



Assemblée générale

Distr. générale
3 mars 2021
Français
Original : anglais

Conseil des droits de l'homme

Quarante-sixième session

22 février-19 mars 2021

Point 3 de l'ordre du jour

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

Questions relatives aux minorités

Rapport du Rapporteur spécial sur les questions relatives aux minorités, Fernand de Varennes^{*}, ^{}**

Résumé

Dans le présent rapport, le Rapporteur spécial sur les questions relatives aux minorités, Fernand de Varennes, donne un aperçu des activités qu'il a menées depuis la publication de son précédent rapport (A/HRC/43/47) et traite du problème généralisé des minorités qui sont la cible de propos haineux dans les médias sociaux. Il décrit les phénomènes connexes, notamment le fait que les pouvoirs publics nient généralement l'existence du problème ou ne parviennent pas à protéger efficacement les minorités contre les discours de haine et autres formes d'expression interdites. Il conclut en soulignant qu'il est de la responsabilité des États, de la société civile et des médias sociaux de reconnaître que les discours de haine visent principalement les minorités, et qu'il est de leur devoir de prendre de toute urgence des mesures supplémentaires pour garantir le respect effectif de toutes les obligations relatives aux droits de l'homme concernées.

* Le présent document est soumis après la date prévue pour que l'information la plus récente puisse y figurer.

** Les annexes au présent rapport sont distribuées telles qu'elles ont été reçues, dans la langue de l'original seulement.



I. Introduction

1. Le mandat de Rapporteur spécial sur les questions relatives aux minorités a été établi par la Commission des droits de l'homme dans sa résolution 2005/79 du 21 avril 2005, puis prolongé par le Conseil des droits de l'homme dans des résolutions successives.
2. L'actuel titulaire du mandat, Fernand de Varennes, a été nommé par le Conseil en juin 2017 et a pris ses fonctions le 1^{er} août 2017. En 2020, dans sa résolution 43/8, le Conseil a prolongé le mandat de Rapporteur spécial pour une période de trois ans.
3. Le Rapporteur spécial est honoré de se voir confier ce mandat et remercie le Conseil de la confiance qu'il lui témoigne. Il tient également à remercier le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme (HCDH) pour son appui dans l'exécution de son mandat.

II. Activités du Rapporteur spécial

4. Le Rapporteur spécial souhaite appeler l'attention du Conseil sur la page Web consacrée à son mandat, sur laquelle figurent des renseignements généraux sur les activités qu'il mène, notamment l'envoi de communications, la rédaction de communiqués de presse, les interventions publiques, les visites de pays et la publication de rapports thématiques¹. On trouvera un aperçu général des activités qu'il a menées entre le 1^{er} janvier et le 1^{er} juillet 2020 dans le rapport présenté à l'Assemblée générale à sa soixante-quinzième session (A/75/211).
5. Le Rapporteur spécial a continué de s'attacher à mieux faire connaître les questions relatives aux minorités – en particulier celles qui concernent ses thèmes prioritaires (apatridie, éducation, langues et droits humains des minorités, discours de haine visant les minorités dans les médias sociaux et prévention des conflits ethniques) – tant auprès des organismes des Nations Unies et des États Membres de l'Organisation qu'auprès du grand public et des autres organisations régionales et internationales. Il s'est aussi penché sur de nouveaux moyens d'améliorer la participation aux activités relevant de son mandat, telles que le Forum sur les questions relatives aux minorités.
6. Le Rapporteur spécial a notamment travaillé sur les deux grandes initiatives ci-après :
 - a) Continuer à organiser chaque année, en coopération avec l'Institut Tom Lantos et de nombreuses organisations régionales de défense des minorités et des droits de l'homme, des manifestations régionales sur les mêmes thèmes que ceux du Forum sur les questions relatives aux minorités ;
 - b) Établir, aux fins du mandat, une définition opérationnelle plus claire de la notion de minorité et préciser la portée et le champ d'application des quatre catégories de minorités reconnues dans les instruments des Nations Unies (minorités nationales, ethniques, religieuses et linguistiques).
7. Le Rapporteur spécial accorde une importance particulière au trentième anniversaire de l'adoption de la Déclaration des droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques, qui devrait être célébré en 2022 dans le cadre d'une manifestation de haut niveau à la soixante-dix-septième session de l'Assemblée générale, à New York, et d'activités connexes.

