de lutte contre le terrorisme et de prévention de l'extrémisme violent convaincante et contribue à la mise en œuvre de pratiques abusives, par exemple l'assimilation à l'extrémisme violent de convictions et de pratiques considérées comme extrêmes. Deuxièmement, le fait que certains membres d'une communauté de foi ou de conviction recourent à la violence au nom de leur religion ou conviction tend à jeter le discrédit sur les autres membres de la communauté, indépendamment du comportement de ces derniers. Troisièmement, comme cela a été souligné au paragraphe 8 ci-dessus, le fait que ce en quoi une personne croit – ou ne croit pas – soit absolument inviolable n'empêche pas que la manifestation publique d'une religion ou d'une conviction puisse être restreinte dans des circonstances exceptionnelles et dans le strict respect du régime de limitations prévu par le droit international. Enfin, le droit à la liberté de religion ou de conviction est autant renforcé que remis en cause par d'autres droits de l'homme, tels que le droit à la liberté d'expression.

A. Définir l'« extrémisme violent »

23. Dans son rapport de 2016 au Conseil des droits de l'homme, l'ancien Rapporteur spécial sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste, Ben Emmerson, a constaté que l'absence d'une définition exhaustive et universellement acceptée permettant d'identifier les cas d'extrémisme violent constitue un obstacle non négligeable à la lutte contre ce phénomène (voir [A/HRC/31/65](#), par. 55). Qui plus est, le cadre juridique international relatif à la lutte contre le terrorisme existant prévoit des obligations concernant le terrorisme et l'extrémisme violent alors qu'il n'établit pas de définition exhaustive de ces termes¹¹. Cette situation a conduit les entités des Nations Unies engagées dans la prévention et la répression de l'extrémisme violent, tout comme de nombreux États, à adopter des définitions trop larges qui risquent de favoriser, contre toute attente, la violation des droits de la personne, voire l'utilisation abusive du terme (voir [A/HRC/31/65](#)).

¹⁰ Sos Avetisyan *et al.*, « The 'mantra of stability' versus human security in the post-Soviet space », *Global Campus Human Rights Journal*, vol. 1, n° 2 (2017).

¹¹ Toutefois, dans son article 2 b), la Convention internationale pour la répression du financement du terrorisme définit l'acte terroriste comme : « [t]out autre acte destiné à tuer ou blesser grièvement un civil ou toute autre personne qui ne participe pas directement aux hostilités dans une situation de conflit armé, lorsque, par sa nature ou son contexte, cet acte vise à intimider une population ou à contraindre un gouvernement ou une organisation internationale à accomplir ou à s'abstenir d'accomplir un acte quelconque ».

24. Un autre ancien Rapporteur spécial sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste, Martin Scheinin, a prévenu qu'« il exist[ait] un risque qu'en ayant recours à la notion de « terrorisme » sans définir ce terme, la communauté internationale légitime sans le vouloir le comportement de certains régimes oppresseurs, le message délivré étant qu'une action ferme doit être engagée contre le « terrorisme », quel que soit le sens donné à ce mot » (voir [E/CN.4/2006/98](#), par. 27)¹².

25. Il convient de noter que les opinions radicales ou extrêmes en tant que telles ne constituent pas une menace pour la société si elles ne sont pas associées à la violence ou à tout autre acte illicite, par exemple l'incitation à la violence ou la discrimination, telles qu'elles sont définies en vertu du droit international des droits de l'homme. Par ailleurs, le sens du terme « radical » n'étant pas clair, il faut présumer que le droit d'avoir et d'exprimer ces opinions est protégé dans le cadre du droit international des droits de l'homme. En outre, il n'existe pas de parcours type menant au terrorisme, ni de facteurs de radicalisation terroriste homogènes. Les profils établis à partir d'hypothèses stéréotypées fondées sur la religion, la race, l'appartenance ethnique, le genre et le statut socioéconomique et autres sont non seulement discriminatoires, mais également inefficaces¹³.

26. Le Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme et les organes régionaux ont critiqué des lois incriminant l'« extrémisme » pour avoir ciblé des comportements non violents et utilisé des définitions larges et imprécises¹⁴. Conformément aux articles 18 et 19 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, le droit d'avoir une opinion et la liberté d'avoir ou d'adopter une religion ou une conviction de son choix (*forum internum*) ne peuvent faire l'objet d'aucune restriction¹⁵. Les États associent souvent l'« extrémisme » et la « radicalisation » à la violence, ce qui est problématique étant donné qu'aucune donnée empirique ne laisse supposer une relation prévisible entre considérations « extrémistes » et actes violents, ou une progression linéaire des uns aux autres. De plus, supposer qu'un individu ou un groupe d'individus est « extrémiste » n'équivaut pas à prouver qu'il soit violent. Seules les personnes pour lesquelles il a été établi qu'elles préparaient ou poursuivaient des actes extrémistes violents peuvent être considérées comme telles.

27. S'ils veulent que les mesures de sécurité qu'ils ont prises pour prévenir et réprimer l'extrémisme violent soient à la fois efficaces et efficientes, les États devraient donc s'assurer qu'elles ciblent les comportements, et non les opinions ou les convictions. Avant de prendre toute mesure punitive, les États doivent montrer, preuves irréfutables à l'appui, que des individus ou groupes d'individus ont été impliqués dans des activités incitant à la discrimination ou à la violence, ou que ces

¹² Dans son rapport final présenté au Conseil des droits de l'homme, M. Scheinin a proposé des définitions types des notions de terrorisme et d'incitation au terrorisme (voir [A/HRC/16/51](#), par. 29 à 32).

¹³ L. Slachmuis, *Transforming Violent Extremism: A PeaceBuilder's Guide* (Washington, Search for Common Ground, 2017).

¹⁴ Voir [A/HRC/33/29](#), par. 18 et 61; Commission européenne pour la démocratie par le droit, *Opinion on the Federal Law on Combating Extremist Activity of the Russian Federation*, n° 660/2011, CDL-AD (2012)016, par. 31, 35, 36 et 49, et Cour européenne des droits de l'homme, *Case of Mariya Alekhina and Others v. Russia*, requête n° 38004/12, arrêt du 17 juillet 2018, par. 257, 267 et 268.

¹⁵ Voir [A/HRC/33/29](#), par. 61 et 62; Comité des droits de l'homme, observation générale n° 22 (1993) sur le droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion, par. 3; et Comité des droits de l'homme, observation générale n° 34 (2011) sur la liberté d'opinion et la liberté d'expression, par. 9.

individus ou groupes compromettent, de toute autre manière concrète, les droits et libertés d'autrui. Les mesures doivent être prévues par la loi, nécessaires, proportionnées et non discriminatoires. Cela dit, les États doivent également mettre en place des conditions permettant de dénoncer, d'exposer et de discréditer les discours extrémistes qui frôlent, voire franchissent, le seuil de l'incitation à la violence, sans restreindre l'exercice des droits à la liberté de pensée, de conscience, de religion ou de conviction, d'opinion et d'expression.

