



**Assemblée générale**

Distr.  
GÉNÉRALE

A/HRC/2/3  
20 septembre 2006

FRANÇAIS  
Original: ANGLAIS

---

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

**MISE EN APPLICATION DE LA RÉOLUTION 60/251 DE  
L'ASSEMBLÉE GÉNÉRALE DU 15 MARS 2006 INTITULÉE  
«CONSEIL DES DROITS DE L'HOMME»**

**Rapport de Rapporteuse spéciale sur la liberté de religion ou de conviction,  
M<sup>me</sup> Asma Jahangir, et du Rapporteur spécial sur les formes contemporaines  
de racisme, de discrimination raciale, de xénophobie et de l'intolérance qui y  
est associée, M. Doudou Diène, conformément à la décision 1/107 du Conseil  
des droits de l'homme intitulée «Incitation à la haine raciale et religieuse et  
promotion de la tolérance»**

**Résumé**

Le présent rapport est soumis conformément à la décision 1/107 du Conseil des droits de l'homme intitulée «Incitation à la haine raciale et religieuse et promotion de la tolérance», dans laquelle le Conseil a prié la Rapporteuse spéciale sur la liberté de religion ou de conviction et le Rapporteur spécial sur les formes contemporaines de racisme, de discrimination raciale, de xénophobie et de l'intolérance qui y est associée de lui faire rapport sur la diffamation des religions et sur les incidences du phénomène pour le paragraphe 2 de l'article 20 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

## TABLE DES MATIÈRES

	<i>Paragraphes</i>	<i>Page</i>
Introduction.....	1 – 2	3
I. DIFFAMATION DES RELIGIONS ET INCITATION À LA HAINE RACIALE ET RELIGIEUSE EN TANT QUE MANIFESTATION DES FORMES CONTEMPORAINES DE RACISME, DE DISCRIMINATION RACIALE, DE XÉNOPHOBIE ET D'INTOLÉRANCE .....	3 – 21	3
1. Contexte politique et idéologique actuel .....	5 – 8	4
2. Tendances actuelles de l'intolérance raciale et religieuse .....	9 – 14	5
3. Diffamation des religions: caractéristiques propres et points communs .....	15 – 21	6
II. DIFFAMATION DE LA RELIGION ET DROIT À LA LIBERTÉ DE RELIGION OU DE CONVICTION .....	22 – 50	8
1. La portée de la liberté de religion et de conviction.....	31 – 39	9
2. La religion et la liberté d'opinion et d'expression.....	40 – 43	11
3. Intolérance religieuse et incitation à la haine religieuse .....	44 – 50	11
III. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS .....	51 – 65	13

## **Introduction**

1. Le présent rapport est soumis par M<sup>me</sup> Asma Jahangir, Rapporteuse spéciale sur la liberté de religion ou de conviction, et M. Doudou Diène, Rapporteur spécial sur les formes contemporaines de racisme, de discrimination raciale, de xénophobie et de l'intolérance qui y est associée, conformément à la décision 1/107 du Conseil des droits de l'homme intitulée «Incitation à la haine raciale et religieuse et promotion de la tolérance». Dans sa décision, le Conseil des droits de l'homme, «tenant compte des déclarations faites au cours de sa première session qui reflétaient une profonde inquiétude face à la tendance croissante à la diffamation des religions, à l'incitation à la haine religieuse et aux manifestations récentes de ce phénomène», a décidé de prier le Rapporteur spécial sur la liberté de religion ou de conviction et le Rapporteur spécial sur les formes contemporaines de racisme, de discrimination raciale, de xénophobie et de l'intolérance qui y est associée, «de lui faire rapport sur ce phénomène à sa prochaine session, en particulier sur ses incidences pour le paragraphe 2 de l'article 20 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques».

2. Le rapport se divise en trois parties. Dans la première partie, le Rapporteur spécial sur les formes contemporaines de racisme analyse le phénomène de la diffamation des religions et de l'incitation à la haine raciale et religieuse en tant que manifestations de formes contemporaines de racisme, de discrimination raciale, de xénophobie et d'intolérance. Dans la deuxième partie, la Rapporteuse spéciale sur la liberté de religion ou de conviction traite la question de la diffamation des religions et du droit à la liberté de religion ou de conviction. Les conclusions et recommandations figurent dans la troisième partie du rapport.

### **I. DIFFAMATION DES RELIGIONS ET INCITATION À LA HAINE RACIALE ET RELIGIEUSE EN TANT QUE MANIFESTATION DES FORMES CONTEMPORAINES DE RACISME, DE DISCRIMINATION RACIALE, DE XÉNOPHOBIE ET D'INTOLÉRANCE**

3. Dans ses résolutions 2002/9 en date du 15 avril 2002, 2004/6 en date du 13 avril 2004, et 2005/3 en date du 12 avril 2005, relatives à la lutte contre la diffamation des religions, la Commission des droits de l'homme avait chargé le Rapporteur spécial sur les formes contemporaines de racisme, de discrimination raciale, de xénophobie et de l'intolérance qui y est associée, d'étudier la situation des populations musulmanes et arabes dans diverses régions du monde, en s'attachant particulièrement aux violences et voies de fait dont leurs lieux de culte, leurs centres culturels, leurs commerces et entreprises et leurs biens étaient la cible depuis les événements du 11 septembre 2001. Le Rapporteur spécial a soumis à l'examen de la Commission des droits de l'homme trois rapports sur la question (E/CN.4/2003/23, E/CN.4/2005/19, E/CN.4/2006/17). Conformément à la résolution 2004/6 de la Commission des droits de l'homme et à la résolution 58/160 de l'Assemblée générale, il a également établi un rapport spécifiquement consacré à la question de la diffamation des religions, intitulé «Diffamation des religions et combat global contre le racisme: antisémitisme, christianophobie et islamophobie» (E/CN.4/2005/18/Add.4).