A. Visite de pays

8. Le Rapporteur spécial se réjouit de poursuivre le dialogue avec l'Afrique du Sud, le Cameroun, les États-Unis d'Amérique, la Fédération de Russie, l'Inde, la Jordanie, le Kenya, le Népal, la République arabe syrienne, le Soudan du Sud, le Timor-Leste et le Vanuatu,

¹ www.ohchr.org/EN/Issues/Minorities/SRMinorities/Pages/SRminorityissuesIndex.aspx.

auxquels il a adressé une demande de visite. Il remercie le Gouvernement paraguayen, qui est disposé à l'accueillir dans le pays pour une visite en 2021.

9. Pendant ses visites, le Rapporteur spécial met l'accent sur l'importance de la lutte contre la discrimination, l'exclusion et les autres violations des droits de l'homme dont sont victimes les minorités particulièrement vulnérables, telles que les Bidouns, les Dalits et les Roms, et de la lutte contre la double, voire la triple marginalisation que subissent les femmes appartenant à des minorités ; il insiste aussi sur les questions concernant les personnes sourdes ou malentendantes qui, en tant qu'utilisatrices des langues des signes, font partie des minorités linguistiques.

10. Le Rapporteur spécial s'est rendu en visite officielle au Kirghizistan, du 6 au 17 décembre 2019, à l'invitation du Gouvernement (voir A/HRC/46/57/Add.1).

B. Communications

11. Le Rapporteur spécial a adressé des communications et des appels urgents à l'action aux États Membres concernés, sur la base des informations qu'il avait reçues de différentes sources au sujet de violations des droits de l'homme subies par des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques. Ces communications et les réponses reçues sont publiques.

12. Au total, 78 communications ont été adressées à des États depuis janvier 2020, ce qui représente une augmentation non négligeable par rapport au nombre total de communications envoyées l'année précédente. Elles ont toutes été envoyées conjointement avec d'autres titulaires de mandat au titre des procédures spéciales et se répartissaient comme suit : 16 appels urgents, 53 lettres d'allégation et 9 lettres faisant part de préoccupations concernant des lois ou des politiques publiques.

13. Ce sont les États de la région Asie-Pacifique qui ont reçu le plus grand nombre de communications (43), suivis des États de la région Europe et Asie centrale (16), de la région Moyen-Orient et Afrique du Nord (9), des Amériques (5) et de la région de l'Afrique subsaharienne (4). Une communication a été adressée à une entreprise privée.

C. Conférences et activités de sensibilisation

14. Depuis qu'il a été élu par le Conseil des droits de l'homme en juin 2017, le Rapporteur spécial a souligné à maintes reprises qu'une part importante de son mandat consistait à sensibiliser le public aux droits humains des minorités et à mieux faire connaître ces droits. Par conséquent, il a fréquemment participé, aux côtés de diverses organisations gouvernementales et non gouvernementales, ou contribué à des conférences, à des réunions et à des séminaires internationaux, régionaux et nationaux organisés dans le monde entier. Il a aussi souvent donné des entretiens dans les médias sur des questions relatives aux droits humains des minorités.

15. Un résumé des principales activités menées par le Rapporteur spécial entre juillet et décembre 2020 figure à l'annexe I du présent rapport. Les activités antérieures à cette période sont présentées brièvement dans le rapport que le Rapporteur spécial a soumis à l'Assemblée générale à sa soixante-quatorzième session (A/74/160).

III. Faits nouveaux concernant le Forum sur les questions relatives aux minorités de 2020

16. En 2018, dans son premier rapport au Conseil des droits de l'homme, le Rapporteur spécial a jugé nécessaire d'adopter une approche plus régionale afin de rendre le Forum sur les questions relatives aux minorités plus accessible aux minorités dans différentes régions du monde et de faire en sorte qu'il prenne davantage en considération les préoccupations et les contextes régionaux (A/HRC/37/66, par. 64). Les premières mesures prises à cette fin en 2019 ont abouti à l'organisation de trois forums régionaux. En raison des incertitudes liées à

la pandémie de maladie à coronavirus (COVID-19), seuls deux des quatre forums régionaux prévus en 2020 ont pu avoir lieu. En dépit de la situation, plus de 400 personnes ont participé à ces forums, qui se sont tenus dans les régions Europe et Asie-Pacifique et ont porté sur le thème prioritaire de la lutte contre les discours de haine et l'incitation à la haine envers les personnes appartenant à des minorités dans les médias sociaux. Ces forums ont pu se tenir grâce au travail de coordination de l'Institut Tom Lantos et aux contributions et à l'assistance de nombreuses organisations non gouvernementales, délégations d'État et organisations régionales et internationales, notamment l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture, l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE), l'Union européenne et le Conseil de l'Europe.