B. Interprétations erronées de la radicalisation

28. L'histoire regorge d'exemples de religions ou de convictions, ou d'interprétations de ces dernières, qui ont été invoquées pour appuyer ou justifier des actes odieux de violence ou de discrimination. Ces justifications sont considérées comme une source de conflits sectaires, utilisées pour légitimer des guerres de conquête et perpétuer des actes déplorables faisant fi de l'égalité et du respect élémentaire de la dignité humaine. Récemment encore, des massacres et des actes de nettoyage ethnique et de génocide ont été perpétrés, soit au nom de la religion, soit en raison de l'identité religieuse des victimes.

29. En général, la religion ou la conviction peut donner lieu à deux types d'extrémisme violent. Le premier est l'utilisation de la violence au nom de la religion, de manière ciblée ou systématique. Il peut s'agir d'actes de coercition commis au sein de la sphère privée, ou relatifs à cette dernière, par exemple les « crimes d'honneur ». Le second est le recours à la violence pour exprimer, de manière collective, une haine religieuse contre des personnes ciblées à cause de leur identité liée à la religion ou à la conviction. Dans la pratique, ces deux types de violence se recoupent souvent.

30. Les violences commises au nom de la religion prennent la forme d'attaques aveugles ou ciblées lancées contre des individus ou des communautés, par exemple les attentats-suicides, la répression et autres formes de violence institutionnelle ou structurelle. La majorité de ces attaques visent les personnes ou les institutions à l'échelle locale mais, ces dernières années, il est devenu de plus en plus courant d'assister à un type de violence, commis au nom de la religion ou de convictions, dans des lieux de la vie quotidienne afin d'adresser des messages au monde entier (voir A/HRC/28/66).

31. Dans certains pays, les groupes armés font appel à la religion pour justifier des atrocités telles que massacres ciblés, exécutions extrajudiciaires et sommaires, disparitions forcées, torture, violence sexuelle, attaques sans discrimination contre les civils, expulsions de masse, réduction en esclavage ou anéantissement systématique de certaines communautés. Dans d'autres pays, des groupes d'autodéfense harcèlent les minorités religieuses ou de conviction, vandalisant leurs cimetières et lieux de culte, s'emparant de leurs terres ou de leurs biens et menaçant leur sécurité (voir A/68/268 et A/HRC/22/51).

32. Il est clair que l'extrémisme violent ne se limite pas à une religion ou à une région particulières : que ce soit dans des pays de l'hémisphère Nord comme de l'hémisphère Sud, de nombreuses religions ont servi de prétexte à des acteurs, étatiques ou non, pour justifier différentes formes de violence. L'extrémisme peut être tout aussi violent lorsqu'il émane d'une idéologie de gauche comme d'une pensée de droite, ou de toute autre idéologie politique dont les partisans fanatisés usent de ce moyen pour défendre une cause non religieuse ou liée à l'athéisme ou à la laïcité. De tout temps, ces acteurs ont cherché à tirer profit de la faiblesse des gouvernements et

des tensions existantes en exploitant le mécontentement, justifié ou non, des populations pour inciter ces dernières à soutenir ou commettre des actes violents.

33. Les populations ciblées par les tenants de la violence considèrent que l'extrémisme violent est un moyen de remédier à leurs griefs ou de satisfaire d'autres besoins nés de leur vécu et de leur quotidien. Toutefois, la voie qui mène un individu à envisager la violence terroriste comme mode d'action reste indéterminée. Les études réalisées jusqu'à présent montrent que, malgré l'existence d'un certain nombre de facteurs de répulsion et d'attraction définissables, les chemins qui conduisent des opinions extrêmes aux actes de terrorisme sont non linéaires et imprévisibles, et les éléments déclencheurs de l'action violente sont personnels (voir [A/HRC/31/65](#)).

34. Qui plus est, l'identité particulière des auteurs d'actes violents n'est pas symptomatique de l'extrémisme violent ni ne définit la nature de l'idéologie dont ils se réclament, même si cette idéologie peut être vue comme radicale. Le fait que certains individus incitent à la discrimination, à l'hostilité ou à la violence ne signifie pas, par ailleurs, qu'une communauté de foi ou de conviction partage ces opinions, ni qu'elle tolère la violence. À cet égard, comme cela a déjà été dit, les actes des membres d'une communauté de religion sont à imputer aux individus qui les commettent, et non à la communauté ou à ses membres dans leur globalité.

35. La violence commise au nom d'une religion ou conviction vise essentiellement les personnes qui appartiennent à des minorités religieuses ou de conviction, notamment les convertis, les humanistes, les athées et les agnostiques qui, à travers le monde, subissent des actes d'intimidation, de répression et de violence (voir [A/67/303](#), par. 15). Pour autant, cette violence peut également toucher les croyants dissidents au sein d'une religion ou conviction majoritaire. De nombreux autres groupes, notamment les adeptes de croyances autochtones et les fidèles de mouvements religieux minoritaires ou inédits, souvent discrédités sous l'appellation de « secte » ou « culte », peuvent également être victimes de violences. Les personnes suspectées de nuire à la « cohésion nationale » sont souvent la cible de manifestations violentes d'intolérance et, malheureusement, les voix des modérés qui s'opposent activement à l'utilisation abusive de leur religion pour justifier la violence ou le fanatisme risquent fort d'être accusés de trahison ou de blasphème, motifs appelant souvent des mesures de représailles. Ces situations peuvent s'envenimer lorsqu'il existe un climat d'impunité.

36. Par ailleurs, les pratiques néfastes imposées au nom d'une religion, conviction ou tradition à de nombreuses femmes et filles, victimes de « crimes d'honneur », d'attaques à l'acide, d'amputations, de flagellations et d'autres pratiques violentes, mettent en évidence le caractère sexiste de ces violences. Les femmes et les filles souffrent également de manière disproportionnée de violences sexuelles telles que viols, vérifications de virginité, esclavage sexuel, mutilations génitales, mariages précoces et forcés, mariages par enlèvement et rites de veuvage, généralement conjugués à des conversions forcées et à d'autres formes de cruauté. La plupart de ces violences ont lieu dans la « sphère privée » et ne sont pas considérées sous l'angle de la sûreté et de la sécurité publique.

37. Acteurs du secteur privé et agents de l'État commettent d'une même manière, au nom de la religion, des violences homophobes et transphobes motivées par l'orientation sexuelle et l'identité de genre des individus. Les personnes considérées comme lesbiennes, gays, bissexuelles ou transgenres subissent, lorsqu'on découvre ou qu'elles révèlent leur orientation sexuelle ou leur identité de genre, des violences telles que viols collectifs, viols dits curatifs et violences familiales

(voir [A/HRC/14/22/Add.2](#), par. 38 à 89). L'extrémisme violent peut également révéler son caractère sexiste lorsque, par exemple, des groupes violents se servent de femmes et de filles – qui, selon l'opinion reçue, seraient inoffensives – pour mettre leurs projets violents à exécution, ou lorsque celles-ci sont réduites à l'esclavage sexuel.

38. La violence commise au nom de la religion amène de nombreuses personnes à se méfier de certaines religions, sinon de la religion d'une manière générale, qu'elles considèrent comme une menace contre la paix et l'harmonie. D'aucuns soutiennent que, lorsqu'elle n'est pas cantonnée à la sphère privée, la religion influe sur la politique en provoquant dissensions, conflits et violences, qui incitent à certaines formes de terrorisme. D'autres prétendent qu'il existe une relation établie entre certaines doctrines religieuses et le terrorisme. Hélas, le fait est que, même si une religion ou conviction n'incite pas expressément au terrorisme, certaines personnes croient qu'il est légitime, voire nécessaire, de tuer au nom de leur foi ou de leurs convictions.