4. Pour le Rapporteur spécial sur les formes contemporaines de racisme, l'analyse de la tendance grandissante à la diffamation des religions ne peut pas être dissociée d'une réflexion profonde sur le contexte politique et idéologique actuel et sur les tendances inquiétantes du racisme, de la discrimination raciale, de la xénophobie et de l'intolérance, qui alimentent et

favorisent la haine raciale et religieuse, ainsi que sur les spécificités et les points communs des différentes manifestations de la diffamation des religions.

### **1. Contexte politique et idéologique actuel**

5. Deux éléments clefs du contexte idéologique actuel constituent des facteurs déterminants dans l'incitation à la haine raciale et religieuse et dans la lecture politique, l'interprétation et la mise en œuvre de l'article 20 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques: l'incidence de la lutte contre le terrorisme sur l'exercice des droits de l'homme et l'apparition de nouvelles formes de discrimination.

6. La lutte contre le terrorisme, depuis les attentats du 11 septembre 2001, a eu deux conséquences dont la portée transforme profondément tout le tissu des relations internationales. Un effet négatif majeur est la tendance, quand ce n'est pas la position idéologique, de nombreux gouvernements à considérer que la sécurité du pays et de sa population constitue l'essence de tous les droits fondamentaux. Ainsi, tous les droits fondamentaux garantis par des instruments internationaux sont interprétés et mis en œuvre à la lumière de leur pertinence pour la lutte contre le terrorisme et de leur contribution à ce combat. Le respect et l'exercice de ces droits s'accompagnent généralement de restrictions et de limites. La valeur fondamentale qui légitime ces restrictions et limites est le fondement des règles du «vivre ensemble» de toute société: le respect des droits d'autrui. Le nouveau contexte idéologique compromet précisément ce pilier éthique de la société civilisée: les restrictions et limites ne sont plus considérées comme valables et sont même perçues comme des entraves ou des obstacles à la priorité, qui consiste à satisfaire les intérêts idéologiques et politiques. Chaque droit est aujourd'hui interprété et appliqué comme un principe absolu et isolé, en fonction de cet intérêt. Les principes de la contradiction et de l'affrontement, et non plus les principes de la conciliation et de l'accommodement, déterminent progressivement la façon dont on conçoit et interprète les différents droits de l'homme.

7. L'apparition de nouvelles formes de discrimination constitue également une conséquence négative de la priorité donnée à la lutte contre le terrorisme. L'appartenance ethnique, culturelle et religieuse des auteurs des attentats du 11 septembre 2001 a ranimé des formes historiques de discrimination et leur a conféré une nouvelle légitimité. Des communautés tout entières – des groupes culturels et religieux – ont depuis été dépeintes comme des terroristes potentiels. La nouvelle dimension de la discrimination s'articule autour de deux mécanismes intellectuels et politiques: la responsabilité collective pour des actes individuels et l'amalgame entre les facteurs de race, de culture et de religion. La discrimination est pratiquée au nom de la défense des deux principaux éléments que les gouvernements pensent être menacés par le terrorisme: la sécurité et l'identité nationales. Ainsi, avec pour motif proclamé la sauvegarde de la sécurité nationale, les gouvernements ont adopté des politiques qui réduisent progressivement les droits civils et politiques, les ignorent ou sélectionnent les droits les plus appropriés au regard de cet objectif. Dans le même esprit, sous couvert de la protection de l'identité nationale, des droits culturels, sociaux et économiques, tout particulièrement ceux qui concernent les droits de minorités nationales, des migrants et des étrangers, sont délibérément bafoués ou négligés. Les droits culturels et religieux sont particulièrement visés. Un effet secondaire majeur de la lutte contre le terrorisme en ce qui concerne les droits de l'homme est que la Déclaration et le Programme d'action de Durban sont tombés dans l'oubli.

8. La compréhension de ce contexte politique et idéologique, de nature à favoriser l'incitation à la haine raciale et religieuse, est la clef de l'analyse du lien étroit entre la question de la diffamation des religions et le droit à la liberté, comme l'ont montré récemment les polémiques autour des caricatures du prophète Mahomet publiées par le journal danois *Jyllands-Posten*. Le mode d'approche politique et idéologique des droits de l'homme a été confirmé par le fait que, dans la logique du conflit des civilisations, des gouvernements, des dirigeants politiques, des intellectuels éminents et les médias ont brandi le drapeau de la liberté d'expression et de la liberté de religion, les opposant radicalement l'une à l'autre. Les limites et restrictions essentielles qui accompagnent l'exercice de ces droits, formulées avec soin dans les instruments internationaux pertinents, ont été effacées par le souffle des nouveaux vents idéologiques de la polarisation politique et culturelle.

## **2. Tendances actuelles de l'intolérance raciale et religieuse**

9. Dans un tel contexte idéologique, deux éléments clefs légitiment l'intolérance raciale et religieuse: l'utilisation politique du racisme et de la xénophobie et sa légitimation intellectuelle.

### **Utilisation politique du racisme et de la xénophobie**

10. La pénétration insidieuse des plates-formes racistes et xénophobes dans les programmes politiques des partis démocratiques – sous couvert de lutte contre le terrorisme, de défense de l'identité nationale et de l'intérêt national, de la préférence nationale et de la lutte contre l'immigration illégale – aboutit à une acceptation sociale généralisée de la rhétorique raciste et xénophobe et de son système de valeurs.

11. Cette banalisation politique du racisme conduit à la non-reconnaissance de la tendance générale au pluriculturalisme de la plupart des sociétés et à une discrimination accrue, ce qui alimente et favorise la haine à l'égard des non-nationaux, en particulier des minorités ethniques et religieuses, des immigrants et des demandeurs d'asile. Progressivement, le droit, l'ordre public, l'éducation, l'emploi et la protection sociale s'imprègnent d'idéologie raciste et xénophobe.