17. Le Forum sur les questions relatives aux minorités a été créé en 2007 par la résolution 6/15 du Conseil des droits de l'homme, lequel a réaffirmé en 2012, dans sa résolution 19/23, l'importance du rôle de l'instance. Le Forum a pour mandat de servir de plateforme pour promouvoir le dialogue et la coopération sur les questions relatives aux minorités nationales, ethniques, religieuses et linguistiques, et d'apporter des contributions et des compétences thématiques aux travaux du Rapporteur spécial. Le Rapporteur spécial est chargé de guider les travaux du Forum, de préparer ses réunions annuelles et de rendre compte au Conseil des recommandations thématiques de l'instance. Celle-ci se réunit tous les ans, à Genève, pendant deux jours ouvrables consacrés à des débats thématiques. Ces dernières années, il a attiré plus de 600 participants.

18. La treizième session du Forum, qui s'est tenue en ligne les 19 et 20 novembre 2020, avait pour thème « Les discours haineux, les médias sociaux et les minorités ». Le nombre de participants – moins de 400 – était sensiblement plus faible que les années précédentes en raison des incertitudes liées à la tenue du Forum en période de pandémie et du fait qu'aucun consultant du HCDH n'avait été expressément chargé d'organiser le Forum pendant une longue période. En l'absence d'un consultant à plein temps, des membres du personnel du HCDH qui travaillaient avec le Rapporteur spécial mais n'avaient jamais participé à l'organisation du Forum ont été chargés d'assurer le succès de la manifestation. Le manque de personnel disponible avant le Forum en novembre, l'absence d'un consultant ayant déjà travaillé sur le Forum et le fait que la manifestation a eu lieu en ligne, ce qui n'avait jamais été testé, expliquent le très petit nombre de participants.

19. Le compte rendu complet du Forum et les recommandations formulées à cette occasion sont présentés au Conseil dans un rapport distinct (A/HRC/46/58).

IV. Rapport thématique : les discours haineux, les médias sociaux et les minorités

20. Le Rapporteur spécial tient à préciser qu'ironiquement, une panne informatique survenue à un moment critique a entraîné une perte importante de données et, partant, un certain retard dans l'établissement du rapport thématique.

A. Introduction

21. En 2020, deux maladies se sont propagées très rapidement, la première infectant le corps, la seconde l'esprit. Les ravages de la pandémie de COVID-19 ont parfois occulté la maladie de l'esprit qui a touché les médias sociaux et a trop souvent abouti à des atrocités, des massacres et même des appels au génocide. Si la lutte contre la COVID-19 s'est organisée et permettra peut-être de maîtriser l'épidémie d'ici une année, la maladie de l'esprit ne montre aucun signe d'affaiblissement. Au contraire, les discours de haine dans les médias sociaux se répandent et se renforcent. L'écrasante majorité des victimes de haine et d'incitation à la violence et à la discrimination font partie de groupes minoritaires. D'après les données ventilées dont on dispose au sujet des propos haineux dans les médias sociaux ou des crimes de haine, environ 70 % des personnes prises pour cible, voire plus, appartiennent à des minorités.

22. Ce sont en premier lieu les minorités qui sont menacées par des discours de haine. Qu'ils pêchent par omission ou non, de nombreux acteurs du domaine ne reconnaissent systématiquement ni ne citent nommément les principales cibles du racisme, des préjugés et même de l'incitation à la violence dans les médias sociaux, qui sont aussi les principaux boucs émissaires. En ne mentionnant pas précisément les minorités, l'ampleur et la brutalité des propos haineux sont ignorées, voire se perdent dans un magma de généralités. Dans un certain sens, tout le monde devient complice de la haine lorsque les principales victimes ne sont pas nommées. On crée alors un terreau fertile pour l'intolérance et l'exclusion, principaux responsables de la haine envers les minorités. Comme si cela ne suffisait pas, la haine est devenue extrêmement profitable pour certains, et très utile pour d'autres.

23. Dans le présent rapport thématique, le Rapporteur spécial examine certaines des lacunes dont souffrent les dispositions prises pour lutter contre les discours de haine dans les médias sociaux, soulignant à quel point les minorités en sont les principales cibles et à quel point les dirigeants des plateformes de réseaux sociaux continuent généralement d'ignorer le problème et ne prennent pas de mesures suffisantes ni efficaces pour freiner la propagation de formes de discours de haine pourtant soumises à des obligations relatives aux droits de l'homme prévues dans le droit international. Pour compliquer encore la situation, des tiers privés et non étatiques entrent en jeu, à savoir les propriétaires de ces plateformes, qui sont parmi les multinationales les plus importantes et les plus rentables.