C. Concilier les dimensions publique et privée de la religion ou de la conviction

39. Si le droit international fait obligation aux États de défendre le droit à la liberté de religion ou de conviction, c'est la manifestation de ce droit qui suscite souvent des difficultés, lorsque les individus s'organisent en communauté de foi ou de conviction ou qu'ils appliquent concrètement les préceptes auxquels ils adhèrent. S'il est établi que toute restriction à la liberté de manifester sa religion ou ses convictions doit respecter strictement le régime de limitations prévu par le droit international, l'ampleur exacte de ces restrictions dans des circonstances données est devenue un point d'achoppement dans de nombreux pays.

40. Les controverses portant sur l'éventualité d'interdire la construction de minarets et le débat en cours dans de nombreux pays sur la question de savoir si les individus devraient avoir le droit de porter des symboles religieux dans les établissements d'enseignement ou sur les lieux de travail ou, au demeurant, dans tout espace public, montrent à quel point les questions relatives à la portée et aux limites de la liberté de religion ou de conviction sont complexes et pressantes. Certains, tenants de la laïcité, soutiennent que les manifestations de la religion devraient rester cantonnées à la sphère privée afin de préserver un espace « neutre » dans lequel tous les individus sont traités sur un pied d'égalité, quelles que soient leurs origines ou leurs convictions. D'autres affirment que chacun doit pouvoir manifester sa religion ou conviction librement, conformément aux droits inscrits dans les normes et règles internationales relatives aux droits de l'homme, et dénoncent les conséquences inégales de lois apparemment neutres sur différentes communautés de religion. Le Rapporteur spécial réaffirme que toute restriction à la manifestation d'une religion ou conviction doit respecter strictement le régime de limitations prévu par le droit international des droits de l'homme et reposer sur des éléments factuels clairs.

41. La nécessité de protéger la sécurité et l'ordre publics ne fait manifestement aucun doute. Il existe cependant un danger que l'État invoque comme excuse pour restreindre les droits des personnes appartenant à une communauté de foi ou de conviction qu'il juge gênante. Certains États ont interprété les restrictions imposées au nom de la sécurité et de l'ordre publics comme des « restrictions d'intérêt public » ; dans de nombreux cas, on les a étendues pour favoriser une forme restrictive de laïcité.

42. Par ailleurs, il n'est pas toujours possible de faire une distinction entre, d'une part, les obligations et les actes de religion ou de conviction fondés sur la conscience et, d'autre part, la foi ou les systèmes internes de croyance, en particulier lorsqu'il s'agit de trancher sur des questions relatives au droit d'agir conformément à sa religion ou conviction. Ainsi, les obligations fondées sur la foi ne peuvent pas toujours se limiter à la sphère privée. Pour certains, la religion ou conviction est un mode de vie, et certains préceptes sont interprétés comme une injonction à exprimer publiquement sa religion ou conviction. De plus, les valeurs fondées sur une religion ou conviction imposent souvent des comportements sociaux et des responsabilités auxquels les individus sont tenus de se conformer. Autrement dit, pour beaucoup, convictions et mode de vie sont interdépendants.

43. C'est sur la base de ce postulat que le droit international protège le *forum internum* de façon inconditionnelle. Toutefois, certains programmes destinés à prévenir et à combattre l'extrémisme violent s'appuient sur une philosophie qui tente de restreindre le *forum internum* (lequel est un droit absolu, non susceptible de dérogation) au niveau de l'expression religieuse (qui n'est pas un droit absolu). Le Rapporteur spécial constate que les tentatives de « mettre de l'ordre » dans la sphère privée peuvent s'apparenter à une contrainte indirecte en matière de religion ou de conviction et violer l'interdiction absolue de l'immixtion dans le *forum internum*.

D. Concilier liberté de religion ou de conviction et autres droits

44. L'exercice de la liberté de religion ou de conviction dépend de celui des autres droits de l'homme, y compris la liberté d'expression, le droit de réunion pacifique et de libre association, la liberté de circulation, le droit à la vie privée, le droit à l'égalité devant la loi, le droit à l'éducation et le droit au meilleur état de santé possible, pour n'en citer que quelques-uns. La liberté de religion ou de conviction ne prend pleinement son sens que lorsque tous les droits de l'homme sont respectés. En effet, dans le cas contraire, nombre de ses dimensions se retrouvent appauvries, voire vidées de leur sens, ce qui peut entraîner une mise en concurrence de cette liberté avec d'autres droits fondamentaux ou des conflits d'intérêts entre religieux et laïcs.

45. Comme indiqué plus haut, contrairement à la sécurité nationale, la sécurité publique figure parmi les motifs légitimes, au sens du paragraphe 3 de l'article 18 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, pour justifier une restriction de la liberté de manifester sa religion ou ses convictions. Or, étant donné que de nombreuses activités peuvent être perçues comme une menace pour la sécurité publique, « les États risquent de justifier des restrictions [de la liberté de religion ou de conviction] répondant à des intérêts de sécurité nationale en affirmant qu'un groupe [religieux ou de conviction] mène des activités politiques qui mettent en danger l'ordre et la sécurité publics¹⁶ ».

46. Certaines restrictions de la liberté d'expression visant à protéger la sécurité nationale, qui sont autorisées dès lors qu'elles respectent les dispositions pertinentes du droit international des droits de l'homme¹⁷, ont également été appliquées pour

¹⁶ Donna Sullivan, « Advancing the freedom of religion or belief through the United Nations Declaration on the Elimination of Religious Intolerance and Discrimination », *American Journal of International Law*, vol. 82, n° 3, 1988.

¹⁷ Art. 19, *Principes de Johannesburg relatifs à la sécurité nationale, à la liberté d'expression et à l'accès à l'information*, Londres, 1996. Disponible (en anglais uniquement) à l'adresse : www.article19.org/data/files/pdfs/standards/joburgprinciples.pdf.

restreindre la liberté de religion ou de conviction de façon indirecte et tenter ainsi de contourner les garanties mises en place pour la protéger. Par exemple, les lois qui érigent en infraction des types de discours mal définis, tels que le concept de « discours haineux », risquent d'être appliquées de façon arbitraire dans le cas de propos touchant la religion ou la conviction¹⁸. Le fait d'incriminer certaines formes de discours religieux en les qualifiant de « discours haineux » peut entraîner de graves conséquences, allant jusqu'à la prison pour des actes, en soi, non violents. Toute loi appliquée dans un tel esprit porte indirectement atteinte au droit des personnes à la liberté de religion ou de conviction. Tel est le cas, notamment, des lois qui incriminent l'apostasie ou le blasphème, lesquelles constituent non seulement une restriction de la liberté de religion ou de conviction, mais encore une atteinte au droit à la liberté d'expression¹⁹.