12. Le fait que l'idéologie du racisme et de la xénophobie gagne du terrain politique a trois principales conséquences alarmantes. En premier lieu, étant donné l'efficacité électorale des plates-formes racistes et xénophobes, les défenseurs initiaux de ces idéologies – les partis d'extrême-droite, les partenaires d'alliances politiques au gouvernement avec des partis démocratiques – sont aujourd'hui dans de nombreux pays au centre du pouvoir légal. Ils occupent des positions stratégiques dans les ministères de la justice, de la sécurité et de l'immigration leur permettant de mettre en œuvre leurs programmes politiques. En deuxième lieu, de plus en plus de politiques et de programmes nationaux dans le domaine de la sécurité, de l'immigration, de l'asile et de la nationalité sont caractérisés par la répression des immigrants et des demandeurs d'asile et la restriction de leurs droits et se distinguent par leurs connotations et leurs sous-entendus racistes et xénophobes. En troisième lieu, le militantisme de plus en plus actif des groupes extrémistes et néonazis, favorisé par l'utilisation politique du racisme et sa légitimation intellectuelle, constitue un autre facteur déterminant dans l'incitation à la haine raciale et religieuse. Cette légitimation ouvre également la porte à ces groupes qui peuvent agir non seulement par des moyens politiques, mais aussi en utilisant la violence raciste et xénophobe, comme des affaires récentes en Belgique et en Fédération de Russie l'ont illustré.

de façon flagrante. Ces groupes procèdent à une interprétation sélective des droits de l'homme et légitiment leurs actes en invoquant la liberté d'expression. Le fait que cette violence vise non seulement des communautés victimes de discrimination – Noirs, Arabes, juifs, Asiatiques et, de plus en plus souvent, musulmans –, mais également les défenseurs des droits de l'homme, confirme que la montée du racisme représente une menace grave pour la démocratie.

### **Légitimation intellectuelle du racisme et de la xénophobie**

13. La banalisation politique et sociale du racisme et de la xénophobie doit être comprise dans le contexte d'une légitimation intellectuelle de plus en plus marquée de ces phénomènes. En fait, les manifestations de racisme et de discrimination les plus profondes et les plus durables sont le résultat de constructions intellectuelles de longue date qui postulent l'infériorité culturelle, la diabolisation religieuse et l'inhumanité naturelle de races, groupes ethniques, communautés et peuples entiers. La prégnance de ces idées dans les systèmes éducatifs, l'art et la littérature a structuré les sensibilités, les mentalités et les systèmes de valeurs et a nourri la consolidation ou l'apparition des cultures de racisme, de discrimination et de xénophobie.

14. Le Rapporteur spécial estime que, en raison de la conjugaison de leur utilisation politique, de la banalisation et de leur légitimation intellectuelle dans l'écrit, les idées et les actes, le racisme et la xénophobie doivent être considérés comme les plus graves menaces qui pèsent sur la démocratie.

### **3. Diffamation des religions: caractéristiques propres et points communs**

15. L'incitation à la discrimination raciale, à la xénophobie et à d'autres formes d'intolérance et la diffamation des religions ainsi que la haine raciale sont souvent observées comme deux phénomènes liés. La discrimination et l'intolérance à l'égard des communautés religieuses et de leurs membres, qui ont des racines historiques et culturelles profondes, prospèrent dans un environnement où les religions et les croyances sont dénigrées ou calomniées par un discours intellectuel ou politique délibéré, qui les diabolise. L'intolérance à l'égard de toute forme ou expression de la religion est en train de devenir une conséquence très néfaste de certaines formes de laïcité radicale.

16. L'analyse du phénomène de la diffamation des religions met clairement en évidence le lien entre ces tendances. Ce lien a été traité de façon approfondie par le Rapporteur spécial dans son rapport intitulé «Diffamation des religions et combat global contre le racisme: antisémitisme, christianophobie et islamophobie» (E/CN.4/2005/18/Add.4).

17. S'il est vrai que les actes de diffamation de religion se produisent dans diverses régions du monde, il faut reconnaître que chacun a sa propre spécificité. Dans leurs manifestations, leurs expressions et leur fréquence, les formes de diffamation de la religion présentent des caractéristiques qui les distinguent, ce qui doit conduire à la prudence quiconque tente de concevoir un cadre général pour les comprendre et les analyser, dans le contexte du lien entre la diffamation des religions et la discrimination et l'intolérance.

18. De fait, bien que le terme d'«islamophobie» ait été créé pour répondre au phénomène récent de discrimination croissante à l'égard des musulmans, la discrimination à l'encontre de l'islam et de ses pratiquants remonte aux premiers contacts entre l'islam avec les autres

religions, cultures et civilisations et est illustrée par les croisades. L'islamophobie désigne une hostilité sans fondement envers l'islam et, en conséquence, la peur de tous les musulmans ou de la majorité d'entre eux et une aversion pour eux. Il vise aussi les conséquences concrètes de cette hostilité qui sont la discrimination, les préjugés et l'inégalité de traitement dont les musulmans – individus et communautés – sont victimes. La dimension politique de l'islamophobie, qui l'a clairement emporté sur la dimension religieuse depuis les attentats du 11 septembre 2001, résulte d'un climat de légitimation intellectuelle et politique délibérée de cette hostilité. Dans ce contexte, les manifestations de l'islamophobie prennent des formes très diverses qui parfois se cumulent. Il y a ainsi des actes individuels de discrimination à l'encontre des populations musulmanes – agressions physiques et verbales, profanation de leurs lieux de culte et de leurs centres culturels –, une logique du soupçon qui associe islam et terrorisme et le refus de reconnaître la diversité culturelle de la religion, l'adoption de législations et de mesures administratives visant ouvertement à contrôler et surveiller ces minorités sous divers prétextes liés à la sécurité, à l'immigration illégale ou à la stricte application du principe de laïcité. Ces mesures stigmatisent encore davantage les communautés visées et légitiment la discrimination dont elles sont l'objet.