24. S'agissant des discours haineux, des médias sociaux et des minorités, deux parties s'opposent : bon nombre des communautés les plus vulnérables d'Afrique, d'Asie, d'Europe et des Amériques d'un côté (des minorités ethniques telles que les personnes d'ascendance africaine, les communautés asiatiques, les Dalits, les Rohingya et les Roms, et des minorités religieuses, telles que les bahaïs, les musulmans, les juifs et les chrétiens), et les intérêts de certaines des entreprises les plus puissantes de l'autre, avec les États au milieu, dans une position inconfortable.

25. Les minorités sont particulièrement vulnérables et désavantagées s'agissant de leur utilisation des services en ligne tels que les médias sociaux et de l'image qui est donnée d'elles sur ces plateformes. Outre qu'elles sont les principales cibles des propos haineux dans les médias sociaux, elles peuvent aussi être touchées de manière disproportionnée par les restrictions et les suppressions de publication décidées dans le cadre de la modération des contenus, en raison des préjugés des utilisateurs et des tiers dans les systèmes de notification eux-mêmes et des biais inhérents aux algorithmes utilisés dans les outils de modération, étant donné que derrière chaque algorithme, il y a un humain.

26. La situation n'est pas celle à laquelle on s'attendait ; il y a une vingtaine d'années, on pensait, peut-être naïvement, qu'Internet – et ses rejetons, les médias sociaux – offrirait simplement à toute l'humanité la possibilité extraordinaire de communiquer et d'avoir des échanges rapides et presque gratuits et qu'il contribuerait à diffuser des informations et des connaissances partout dans le monde et de manière quasi instantanée. L'opposition entre le bien et le mal est vieille comme le monde, mais elle a été amplifiée et mise intentionnellement à profit dans le modèle économique appliqué par certains dirigeants de plateformes afin de pouvoir être monétisée et rentabilisée.

27. Il est désormais impossible d'ignorer le côté obscur des médias sociaux, qui sont devenus un vivier de clichés dangereux, de théories du complot et d'idées racistes, doublé d'un outil de propagande et de désinformation dans lequel les minorités sont les boucs émissaires. On note par exemple une résurgence de certaines des pires formes de propagande antisémite depuis les *Protocoles des sages de Sion*, qui datent d'il y a plus d'un siècle. L'invasion du Capitole à Washington, en janvier 2021, est la preuve que les médias sociaux peuvent être utilisés pour porter directement atteinte à la démocratie, déstabiliser des sociétés et faire campagne en faveur de la violence.

28. Dans le présent rapport, le Rapporteur spécial examine certaines de ces dimensions dans le but de mettre en lumière et de mieux faire connaître les obligations relatives aux droits de l'homme qui incombent aux États, aux multinationales et aux autres acteurs s'agissant de lutter contre les discours de haine les plus fréquents dans les médias sociaux, à savoir ceux qui visent les minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques, et dans le but de fournir aux intéressés des orientations sur ces questions.

B. Droit international des droits de l'homme : la liberté d'expression comme point de départ

29. Avant même la formulation moderne des droits de l'homme, née des cendres de la Seconde Guerre mondiale et de ses horreurs, la liberté d'opinion et la liberté d'expression étaient déjà présentées comme des piliers d'une société libre, stable et démocratique. Elles forment un espace sûr dans lequel les personnes peuvent être elles-mêmes et exprimer librement leurs différences et leur diversité. Dans un sens, la liberté d'opinion et la liberté d'expression sont l'oxygène de la démocratie. Comme l'a souligné le Comité des droits de l'homme, elles sont des conditions indispensables au développement complet de l'individu et constituent le fondement de toute société libre et démocratique².

30. La liberté d'opinion et la liberté d'expression sont largement reconnues dans les instruments internationaux et régionaux comme des droits fondamentaux de tous les humains³. Comme l'indique clairement le Rapporteur spécial sur la promotion et la protection du droit à la liberté d'opinion et d'expression dans son rapport thématique sur les discours de haine en ligne, qu'il a soumis à l'Assemblée générale en 2019 (A/74/486), ces deux libertés doivent être considérées comme un point de départ par défaut et n'être limitées que par des restrictions définies de façon très stricte.

31. Le présent document n'a pas vocation à exposer le rôle central et l'importance de ces libertés, puisque le Rapporteur spécial sur la promotion et la protection du droit à la liberté d'opinion et d'expression l'a déjà fait avec clarté, exhaustivité, force et éloquence dans son propre rapport. Il se concentre plutôt sur les considérations ci-après, qui ont été largement omises dans le rapport susmentionné et par d'autres collègues ou organismes des Nations Unies, ou qui n'ont pas été abordées : les formes les plus répandues de propos haineux dans les médias sociaux, par exemple ceux qui visent les minorités, et la question de savoir si, dans quels contextes et dans quelle mesure, la liberté d'expression peut être restreinte.