Lois sur l'apostasie ou le blasphème

47. Le fait de qualifier certaines manifestations de la religion ou de la conviction d'« extrémistes » ou de « menaces à l'ordre public », même lorsqu'elles ne sont aucunement liées à des actes de violence, revient aussi à cibler les activités des missionnaires et de toute personne cherchant à convertir autrui à sa foi. Au moins 69 États sont dotés de lois sur l'apostasie ou le blasphème, lesquelles sont souvent faussement présentées comme des lois visant à « lutter contre l'incitation » et véhiculent l'idée selon laquelle le fait d'exprimer certaines opinions en société peut « offenser » certaines personnes, saper « l'union nationale » ou troubler la sécurité et l'ordre publics (voir [A/72/365](#), par. 27). Dans certaines juridictions, la législation antiterroriste est utilisée pour cibler les communautés de croyants les plus récentes et poursuivre des auteurs présumés de blasphème devant des tribunaux antiterroristes.

48. Le rôle que joue Internet dans le recrutement et la radicalisation des individus a poussé de nombreux États à adopter un ensemble de lois et de mesures répressives visant à bloquer, à filtrer ou à interdire certains contenus ou sites Web. Le fait que de telles lois existent et soient appliquées est souvent motivé par des impératifs de sécurité. Bien que certains États avancent qu'elles ont pour objectif initial de promouvoir « l'harmonie sociale » tout en préservant la sécurité, ces lois portent souvent atteinte, en réalité, à la sécurité et à l'égalité des personnes adhérant à une autre religion (ibid.). Dans certains cas, des mécanismes ont été établis pour déceler certains contenus et sites Web et demander aux fournisseurs d'accès à Internet et aux entreprises de réseaux sociaux de les supprimer²⁰ ; dans d'autres, les lois sur le blasphème ou l'apostasie sont utilisées pour poursuivre des personnes ayant exprimé certaines opinions ou convictions sur des forums en ligne.

49. Depuis 2012, les accusations de blasphème en ligne ont augmenté et de nouvelles formes de menaces et de violences sont apparues²¹. Les personnes qui se servent d'Internet pour diffuser des opinions jugées blasphématoires sont de plus en

¹⁸ Le droit international ne permet d'incriminer le discours haineux que lorsqu'il constitue une incitation à la discrimination, à l'hostilité ou à la violence, comme l'indique le paragraphe 2 de l'article 20 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

¹⁹ Comité des droits de l'homme, observation générale n° 34 (2011) sur la liberté d'opinion et la liberté d'expression, par. 48.

²⁰ Voir, par exemple : Agence de l'Union européenne pour la coopération des services répressifs (EUROPOL), « Internet referral unit to combat terrorist and violent extremist propaganda », communiqué de presse, 1^{er} juillet 2015.

²¹ Voir Joelle Fiss, « Anti-blaspemy offensives in the digital age: when hardliners take over », document d'analyse n° 25, Washington, Brookings Institution, 2016.

plus souvent arrêtées et poursuivies en justice. Les arrestations sont souvent arbitraires, ce qui crée un climat de peur dans lequel les utilisateurs d'Internet ne sont pas sûrs des limites dans lesquelles ils peuvent exercer leurs droits. Il est alarmant de constater que des propos exprimés en ligne, généralement via les réseaux sociaux, peuvent aussi donner lieu dans la vraie vie à des violences collectives (ibid., par. 31). Cette instrumentalisation de l'activité en ligne à des fins sécuritaires permet aux autorités nationales de mener un vaste ensemble d'actions échappant à tout contrôle adéquat.

50. Le cas d'un blogueur emprisonné depuis 2014 après avoir été jugé coupable d'apostasie pour avoir critiqué la discrimination fondée sur la caste est particulièrement frappant²², de même que celui d'un poète condamné à mort en 2015 pour apostasie au motif qu'il aurait proféré des obscénités au sujet de l'État et de figures religieuses et écrit et distribué un livre faisant l'apologie de l'athéisme et de la mécréance²³. Par ailleurs, les préoccupations liées à la sécurité nationale viennent influencer les procès pour apostasie, qui se déroulent de la même façon que ceux qui concernent des menaces pour la sécurité nationale²⁴. Dans certains cas, des personnes accusées de faits relevant des lois sur le blasphème, ou poursuivies simplement en raison de leurs activités sur les médias sociaux ou de leur participation à des conversations sur un réseau social, sont jugées devant des tribunaux antiterroristes.

51. Le Rapporteur spécial rappelle que toutes les mesures de lutte contre la radicalisation terroriste sur Internet, y compris celles régissant le filtrage et le blocage des contenus en ligne jugés contraires au droit international, doivent respecter les normes internationales relatives aux droits de l'homme, l'objectif étant de ne pas entraver illégalement la liberté d'expression et la libre circulation de l'information. Comme l'a souligné le Rapporteur spécial sur la promotion et la protection du droit à la liberté d'opinion et d'expression, David Kaye, les restrictions de contenu doivent toujours être appliquées conformément aux principes de légalité, de nécessité, de légitimité, de proportionnalité et de non-discrimination et dans le respect des garanties d'une procédure régulière (voir A/HRC/38/35, par. 66) ; elles ne sauraient servir à cibler les voix critiques ou dissidentes.

52. Certains États se sont également penchés sur le cas des groupes et personnes se servant de la liberté d'expression pour diffuser des messages d'intolérance qui n'atteignent pas un niveau de gravité suffisant pour constituer une incitation à la discrimination ou à la violence au sens du paragraphe 2 de l'article 20 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques mais qui méritent bel et bien d'être condamnés (voir A/HRC/22/17/Add.4, appendice, par. 20), notamment des discours qui, sans appeler directement à la violence, jettent néanmoins les bases idéologiques d'une action violente. Ces États se sont employés à adopter de nouvelles lois incriminant les discours « extrémistes » qui ne constituent pas une incitation à la violence, en érigeant en infraction le fait de prôner le terrorisme, d'y pousser ou d'y

²² Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme (HCDH), « Des experts des Nations Unies demandent la libération immédiate d'un blogueur mauritanien détenu », 8 mai 2018. Disponible à l'adresse : <https://www.ohchr.org/fr/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=23050&LangID=F>.

²³ Voir HCDH, SAU 10/2015. Disponible (en anglais uniquement) à l'adresse : <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=21775>.

²⁴ Département d'État des États-Unis d'Amérique, « 2008 Human rights report: Iran », 25 février 2009. Disponible (en anglais uniquement) à l'adresse : www.state.gov/j/drl/rls/hrrpt/2008/nea/119115.htm.

encourager de manière directe ou indirecte, d'en faire l'apologie ou d'y apporter un soutien matériel, tandis que d'autres ont fait passer certaines violations du droit civil dans la catégorie des infractions pénales (voir [A/HRC/31/65](#)). Ces nouvelles infractions ont pour point commun de viser la teneur des propos plutôt que l'intention de leur auteur et de ne pas tenir compte du risque de violence ou des cas concrets de violence qu'ils ont entraînés. Le Comité des droits de l'homme a souligné que les infractions liées au fait de « louer », de « glorifier » ou de « justifier » le terrorisme devraient être définies avec précision, de façon qu'elles n'entraînent pas une interférence injustifiée ou disproportionnée avec la liberté d'expression²⁵.