19. L'antisémitisme, l'une des formes de discrimination les plus anciennes et les plus profondes, avec des racines culturelles et religieuses, est un phénomène polymorphe. Mais dans toutes ses manifestations, on observe le même rapport entre diffamation des religions et discrimination. La diabolisation et la déshumanisation des juifs, qui ont culminé avec l'Holocauste organisé par un État, l'annihilation des juifs d'Europe, ont constitué un terreau fertile pour la discrimination contre les juifs, individus et organisations religieuses et communautaires. Tout cela a conduit à une banalisation et à une augmentation des actes de discrimination, parfois violents, contre les juifs et la communauté juive dans de nombreux pays. Les manifestations actuelles de l'antisémitisme sont à rechercher dans l'histoire profonde de nombreuses cultures, dans les plates-formes traditionnelles des partis d'extrême droite, dans les déclarations et les écrits de personnalités politiques, intellectuelles et artistiques et dans l'augmentation du nombre d'attaques contre les lieux de culte et les centres culturels. L'interminable conflit entre Israël et le peuple palestinien génère des formes d'antisémitisme dans certaines communautés de migrants en Europe. Sous ses formes nouvelles ou anciennes, l'antisémitisme est bien réel et profondément ancré dans de nombreuses sociétés.

20. Il y a également eu une indéniable augmentation des actes de christianophobie, particulièrement notable dans le contexte des relations complexes entre chrétiens et musulmans et du prosélytisme de certains groupes évangéliques. Dans tous les cas de discrimination et d'intolérance à l'égard des chrétiens – qui se manifestent principalement par des attentats contre leurs domiciles et leurs lieux de culte – le dénominateur commun a toujours été le fait que cette religion, associée à la civilisation occidentale, a été l'objet de diffamation et de diabolisation.

21. La diffamation des religions, dans ses manifestations de haine raciale et religieuse, en paroles et en actes, concerne également d'autres religions et traditions spirituelles plus anciennes que le christianisme et l'islam, comme l'hindouisme, le bouddhisme, le sikhisme et des traditions d'origine africaine comme le vaudou. Paradoxalement, leur diffamation accompagne leur renaissance et leur regain d'influence dans de nombreuses régions du monde. Le fait que la discrimination contre ces traditions spirituelles soit particulièrement grandissante sur les terres traditionnelles des trois religions d'Abraham donne à penser que l'hostilité nourrie de tout temps par ces religions envers les formes non occidentales de spiritualité est l'une

des sources de discrimination. Leurs caractéristiques et leurs expressions ethniques et culturelles spécifiques, particulièrement visées par les manifestations d'hostilité et de répression, montrent à quel point est au cœur du problème l'amalgame entre les facteurs de race, de culture et de religion dans le climat idéologique d'intolérance et de polarisation créé après les attentats du 11 septembre.

## **II. DIFFAMATION DE LA RELIGION ET DROIT À LA LIBERTÉ DE RELIGION OU DE CONVICTION**

22. L'exploitation à des fins politiques des convictions religieuses, ainsi que les stéréotypes négatifs associés à certaines religions et convictions, a souvent créé des difficultés pour l'instauration d'une société tolérante. De plus, le phénomène de la mondialisation s'est accompagné de tout un ensemble de défis nouveaux. En particulier, il y a aujourd'hui une conscience beaucoup plus grande de l'information par-delà les frontières et les cultures et un accès plus rapide à cette information. Le résultat est que des gens de toutes opinions, convictions et fois se côtoient beaucoup plus, ce qui rend encore plus urgente la nécessité de promouvoir la tolérance.

23. Dans le cadre de ses activités, la Rapporteuse spéciale sur la liberté de religion ou de conviction a eu connaissance d'un grand nombre de situations dans lesquelles des communautés ou les convictions religieuses avaient été la cible d'attaques, allant de l'analyse critique d'un point de vue simplement théologique jusqu'aux formes les plus extrêmes d'incitation à la violence ou à la haine contre des membres d'un groupe religieux. Entre ces deux extrêmes, on trouve toutes sortes d'expressions comme les stéréotypes, les commentaires qui tournent en ridicule ou dénigrent une religion et les insultes.

24. La Rapporteuse spéciale a noté que ces formes d'expression portaient sur le contenu des convictions religieuses ou sur les membres des communautés religieuses du fait de leurs convictions. Elle a également relevé que ces formes d'expression visaient de nombreuses communautés religieuses et de convictions, qu'elles soient anciennes ou nouvelles, grandes ou petites. Elle a pu constater à ce sujet que, si la critique des grandes religions attire l'attention du monde entier, les cas – et ils sont nombreux – de critique à l'égard de religions plus petites peuvent passer relativement inaperçus.

25. Pour ce qui est des auteurs de ces formes d'expression, la Rapporteuse spéciale relève qu'il ne s'agit pas nécessairement de laïcs, mais qu'il peut aussi s'agir de membres de communautés religieuses. Les groupes et communautés religieuses ne sont donc pas seulement la cible de formes critiques d'expression mais dans bien des cas ils en sont aussi la source.

26. La protection des droits des minorités religieuses est au cœur du mandat de la Rapporteuse sur la liberté de religion ou de conviction. Elle ne doit pas être compromise même si d'autres membres de la communauté se livrent à des actes d'intolérance, par exemple à la diffamation d'autres religions. Ce mode d'approche est d'autant plus important qu'une communauté religieuse déterminée peut être minoritaire dans une région du monde et de ce fait souffrir, mais constituer la communauté religieuse majoritaire dans une autre région du monde et donc être accusée d'intolérance à l'égard de ses propres minorités religieuses.