Contrôle de la littérature religieuse

53. Certains États ont également pris des dispositions face aux craintes de voir certaines publications religieuses, en ligne ou hors ligne, faire peser une menace sur la paix et la sécurité. Certains d'entre eux nomment des « experts », chargés d'étudier les différentes publications et de déterminer si elles véhiculent des opinions « extrémistes » ou contraires à la doctrine religieuse, et décident sur cette base d'interdire certains textes, de les censurer ou d'en prohiber la distribution.

54. Les motifs invoqués pour justifier de telles mesures peuvent renvoyer au fait que la publication concernée constitue une incitation à la violence, qu'elle contient des images ou des propos violents, ou que la communauté de croyants qui s'y réfère considère sa foi comme le seul chemin vers le salut et la vérité, ce qui peut menacer l'ordre public. La littérature religieuse relève de l'expression religieuse et jouit donc du même degré de protection que cette dernière en vertu de la liberté d'opinion et d'expression et de la liberté de religion ou de conviction. Par conséquent, toute entrave à sa production ou à sa diffusion peut constituer une violation de ces deux libertés fondamentales et doit être dûment justifiée, conformément aux critères énoncés au paragraphe 3 de l'article 18 et au paragraphe 3 de l'article 19 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

55. En outre, le fait qu'un État nomme des « experts » appelés à arrêter une interprétation authentique des textes fondamentaux des différentes religions ou convictions pose problème à plusieurs égards. En effet, une telle pratique revient à enfreindre l'obligation qu'ont les États de protéger de façon impartiale le droit à la liberté de religion ou de conviction de toutes les personnes placées sous leur juridiction et peut constituer une ingérence paternaliste dans le droit des personnes de décider elles-mêmes des moyens d'aborder pacifiquement les différentes convictions religieuses et philosophiques ainsi qu'une atteinte à la dimension collective de la liberté de religion ou de conviction, dont l'autonomie en matière de doctrine fait partie. L'existence d'interprétations de la religion ou de la conviction arrêtées par l'État va souvent de pair avec des actes d'intolérance.

V. Mettre la liberté de religion et de conviction au service de la résilience des sociétés face à l'extrémisme violent

56. De plus en plus de travaux de recherche mettent en lumière le rôle que joue la liberté de religion ou de conviction lorsqu'il s'agit de promouvoir une société plurielle et capable d'assurer une gouvernance démocratique fondée sur la primauté

²⁵ Comité des droits de l'homme, observation générale n° 34 (2011) sur la liberté d'opinion et la liberté d'expression, par. 46.

du droit et le respect des droits de l'homme et de créer un environnement propice au respect mutuel, à la tolérance et à la compréhension entre personnes de religions, de convictions et de cultures différentes²⁶. Le fait de promouvoir et de défendre le droit à la liberté de religion ou de conviction offre, souvent, une sécurité qui permet de contester ouvertement les discours haineux et violents. Il peut, en outre, faciliter la coexistence pacifique et renforcer la cohésion sociale, jouant ainsi un rôle essentiel en faveur de la sûreté, de la sécurité et de l'ordre publics à long terme. Les responsables de la sécurité devraient écouter les acteurs compétents en matière de liberté de religion ou de conviction et les défenseurs des libertés du citoyen, et dialoguer avec eux.

57. C'est dans cet esprit que l'ONU, dans son travail en faveur du respect de la liberté de religion ou de conviction, s'emploie à éliminer l'intolérance et la discrimination fondée sur la religion ou la conviction²⁷ et mène des initiatives visant à répondre aux inquiétudes suscitées par les appels à la haine religieuse et aux atrocités criminelles, dont notamment des mesures de lutte contre l'intolérance, les stéréotypes négatifs, la stigmatisation, la discrimination, l'incitation à la violence et la violence visant certaines personnes en raison de leur religion ou de leur conviction (voir la résolution 16/18 du Conseil des droits de l'homme). Parallèlement, les initiatives fondées sur le droit international des droits de l'homme et axées sur la prévention des atrocités criminelles peuvent également se révéler utiles, pour renforcer la résilience des sociétés face à l'extrémisme violent, en ce qu'elles donnent un rôle spécifique et proposent des mesures pratiques non seulement aux gouvernements, mais aussi à la société civile et aux acteurs confessionnels. Cela dit, si le dialogue et l'échange avec les acteurs religieux ou de conviction présentent un intérêt dans les stratégies internationales de lutte antiterroriste au sens large, qui a été souligné par le Secrétaire général dans son Plan d'action pour la prévention de l'extrémisme violent²⁸, il faut se garder de les instrumentaliser à des fins sécuritaires ou dans l'optique de prévenir et de combattre l'extrémisme violent.

58. Créer des réseaux collaboratifs d'acteurs confessionnels afin de promouvoir les droits de l'homme représente sans nul doute un objectif louable, en particulier en vue de favoriser le respect du pluralisme. Bien souvent, les organisations religieuses sont les mieux à même de véhiculer un message de tolérance et de réconciliation permettant de défendre le droit de chaque personne de pratiquer sa religion en paix, quel que soit son pays de résidence. Cependant, il faut veiller à ce qu'elles adoptent une approche ouverte et accessible à tous, sans discrimination de quelque type que ce soit. En outre, il importe de veiller à ce que ces réseaux soient véritablement attachés aux droits et libertés consacrés par le droit international des droits de l'homme, faute de quoi ils risquent de contribuer au renforcement des stéréotypes et de l'intolérance sous leurs diverses formes.

²⁶ Voir Faiza Patel et Amrit Singh, « The human rights risks of countering violent extremism programs ». Voir également Anthony Gill et Timothy Shah, « Religious freedom, democratization, and economic development: a survey of the causal pathways linking religious freedom to economic freedom and prosperity and political freedom and democracy », étude présentée à la réunion annuelle de l'Association for the Study of Religion, Economics and Culture, tenue à Washington, le 13 avril 2013. Disponible (en anglais uniquement) à l'adresse : www.asrec.org/wp-content/uploads/2015/10/Gill-Shah-Religious-freedom-democratization-and-economic-development.pdf.

²⁷ Marc Limon, Nazila Ghanea et Hilary Power, « Fighting religious intolerance and discrimination: the United Nations account », *Religion and Human Rights*, vol. 11, n° 1, avril 2016.

²⁸ Voir, par exemple, par. 36 et 49.

A. Résolution 16/18 du Conseil des droits de l'homme et Processus d'Istanbul

59. Les experts des droits de l'homme ont considéré le Processus d'Istanbul relatif à la lutte contre l'intolérance, la discrimination et l'incitation à la haine ou à la violence fondées sur la religion ou la conviction, qui contribue depuis 2011 à l'application du programme énoncé dans la résolution 16/18 du Conseil des droits de l'homme, comme un point de départ prometteur d'une action efficace, intégrée et inclusive de la communauté internationale (voir A/HRC/22/17/Add.4, appendice, par. 41). La résolution définit une stratégie globale et pragmatique qui conjugue un ensemble de mesures législatives, politiques et administratives avec des programmes de communication visant à promouvoir l'égalité, le pluralisme, la participation, l'entente ainsi que la cohésion et la résilience sociales.