27. De plus, les individus qui professent une religion majoritaire ne sont pas toujours à l'abri de pressions visant à les faire adhérer à une certaine interprétation de cette religion. Du point de vue du respect des droits de l'homme, les fidèles de religions, les membres de communautés de conviction ne doivent donc pas être considérés comme des éléments d'entités homogènes. Pour cette raison, le droit international relatif aux droits de l'homme notamment protège au premier chef les individus dans l'exercice de la liberté de religion et non pas les religions elles-mêmes.

28. En ce qui concerne les situations dans lesquelles certaines formes d'expression affrontent les religions ou des convictions ou les membres de communautés religieuses ou de communautés de conviction, il est essentiel de bien faire la distinction entre les formes d'expression qui devraient constituer une infraction en droit international, celles qui ne tombent pas sous le coup du droit pénal mais peuvent donner lieu à une action civile et celles enfin qui ne justifient pas une sanction pénale ou civile mais sont tout de même préoccupantes parce qu'elles dénotent un manque de tolérance, de civilité et de respect de la religion ou de la conviction d'autrui.

29. D'un point de vue juridique, chaque catégorie de faits est particulière et ne peut être appréciée et jugée, que ce soit par un magistrat ou par tout autre organe impartial, qu'en fonction des circonstances. Certaines situations relèvent incontestablement du droit international relatif aux droits de l'homme et d'autres, qui ne soulèvent pas nécessairement de questions au regard des droits de l'homme, sont malgré tout inquiétantes si les circonstances et la forme d'expression sont de nature à favoriser un climat d'intolérance.

30. Il s'agit donc de déterminer quel type d'incident justifie une action. Pour ce faire, la Rapporteuse spéciale se laisse guider avant tout par le droit international relatif aux droits de l'homme et les normes des droits de l'homme qui régissent son mandat en particulier<sup>1</sup>.

### **1. La portée de la liberté de religion et de conviction**

31. Selon l'article 18 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, la liberté de religion implique «d'avoir ou d'adopter une religion ou une conviction de son choix, ainsi que la liberté de manifester sa religion ou sa conviction, individuellement ou en commun, tant en public qu'en privé, par le culte et l'accomplissement des rites, les pratiques et l'enseignement».

32. Dans son Observation générale n° 22 portant sur l'article 18 du Pacte, le Comité des droits de l'homme déclare:

«Le droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion (qui implique la liberté d'avoir des convictions) [...] a une large portée; il englobe la liberté de pensée dans tous les domaines, les convictions personnelles et l'adhésion à une religion ou une croyance, manifestée individuellement ou en commun.»

et:

---

<sup>1</sup> Pour un exposé détaillé du cadre juridique du mandat, voir les paragraphes 15 à 20 du rapport de la Rapporteuse spéciale à la soixante et unième session de la Commission des droits de l'homme (E/CN.4/2005/61) et l'annexe de son rapport à la soixante-deuxième session de la Commission (E/CN.4/2006/5).

«L'article 18 protège les convictions théistes, non théistes et athées ainsi que le droit de ne professer aucune religion ou conviction. Les termes «conviction» et «religion» doivent être interprétés au sens large. L'article 18 n'est pas limité, dans son application, aux religions traditionnelles ou aux religions et croyances comportant des caractéristiques ou des pratiques institutionnelles analogues à celles des religions traditionnelles.»

33. La même Observation générale énumère sans les épuiser les divers aspects de la liberté de religion et de conviction (voir CCPR/C/21/Rev.1/Add.4, par. 4).

34. Comme les autres droits de l'homme fondamentaux, la liberté de religion est essentiellement un droit individuel. Cependant, on soutient souvent à juste titre qu'elle est aussi un droit collectif en raison des aspects qui touchent à sa manifestation.

35. Les actes d'intolérance religieuse et les violations de la liberté de religion et de conviction peuvent être commis par des États mais aussi par des entités ou des acteurs non étatiques. Les États ont l'obligation de faire face aux actes commis par des acteurs non étatiques qui ont pour conséquence une violation de la liberté de religion des autres. Cela fait partie de l'obligation positive fixée à l'article 18 du Pacte.

36. La liberté de religion et de conviction, telle qu'elle est consacrée par les normes juridiques internationales, n'englobe pas le droit de voir sa religion ou sa conviction à l'abri de la critique ou de la dérision. De plus, les prescriptions qui peuvent être valables à l'intérieur d'une communauté religieuse à cause de la foi de ceux qui en font partie (par exemple, l'interdiction de représenter des figures religieuses) ne constituent pas en elles-mêmes une obligation qui s'impose de manière générale et ne s'appliquent donc pas aux non-membres du groupe ou de la communauté dont il s'agit, à moins que leur contenu ne corresponde à des droits qui sont protégés par les droits de l'homme.

37. La liberté d'expression peut être restreinte à juste titre quand il s'agit d'incitation à la violence ou à la discrimination contre des êtres humains en raison de leur religion. L'atteinte diffamatoire à une religion peut offenser certaines personnes et blesser leur sentiment religieux mais elle n'a pas nécessairement pour résultat, ou en tout cas pour résultat direct, une violation du droit de ces personnes, notamment de leur liberté de religion. La liberté de religion confère principalement le droit d'agir selon sa religion mais ne confère pas celui de voir cette religion protégée de tout commentaire négatif.

38. La liberté de religion protège d'abord les droits individuels et, dans une certaine mesure, les droits collectifs de la communauté concernée mais elle ne protège pas les religions et les convictions en tant que telles. Si, dans un cas concret, l'exercice de la liberté d'expression peut éventuellement porter atteinte à la liberté de religion de telle ou telle personne, il est conceptuellement incorrect de présenter cet état de fait *in abstracto* comme un conflit entre la liberté de religion et de conviction d'une part et la liberté d'opinion et d'expression de l'autre.