60. Le Processus d'Istanbul n'est généralement pas considéré comme utile pour prévenir et combattre l'extrémisme violent. Pourtant, certaines des premières activités menées aux fins de son application – notamment les formations à la détection et à la répression de l'incitation à la violence menées à l'intention des responsables de l'application de loi – ont clairement démontré son utilité à cet égard. De même, sa dernière réunion, tenue à Singapour en juillet 2016, a permis de recenser des projets pratiques de proximité qui ont favorisé la cohésion sociale et la résilience face aux appels à la haine. Cela étant, la plupart des autres réunions organisées dans le cadre du Processus d'Istanbul visaient davantage à trouver des moyens de contester les normes et d'exprimer et de politiser les préoccupations qu'à amener les professionnels à faire preuve d'introspection et à dialoguer avec un ensemble varié d'acteurs.

61. Face à la montée de l'intolérance et aux préoccupations que suscitent les incidences négatives de certaines activités visant à prévenir et combattre l'extrémisme violent, le Rapporteur spécial recommande aux États de relancer le Processus d'Istanbul auprès des professionnels, afin de mettre à profit les pratiques optimales et de favoriser l'introspection et la collaboration en matière de renforcement des capacités. Le Processus d'Istanbul est utile en ce qu'il peut aider les États à promouvoir le pluralisme religieux tout en atténuant certains effets indésirables des politiques visant à prévenir et à combattre l'extrémisme violent et en favorisant la cohésion à long terme.

B. Plan d'action de Rabat

62. Parmi les normes de droit souple connexes, il convient de mentionner le Plan d'action de Rabat sur l'interdiction de l'appel à la haine nationale, raciale ou religieuse qui constitue une incitation à la discrimination, à l'hostilité ou à la violence, adopté lors d'une réunion d'experts tenue à Rabat, en octobre 2012 (A/HRC/22/17/Add.4, appendice), dont le Rapporteur spécial et son prédécesseur ont souligné l'importance en vue de lutter contre l'appel à la haine religieuse qui constitue une incitation à la violence, à la discrimination ou à l'hostilité (voir A/HRC/25/58, A/HRC/28/66, A/HRC/31/18, A/HRC/34/50 et A/72/365). La méthode présentée dans cet instrument, auquel la Cour européenne des droits de l'homme s'est référée dans un récent arrêt²⁹, permet d'évaluer un discours selon six critères – le contexte dans

²⁹ Cour européenne des droits de l'homme, *Mariya Alekhina et autres c. Russie*, par. 110, 187, 190, 191 et 223. Voir également l'opinion individuelle de M^{me} Elósegui, par. 14.

lequel il a été prononcé, son contenu et son étendue, la probabilité qu'il a d'inciter ceux qui l'écoutent à agir contre le groupe visé et le statut et l'intention de son auteur (voir [A/HRC/22/17/Add.4](#), appendice, par. 29) – et est utilisée par les autorités nationales des communications audiovisuelles de la Côte d'Ivoire, du Maroc et de la Tunisie (voir [A/HRC/37/3](#), par. 69).

63. Dans une résolution thématique, le Conseil des droits de l'homme a engagé la communauté internationale à appliquer effectivement la résolution [16/18](#), le Processus d'Istanbul et le Plan d'action de Rabat, « afin d'instaurer un climat qui favorise la lutte contre les propos haineux et la violence » (voir la résolution [34/8](#) du Conseil des droits de l'homme). De même, dans une résolution visant spécifiquement le Myanmar, il a encouragé le Gouvernement de ce pays à continuer de multiplier les mesures prises pour favoriser la tolérance et la coexistence pacifique dans tous les segments de la société conformément à la résolution [16/18](#) et au Plan d'action de Rabat (voir la résolution [34/22](#)). Afin de combattre les appels à la haine qui constituent une incitation à la violence, à la discrimination ou à l'hostilité, en particulier ceux qui sont proférés au nom de la religion ou de la conviction, la Haute-Commissaire aux droits de l'homme s'est référée, dans son rapport de juillet 2018 sur la situation des droits de l'homme des Rohingyas, à la résolution [16/18](#), au Plan d'action de Rabat ainsi qu'à la Déclaration de Beyrouth sur la foi pour les droits et à ses 18 engagements (voir ci-après)³⁰, ce qui illustre leur complémentarité et leur utilité pratique.

C. 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

64. Dans le prolongement du Plan d'action de Rabat, une évaluation du rôle que peuvent jouer les acteurs et dignitaires religieux en vue de prévenir l'incitation à la violence pouvant conduire à des atrocités criminelles telles que le génocide, les crimes de guerre et les crimes contre l'humanité a débuté en avril 2015 et, en juillet 2017, le 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 (Plan d'action de Fès) a été lancé. Ses recommandations, axées sur trois grands thèmes, ont notamment pour objectif : a) de prévenir l'incitation à la violence, y compris l'incitation à l'extrémisme violent et à la violence sexiste ; b) de renforcer les outils de prévention à cet effet ; c) de maintenir un climat propice à la prévention de l'incitation à la violence en favorisant l'émergence de sociétés pacifiques, ouvertes et justes et en appliquant les normes internationales relatives aux droits de l'homme³¹. Les recommandations adressées aux chefs et acteurs religieux au moyen du Plan d'action de Fès peuvent également contribuer à prévenir l'incitation à l'extrémisme violent en encourageant lesdits acteurs à combattre les idéologies qui fomentent l'extrémisme violent et le terrorisme, à livrer des points de vue pertinents et nuancés sur les sujets que s'accaparent les extrémistes religieux et à présenter des contre-

³⁰ Voir [A/HRC/38/CRP.2](#), par. 4. Disponible (en anglais uniquement) à l'adresse www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/RegularSessions/Session38/Pages/ListReports.aspx.

³¹ Organisation des Nations Unies, Conseil œcuménique des Églises, Network for Religious and Traditional Peacemakers, Kaiciid Dialogue Centre, *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 (en anglais uniquement) à l'adresse : http://www.un.org/en/genocideprevention/documents/Plan_of_Action_Religious_Prevent_Incite.

discours aux membres des groupes extrémistes violents ou terroristes et aux personnes qui sont attirées par ces groupes, ainsi qu'à renforcer la résilience de la population, et en particulier celle des jeunes, face à l'extrémisme violent. Il convient de lire le Plan d'action de Fès, dans lequel il est notamment recommandé de prévenir l'extrémisme violent selon une approche globale et non uniquement axée sur la sécurité³², en parallèle avec le Plan d'action de Rabat ainsi qu'avec le Cadre d'analyse des atrocités criminelles, dont les enseignements relatifs aux facteurs de risque et au renforcement de la résilience de la société peuvent enrichir les stratégies visant à prévenir et à combattre l'extrémisme violent³³.

D. Plan d'action du Secrétaire général pour la prévention de l'extrémisme violent

65. Le Secrétaire général a présenté son Plan d'action pour la prévention de l'extrémisme violent en décembre 2015 et a engagé les États à rattacher fermement leurs stratégies, leurs politiques et leurs actions aux quatre piliers de la Stratégie antiterroriste mondiale des Nations Unies. Il a souligné l'importance cruciale du respect des droits de l'homme dans la prévention de l'extrémisme violent et insisté sur les circonstances et problèmes de fond à cet égard, tels que l'absence d'état de droit, la pauvreté, les privations, la discrimination, les conflits non réglés et le mépris des droits de l'homme, qui peuvent rendre une personne plus réceptive aux discours extrémistes violents. Tout en indiquant que c'est aux États qu'il appartient de définir les notions de « terrorisme » et d'« extrémisme violent », le Secrétaire général a souligné qu'ils doivent le faire d'une manière conforme aux obligations que leur impose le droit international, en particulier le droit international des droits de l'homme (voir A/70/674, par. 5). Enfin, il a recensé diverses mesures que la communauté internationale, les États et les acteurs non étatiques pourraient prendre pour prévenir l'extrémisme violent.

66. Le Secrétaire général a notamment recommandé « d'inviter les chefs religieux à mettre en place un cadre de dialogue interconfessionnel et interreligieux de nature à favoriser la tolérance et la compréhension entre communautés et à manifester leur réprobation des doctrines violentes en insistant sur les valeurs de paix et d'humanité associées à leur théologies respectives » [ibid., par. 49 e)] et de mettre le Plan d'action de Rabat au service d'une approche globale des questions relatives à l'incitation et à l'extrémisme violent [ibid., par. 50 i)].

E. Cadre intitulé « La foi pour les droits »

67. Le cadre intitulé « La foi pour les droits », créé en mars 2017 dans le contexte de la Déclaration de Beyrouth sur la foi pour les droits et de ses 18 engagements³⁴, met en avant le rôle crucial que les chefs religieux, qui exercent une influence considérable sur le cœur et l'esprit de centaines de millions de fidèles, pourraient jouer en faveur des droits de l'homme. La logique qui sous-tend ce cadre est énoncée par l'engagement consistant à tirer le meilleur parti du poids spirituel et moral des

³² Ibid., p.18.

³³ Organisation des Nations Unies, « Cadre d'analyse des atrocités criminelles : un outil de prévention », New York, 2014. Disponible à l'adresse : <http://www.un.org/fr/preventgenocide/adviser/pdf/Genocide%20Framework%20of%20Analysis.pdf>.

³⁴ Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme, *La foi pour les droits*, Genève, 2018. Disponible à l'adresse : www.ohchr.org/Documents/Press/Faith4Rights.pdf.

religions et des convictions pour mieux protéger les droits universels de l'homme et élaborer des stratégies de prévention³⁵.

68. L'ambition exprimée par la Déclaration de Beirut – rendre les sociétés plus solidaires, pacifiques et respectueuses en ralliant les acteurs confessionnels à la défense des droits de l'homme – est particulièrement bien illustrée par les engagements ci-après : défendre et promouvoir l'égalité de traitement dans tous les domaines et toutes les manifestations de la religion ou de la conviction ; garantir la non-discrimination et l'égalité des sexes ; défendre les droits de tous, y compris ceux des membres de minorités ; dénoncer publiquement tous les appels à la haine qui constituent une incitation à la violence ; se garder d'opprimer les voix critiques ou d'accorder du crédit aux messages d'exclusion fondés sur des motifs religieux ; condamner tout jugement de valeur public visant à disqualifier la religion ou la conviction d'autrui au nom d'une religion, quel qu'en soit l'auteur. En outre, le cadre intitulé « La foi pour les droits » est fondé sur les droits de l'homme, comme en atteste l'engagement à défendre la liberté d'expression, y compris la liberté d'enseignement, et à promouvoir la tolérance dans l'enseignement scolaire, et insiste sur le rôle important que les parents et la famille peuvent jouer pour repérer les signes précurseurs indiquant qu'un jeune ou un enfant risque de tomber dans la violence religieuse et intervenir de façon appropriée.

VI. Conclusions et recommandations

69. **Le terrorisme et l'extrémisme violent menacent directement l'exercice des droits de l'homme, qu'il s'agisse du droit à la vie et du droit à la liberté et à la sûreté de la personne ou de la liberté d'expression, d'association, de pensée, de conscience et de religion. Les États sont tenus de protéger de la violence toutes les personnes se trouvant sur leur territoire ou sous leur juridiction. Toutefois, lorsqu'ils s'y emploient, ils ne respectent pas toujours leurs obligations en matière de droits de l'homme, ce qui entraîne une recrudescence inquiétante des violations, notamment des restrictions injustifiées de la liberté de religion ou de conviction.**

70. Ces deux dernières décennies, les experts de l'ONU, les organisations de défense des droits de l'homme, les chefs religieux, les militants et les spécialistes de la lutte antiterroriste se sont profondément inquiétés du rapport inversement proportionnel existant entre de vagues mesures de sécurité et la protection des droits de l'homme, ce qui démontre que les dispositions prises pour combattre le terrorisme ou prévenir l'extrémisme violent ont eu des répercussions néfastes sur l'exercice de la liberté de religion ou de conviction et sur les libertés fondamentales dont ce droit dépend. Paradoxalement, les chercheurs soulignent que, dans de nombreux endroits, le fait d'empêcher l'exercice de la liberté de religion ou de conviction a perturbé l'ordre public et attisé la violence et qu'il semble exister une corrélation entre restrictions de la liberté de religion ou de conviction et montée des conflits et de la persécution religieuse violente. En outre, ils indiquent que ce n'est pas le pluralisme, mais bien la volonté de le réprimer, qui menace l'ordre public et crée des conditions propices aux conflits.

71. **Afin de mieux répondre à leurs besoins en matière de sécurité nationale, il importera que les États veillent à s'acquitter pleinement de leur obligation de**

³⁵ Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme, « 18 engagements sur "La foi pour les droits" », engagement XVI. Disponible à l'adresse : www.ohchr.org/Documents/Press/Faith4Rights.pdf.

respecter, de protéger et de promouvoir la liberté de religion ou de conviction, conformément à l'engagement qu'ils ont pris de privilégier une approche de la prévention de l'extrémisme violent fondée sur les droits de l'homme. Cependant, les États devraient avant tout considérer le fait d'honorer ces obligations comme un devoir que leur imposent les lois et les normes auxquels ils sont soumis et non simplement comme un moyen essentiel de prévenir l'extrémisme violent.

72. Consciente des faiblesses des actions antiterroristes engagées au début du millénaire comme suite à la montée des actes d'extrémisme violent, l'ONU a modifié son approche de la lutte contre ce phénomène au cours de la décennie écoulée (voir [A/70/371](#), par. 14 ; résolution [2129 \(2013\)](#) du Conseil de sécurité, par. 19) afin, notamment, de passer d'un modèle restrictif et sécuritaire de lutte contre la violence motivée par l'idéologie à une stratégie plus globale visant à appréhender les différents facteurs de l'extrémisme violent et du terrorisme à des fins de prévention.