39. La question de savoir si les critiques, les propos malveillants, les insultes ou la volonté de tourner en ridicule telle ou telle religion peuvent réellement nuire à la liberté de religion et de conviction d'une personne particulière ne peut être tranchée qu'objectivement et plus particulièrement après examen du préjudice éventuellement porté aux différents aspects de la manifestation de la liberté de religion de la personne en question.

## **2. La religion et la liberté d'opinion et d'expression**

40. Les droits de l'homme s'exercent dans un contexte où ils ont à coexister. La plupart des conventions internationales relatives aux droits de l'homme prévoient que toute personne exerçant ses droits fondamentaux doit le faire en respectant les droits d'autrui.

41. Mais cette coexistence ne signifie pas seulement que les droits doivent être considérés dans une optique restrictive eu égard aux autres droits qui existent, elle renvoie aussi à la notion fondamentale d'interdépendance des droits de l'homme. La liberté de religion et de conviction a besoin des autres droits de l'homme pour s'exercer pleinement, notamment la liberté d'association et la liberté d'expression. La liberté d'expression telle que la protègent les normes internationales, y compris l'article 19 du Pacte, est un postulat essentiel de la liberté de religion et de conviction.

42. Il y a des États représentant toutes les régions du monde et illustrant des histoires religieuses différentes, où certaines atteintes diffamatoires à la religion sont constitutives d'une infraction pénale. La réaction qu'elles suscitent est fonction de divers facteurs, notamment politiques et historiques, mais il peut être malavisé de pénaliser la diffamation d'une religion. La protection rigoureuse des religions en tant que telles peut créer une atmosphère d'intolérance et engendrer la peur, voire une vive réaction en retour. On connaît de nombreux exemples de minorités religieuses persécutées en vertu d'une législation excessive réprimant les délits religieux ou de lois au demeurant relativement neutres appliquées de façon outrancière. Cette sévérité qui restreint la liberté d'expression et la liberté d'information peut aussi peser sur le travail intellectuel et étouffer les débats et les recherches de bonne foi sur les questions religieuses.

43. La pénalisation des propos diffamatoires à l'égard des religions peut, sans atteindre un niveau interdit par le droit international, limiter la mise en question des pratiques religieuses empiétant éventuellement sur d'autres droits de l'homme. Ainsi, la critique des pratiques – parfois consacrées sous forme de lois – qui semblent violer les droits de l'homme mais sont sanctionnées par la religion ou sont réputées l'être, peut relever de l'atteinte diffamatoire. La situation devient insoluble si les recherches indépendantes sur les conséquences des lois de ce genre sont impossibles parce que l'analyse critique de la loi peut être considérée dans certains cas comme une attaque contre la religion elle-même.

## **3. Intolérance religieuse et incitation à la haine religieuse**

44. Selon l'article 20 du Pacte, «Tout appel à la haine nationale, raciale ou religieuse qui constitue une incitation à la discrimination et à l'hostilité ou à la violence est interdit par la loi.».

45. Dans son Observation générale n° 11, le Comité des droits de l'homme déclare que

«les mesures envisagées au paragraphe 2 de l'article 20 du Pacte constituent d'importantes protections contre les atteintes aux droits des minorités religieuses et d'autres groupes religieux du point de vue de l'exercice des droits protégés par les articles 18 et 27, et contre les actes de violence ou de persécution dirigés contre ces groupes».

Il est regrettable que ce commentaire ne donne guère d'indications quant à l'interprétation de l'article 20 du Pacte et plus particulièrement du seuil à partir duquel il s'applique.

46. Comparé aux autres dispositions du Pacte, l'article 20 a ceci de singulier qu'il fixe non pas un droit de l'homme mais les limites d'autres droits et qu'il exige des États parties qu'ils légifèrent dans le sens de la restriction. Il est intéressant de noter que les commentateurs ont remarqué que ces limites n'apparaissent pas dans la disposition relative à la liberté d'expression font l'objet d'un article distinct. Autrement dit, celui-ci fixe des limites concernant d'autres droits, dont la liberté de religion. L'exercice de la liberté de religion pourrait donc être éventuellement l'occasion d'une propagande interdite par l'article 20.

47. Le Rapporteur spécial note que l'article 20 du Pacte a été rédigé dans le contexte historique des abominations commises par le régime nazi pendant la Seconde Guerre mondiale. Le seuil qui y est fixé est relativement élevé, puisque les actes visés dont il est question doivent être un appel à la haine nationale, raciale ou religieuse. Le Rapporteur spécial pense donc que l'expression d'une opinion ne peut être interdite en vertu de l'article 20 que si elle est une incitation à commettre dans l'instant un acte de violence ou de discrimination contre un individu ou un groupe particulier.

48. On fait souvent le lien entre l'article 20 et les dispositions pertinentes de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, plus particulièrement l'article 4, qui dit notamment que les États parties doivent s'engager:

«a) À déclarer punissables par la loi toute diffusion d'idées fondées sur la supériorité ou la haine raciale, toute incitation à la discrimination raciale, [...] dirigées contre toute race ou tout groupe de personnes d'une autre couleur ou d'une autre origine ethnique».

49. Cependant, la Déclaration de 1981 sur l'élimination de toute forme d'intolérance et de discrimination fondée sur la religion ou la conviction ne contient pas de disposition interdisant l'incitation à la discrimination religieuse qui se comparerait à l'article 4 que l'on vient de citer. Le Rapporteur spécial met en garde contre la confusion qui pourrait être faite entre une déclaration raciste et des propos diffamatoires à l'égard de la religion. Les éléments constitutifs de la déclaration raciste ne sont pas les mêmes que ceux qui constituent la diffamation religieuse. C'est pour cette raison que les mesures législatives, en particulier dans la sphère pénale, adoptées dans l'ordre juridique national pour lutter contre le racisme ne sont pas toujours applicables aux atteintes diffamatoires à une religion.

50. Les organes judiciaires nationaux, et régionaux quand ils existent, ont souvent du mal à trouver l'équilibre délicat entre des droits concurrents, chose encore plus difficile quand sont en cause des croyances et la liberté de religion. Dans les cas où deux droits sont en concurrence, les organes régionaux laissent souvent une marge d'appréciation aux autorités nationales et, quand des sensibilités religieuses sont en jeu, la marge est légèrement plus généreuse, encore que toute décision ayant pour effet de limiter un droit de l'homme particulier doive répondre au principe de proportionnalité. Au niveau mondial, il n'y a pas de terrain d'entente assez large pour qu'une marge d'appréciation soit possible. À ce niveau, tout effort d'abaissement du seuil fixé à l'article 20 du Pacte non seulement restreindrait le périmètre de la liberté d'expression, mais limiterait aussi la liberté de religion et de croyance elle-même. Cela irait à l'opposé du but recherché et fomenterait peut-être un climat d'intolérance religieuse.

### III. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

51. À la lumière de l'analyse qui précède et gardant à l'esprit que le principe fondamental de la protection des droits de l'homme est le respect de l'intégrité et de la dignité de tous les êtres humains, quelle que soit leur appartenance raciale, ethnique, religieuse, sexuelle ou communautaire, les Rapporteurs spéciaux formulent les conclusions et les recommandations qui figurent dans les paragraphes qui suivent.

52. Les Rapporteurs spéciaux recommandent au Conseil des droits de l'homme de lancer un appel aux gouvernements des États Membres pour qu'ils continuent à travailler à la mise en œuvre de la Déclaration et du Programme d'action de Durban, qui doivent rester la pierre angulaire de la lutte contre le racisme, la discrimination raciale, la xénophobie et l'intolérance qui y est associée. À cet égard, ils invitent le Conseil à accueillir favorablement l'initiative positive que constitue l'organisation par le Gouvernement brésilien d'une conférence régionale qui fera le point sur les progrès et les difficultés de la mise en œuvre du Programme d'action de Durban contre le racisme, la discrimination raciale, la xénophobie et l'intolérance qui y est associée, et à encourager les pays d'autres régions à procéder à la même analyse avec la participation des gouvernements, des représentants de la société civile et de spécialistes.

53. Les Rapporteurs spéciaux recommandent au Conseil des droits de l'homme d'appeler aux gouvernements des États Membres pour qu'ils expriment et manifestent la volonté politique de s'opposer fermement à la montée de l'intolérance raciale et religieuse. Les gouvernements devraient s'attacher particulièrement à empêcher l'exploitation de la discrimination et de la xénophobie à des fins politiques et plus précisément l'insinuation idéologique et électorale des thèses racistes et xénophobes dans les programmes des partis démocratiques. Il conviendrait de leur rappeler que les instruments internationaux leur imposent l'obligation juridique et morale de donner à la lutte contre le racisme, la discrimination, la xénophobie et l'intolérance la priorité sur l'opportunité des alliances politiques de gouvernement.

54. Le Conseil des droits de l'homme est invité à attirer l'attention des États Membres sur la menace que fait peser sur la démocratie la banalisation du racisme, de la xénophobie et de l'intolérance, et à encourager les organismes de défense des droits de l'homme et les associations civiles à se mobiliser contre ce phénomène. Le Conseil devrait souligner les effets de plus en plus néfastes d'une telle évolution sur les politiques et les programmes nationaux concernant l'immigration, le droit d'asile et la nationalité. Il devrait réaffirmer en termes énergiques ce principe fondamental que le respect des droits de l'homme, y compris l'éradication de la culture raciste, xénophobe et intolérante, est le pilier le plus puissant de la sécurité des nations et de la démocratie et qu'il ne devrait pas être au service de l'utilité idéologique ou politique.

55. Face aux conséquences internationales et mondiales des questions de race et d'ethnie, de culture et de religion, le Conseil devrait faire valoir la dimension internationale de cette volonté politique en invitant les gouvernements à tenir pleinement compte des effets de leur politique interne sur leurs relations avec les autres États Membres, à s'intéresser au dialogue entre culture et religions, à intégrer ce dialogue dans leur politique nationale et à

éviter les politiques, les attitudes et les déclarations inspirées de cette source de dissension qu'est la notion de choc des civilisations.

56. Les Rapporteurs spéciaux recommandent au Conseil des droits de l'homme d'inviter les États Membres à associer la lutte contre le racisme, la discrimination et la xénophobie à la reconnaissance du multiculturalisme aux niveaux politique et constitutionnel, à son respect par la loi et à sa promotion par l'éducation, l'information et la communication, sur le plan national comme sur le plan international.

57. Le Conseil devrait inviter fermement les gouvernements, conformément aux instruments internationaux applicables, à lutter contre l'idéologie des groupes néonazis, à réprimer leurs agissements violents et xénophobes, et à faire échec à la culture de haine qu'ils mettent en avant en lui opposant l'éducation, la communication et l'information.

58. Le Conseil devrait inviter les gouvernements qui luttent contre l'intolérance raciale et religieuse à accomplir pleinement leurs obligations en matière de liberté d'expression et de liberté de religion, comme le veulent les instruments internationaux, notamment les articles 18 à 20 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, dans le respect de leurs relations mutuelles et de leur complémentarité.

59. Le Conseil devrait dans cet esprit rappeler aux gouvernements non seulement leur obligation de respecter les restrictions et les limitations *stricto sensu* que prévoient les articles en question, mais aussi la signification profonde de ces limitations et restrictions. C'est là en effet une bonne façon de favoriser la compréhension et le respect mutuels de la diversité et de la démocratie, et de promouvoir des relations pacifiques entre membres de la société, en particulier dans une société multiculturelle.