73. Tout en soulignant l'importance que revêt la prévention de l'extrémisme violent, qui doit demeurer une priorité, le Rapporteur spécial estime que la réalisation de l'objectif consistant à mettre la capacité d'intervention et les connaissances spécialisées d'une variété d'acteurs sociaux au service de l'élaboration et de l'application de stratégies préventives est compromise. Dès lors que nombre des institutions et des procédures qu'ils gèrent et qu'ils défendent sont cooptées par les autorités nationales, celles-ci deviennent les yeux et les oreilles de l'appareil de sécurité plutôt que des guides promouvant une vision plus large de la lutte contre une menace existentielle. Les stratégies qui visent à prévenir et à combattre l'extrémisme violent en faisant participer toute la société au renforcement de la résilience face à ce phénomène et face à l'intolérance risquent d'échouer si elles deviennent un moyen détourné de placer sous observation un nombre toujours plus élevé de secteurs socioéconomiques, d'activités culturelles et de groupes ethniques ou religieux sous le prisme de la sécurité. En effet, elles risqueraient d'être contreproductives, de saper la cohésion sociale, de nuire à la cohésion sociale, de susciter l'hostilité de certaines communautés et d'éroder la confiance, voire d'aggraver certains facteurs de l'extrémisme violent.

74. Par ailleurs, si la sécurité et l'exercice des droits de l'homme sont complémentaires, on ne saurait les garantir en jugeant la liberté de religion ou de conviction, ou tout autre droit fondamental, à l'aune de ses effets sur la sécurité ou de son utilité. Il faut au contraire veiller à toujours répondre aux préoccupations légitimes touchant la sécurité nationale et la sûreté publique dans le respect des limites et des dérogations prévues par le cadre de l'ONU relatif aux droits de l'homme, qui recense les motifs pouvant justifier une restriction ainsi que les critères y relatifs et définit la portée des dérogations admises. L'idée selon laquelle on ne saurait assurer la sécurité tout en respectant les droits de l'homme, notamment les nombreux droits liés à l'exercice de la liberté de religion ou de conviction, peut constituer une négation du cadre relatif aux droits de l'homme et risque d'ébranler les fondements de la paix, de la liberté et de la justice dans le monde.

75. Le droit international des droits de l'homme dispose que toute distinction, exclusion ou préférence dont la conception ou l'application annule ou compromet l'exercice des droits de l'homme et des libertés fondamentales est illégale à moins d'être fondée sur des critères objectifs et raisonnables. Par conséquent, toute restriction des droits des membres d'une communauté de

croyants ou d'un groupe de conviction, notamment de leur capacité de diffuser des enseignements religieux, de bâtir et d'entretenir des lieux de culte ou de communiquer avec leurs coreligionnaires se trouvant à l'étranger, et toute limitation de la liberté de circulation, de la liberté d'association ou du droit à la vie privée, doivent répondre à ces critères. En outre, elles doivent être soumises à l'application du principe de responsabilité, faire l'objet d'un contrôle judiciaire et pouvoir être contestées en justice. C'est à cette condition qu'il est possible d'assurer au mieux la complémentarité des droits de l'homme et de la sécurité et de mettre la religion ou la conviction au service de la résilience face à la violence commise au nom de la religion.

76. Le Rapporteur spécial considère que, lorsque la liberté de religion ou de conviction et tous les droits dont elle dépend sont respectés, les contre-discours gagnent en retentissement et en efficacité face aux messages d'intolérance. Des mesures telles que la sensibilisation, l'éducation, la communication entre religions et le dialogue interconfessionnel peuvent aider à contredire les idéologies et discours haineux, à combattre la discrimination et la haine fondées sur la religion et donc à améliorer la sécurité. La mise en place de ces mesures nécessite un cadre méthodologique plus large, axé sur une approche cohérente et fondée sur les droits de l'homme. C'est pourquoi, le Rapporteur spécial entend stimuler le dialogue entre les parties intéressées en vue d'élaborer un guide qui permette aux acteurs confessionnels de contrer les discours haineux et de montrer en quoi les religions peuvent contribuer au respect des droits de l'homme, tout en s'adaptant à leur environnement.

77. Compte tenu du rôle que joue l'identité, autant que les interprétations de la religion ou de la conviction, dans l'extrémisme violent, les États doivent s'employer, en particulier, à mieux faire respecter la liberté de religion ou de conviction, conformément au cadre juridique international. Le droit international des droits de l'homme ne protège pas tous les actes motivés par la conviction religieuse et précise, de fait, qu'on ne saurait invoquer la liberté de religion ou de conviction pour détruire un autre droit garanti par le cadre relatif aux droits de l'homme. En outre, le droit à la liberté de religion ou de conviction englobe le droit à la non-discrimination et à l'égalité.

78. Le Rapporteur spécial tient à réitérer les recommandations formulées par la Haute-Commissaire aux droits de l'homme et par le Rapporteur spécial sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste, et engage les États : à agir avec vigilance et dans le respect du droit international des droits de l'homme pour protéger de la violence toutes les personnes se trouvant sur leur territoire ou sous leur juridiction ; à continuer de mener des recherches sur le phénomène de la radicalisation ; à appliquer des politiques fondées sur des faits, de façon à honorer leurs obligations en matière de droits de l'homme ; à tenir compte des différences entre les sexes et à s'acquitter ainsi de leur obligation de respecter, de protéger et de promouvoir les droits fondamentaux des femmes, des enfants et des minorités sexuelles.

79. Le Rapporteur spécial appelle en particulier les États :

a) À reconnaître l'utilité de la Déclaration sur l'élimination de toutes les formes d'intolérance et de discrimination fondées sur la religion ou la conviction adoptée par l'Assemblée générale en 1981 en tant que guide dans la prévention

de l'extrémisme violent et, dans ce contexte, à respecter et à protéger les libertés énoncées à l'article 6 de ladite Déclaration ;

b) À appliquer pleinement le plan d'action décrit en détail aux paragraphes 5 et 6 de la résolution 16/18 du Conseil des droits de l'homme afin de promouvoir le pluralisme, l'inclusion et la cohésion sociale, à respecter ses critères en matière d'établissement de rapports et à convoquer la septième réunion du Processus d'Istanbul en vue d'échanger des renseignements sur les pratiques exemplaires et de promouvoir la mise en œuvre du plan d'action ;

c) À donner suite à l'appel contenu dans le Plan d'action du Secrétaire général pour la prévention de l'extrémisme violent en actions concrètes en stimulant le dialogue avec les chefs religieux et les acteurs confessionnels et, dans ce contexte, à investir dans la diffusion et l'application du Plan d'action de Rabat, de la Déclaration de Beyrouth sur la foi pour les droits et du Plan d'action de Fès, qui contiennent une série d'engagements spécifiques et de mesures d'ordre pratique visant à combattre les phénomènes liés que sont l'incitation à la haine religieuse, la discrimination et la violence ;

d) À élaborer, avec la participation des institutions nationales de défense des droits de l'homme, des organisations de la société civile et des partenaires de développement, des plans d'actions nationaux afin d'aider les acteurs nationaux et internationaux, notamment les médias, les autorités judiciaires, les organes de contrôle, la société civile, les chefs religieux et les acteurs confessionnels, à exercer le rôle spécifique qui leur est alloué par les outils susmentionnés.

80. Le Rapporteur spécial appelle également les mécanismes compétents des Nations Unies à favoriser la transparence, tant en ce qui concerne l'application de la résolution 16/18 du Conseil des droits de l'homme par les États que s'agissant des mesures prises par les principales parties prenantes pour concrétiser le Plan d'action de Rabat, le Plan d'action de Fès ainsi que la Déclaration de Beyrouth et ses 18 engagements, et à contribuer à l'organisation de la septième réunion du Processus d'Istanbul.