60. La liberté de religion et de croyance et la liberté d'opinion et d'expression sont interdépendantes, comme le sont tous les droits de l'homme. Cependant, il est extrêmement difficile de trouver l'équilibre entre tous leurs aspects. Cela exige de l'impartialité dans la mise en application et la pondération d'organes interdépendants sans arbitraire. L'indépendance du pouvoir judiciaire est donc décisive pour le traitement efficace des affaires d'incitation à la haine tombant sous le coup de l'article 20 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques. Il est important de définir avec sérénité ce qui constitue un acte relevant de cette disposition et de veiller à préserver les garanties de la liberté d'expression et de la liberté de religion. Il est capital que les gouvernements et le pouvoir judiciaire s'assurent que les actes qui constituent une incitation selon l'article 20 du Pacte sont étroitement contrôlés et ne restent pas impunis.

61. Le Conseil devrait engager une réflexion plus approfondie sur l'interprétation de ces dispositions, qui sont comprises dans un sens polarisé et agressif. Vu la rareté de la jurisprudence relative à l'article 20 du Pacte, les Rapporteurs spéciaux pensent que l'interprétation de celui-ci, plus particulièrement la définition du seuil à partir duquel il s'applique, seraient particulièrement bienvenues et permettraient d'éviter toute confusion et toute conclusion simpliste quant à sa mise en œuvre. C'est pourquoi ils invitent instamment le Comité des droits de l'homme à envisager d'adopter des règles complémentaires sur les relations réciproques entre liberté d'expression, liberté de religion et non-discrimination, notamment sous la forme d'une observation générale sur

**l'article 20. Le Conseil devrait aussi inviter les autres organes compétents du réseau des droits de l'homme des Nations Unies, tels que le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale, à entreprendre ce travail d'urgence et par priorité, en coopération avec le Haut-Commissariat aux droits de l'homme et les mandataires compétents des procédures spéciales.**

**61. Les controverses religieuses sont un fait historique. Elles continueront à réclamer notre attention et à nous imposer la recherche de solutions originales pour les régler. Les recettes classiques qui consistent simplement à légiférer ne réussissent pas toujours. Il est essentiel que le dialogue se poursuive dans ce domaine, mais aussi qu'il s'élargisse en restant dans l'esprit de l'échange entre religions et cultures et en permettant de se faire entendre aux voix de toutes les minorités et des femmes, souvent victimes de l'intolérance religieuse et exclues en même temps du dialogue qui vise à assurer l'harmonie entre les religions.**

**62. Les Rapporteurs spéciaux recommandent au Conseil des droits de l'homme d'inviter les États Membres à soutenir et pratiquer le dialogue entre les cultures, les civilisations et les religions parce que c'est un moyen plus avancé de lutter en profondeur contre l'intolérance raciale et religieuse. À cette fin, les États Membres pourraient prendre les initiatives suivantes:**

- Promouvoir la connaissance mutuelle des cultures, des civilisations et des religions, en mettant l'accent sur les systèmes de valeurs;**
- Adopter en matière d'éducation et de vie sociale, économique et culturelle des politiques et des programmes favorisant les interactions entre communautés;**
- Reconnaître la valeur de la diversité culturelle et religieuse et promouvoir en même temps l'unité de la société;**
- Créer les conditions favorables à la rencontre, au dialogue et à la collaboration aux fins de l'harmonie sociale et de la paix, de la jouissance des droits de l'homme, du développement et de lutte contre toutes les formes de racisme, de discrimination et de xénophobie.**

**63. Les Rapporteurs spéciaux recommandent également au Conseil d'inviter les communautés religieuses et culturelles à promouvoir un dialogue en profondeur entre cultures et religions, sous forme notamment d'interventions communes dans les domaines qui sont au centre de leur foi (paix, droits de l'homme, développement) et de travail d'analyse des éléments de leurs pratiques et de leurs croyances, et des corrélations entre ces éléments, qui peuvent avoir favorisé un discours péjoratif sur la religion.**

**64. D'autre part, les Rapporteurs spéciaux recommandent au Conseil de rappeler aux États Membres que les efforts entrepris pour lutter contre les atteintes diffamatoires aux religions, la discrimination et l'incitation à la haine religieuse doivent avoir pour points de départ, d'une part, la reconnaissance de la singularité de chaque forme de discrimination, de ses expressions et de ses manifestations et, d'autre part, la reconnaissance de l'universalité de leurs causes sous-jacentes et de l'action à entreprendre pour leur faire un**

**sort. Les États Membres devraient garder à l'esprit que ces atteintes doivent être considérées avec le même sérieux et traitées de la même manière quelle que soit la religion qui en fait l'objet, afin qu'il n'y ait pas de hiérarchie entre les discriminations, même si leur intensité varie avec l'histoire, la géographie et la culture. La reconnaissance, le respect et la pratique du pluralisme religieux, qui comprennent la critique, le débat et la mise en question par chacun des valeurs de l'autre, doivent être les piliers des rapports interreligieux et de la lutte contre toutes les formes de discrimination.**

**65. Lorsqu'ils cherchent à instaurer une société pluraliste, diverse et tolérante, les États Membres devraient éviter de s'obnubiler sur la liberté de parole au mépris des sensibilités qui existent dans la société et en faisant totalement fi des sentiments religieux, et éviter aussi d'étouffer la critique en la rendant répréhensible quand il s'agit de telle ou telle religion. Ils devraient plutôt s'attacher à créer un environnement tolérant, sans exclusive, dans lequel n'importe quelle religion ou croyance pourrait être pratiquée à l'abri de la discrimination et de l'opprobre dans les limites du raisonnable. Ce n'est pas en empêchant d'exprimer des idées sur les religions qu'on améliorera la situation.**

-----