32. Il convient de rappeler que dans un rapport de 2013, la Haute-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme avait déjà constaté avec préoccupation que dans de nombreux pays, les migrants, mais aussi les groupes minoritaires, étaient souvent représentés de manière extrêmement négative par les médias, les personnalités politiques et d'autres acteurs de la société ; elle avait demandé que des mesures soient prises pour freiner la multiplication des comportements xénophobes et avait souligné qu'il était nécessaire de dénoncer rapidement les discours de haine et de poursuivre les personnes soupçonnées d'inciter à la violence raciale et les auteurs d'actes racistes et violents (A/HRC/22/17/Add.4, annexe, par. 3). Figuraient aussi dans son rapport les recommandations et conclusions issues d'une série d'ateliers d'experts, qui avaient abouti à l'adoption, par les experts, du Plan d'action de Rabat sur l'interdiction de l'appel à la haine nationale, raciale ou religieuse qui constitue une incitation à la discrimination, à l'hostilité ou à la violence (ibid., annexe, appendice).

33. Il convient d'insister sur l'un des points qui est ressorti pendant l'établissement du rapport : dans l'écrasante majorité des cas, les propos haineux tenus dans les médias sociaux ont pour cibles et victimes les minorités. Les explications données, les priorités définies et les mesures prises pour lutter contre les discours de haine devraient donc, en toute logique, être axées sur les minorités. Ce n'est cependant presque jamais le cas, et les minorités – qui sont le plus souvent touchées par les discours de haine – ne sont guère, voire pas, mentionnées dans la plupart des initiatives de l'ONU ou d'autres organisations. L'idée qu'il est possible de lutter contre les facteurs à l'origine de trois quarts des propos haineux tenus dans le monde,

² Observation générale n° 34 (2011) sur la liberté d'opinion et la liberté d'expression, par. 2.

³ Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, art. 5 ; Convention relative aux droits de l'enfant, art. 13 ; Convention relative aux droits des personnes handicapées, art. 21 ; Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille, art. 13 ; Convention américaine relative aux droits de l'homme, art. 13 ; Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, art. 9 ; Charte africaine des droits et du bien-être de l'enfant, art. 7 ; Charte arabe des droits de l'homme, art. 32 ; Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, art. 10.

et donc d'élaborer des stratégies efficaces et adaptées, sans dire que les victimes sont principalement des minorités laisse pour le moins perplexe.

34. En tout état de cause, le point de départ de la lutte contre le fléau des discours de haine sur les médias sociaux doit être le respect total de la liberté d'expression. Il s'ensuit que, quels que soient la nature et le contenu des propos haineux, le droit international n'autorise qu'un nombre limité de restrictions à la liberté d'expression. Comme le Rapporteur spécial le souligne dans le présent rapport, il est donc essentiel de définir clairement les obligations et responsabilités relatives aux droits de l'homme qui incombent aux parties les plus directement concernées, en particulier aux États et aux dirigeants de plateformes de médias sociaux, puisqu'elles ont trait aux discours de haine les plus fréquemment entendus ou lus dans les médias sociaux, à savoir ceux qui ciblent les minorités.

C. Remise en contexte : une pandémie de haine et l'obligation d'agir contre les formes interdites de discours de haine dans les médias sociaux

1. Un poison qui se répand dans les esprits

35. La liberté d'expression ne devrait pas être restreinte, sauf lorsque cela est absolument nécessaire. Malheureusement, jusqu'à présent, les États et les dirigeants de plateformes de médias sociaux n'ont, pour l'essentiel, pas pu ou voulu reconnaître le problème et combattre les formes de haine les plus abominables et dangereuses qui circulent dans le monde, ciblent les minorités, empoisonnent les esprits et menacent la paix et la stabilité de pays entiers.

36. Le Secrétaire général a affirmé que la pandémie de COVID-19 avait donné lieu à une nouvelle vague de haine, de xénophobie et d'alarmisme, à la désignation de boucs émissaires, à une augmentation sensible de la xénophobie en ligne et dans la rue, à la diffusion de théories du complot antisémites et à des agressions de musulmans⁴. Plus précisément, cette haine vise en priorité les minorités. La pandémie a été instrumentalisée par certains, d'autres s'en sont servis pour gagner de l'argent, mais la haine prend de l'ampleur depuis une dizaine d'années. Les minorités et les autres groupes vulnérables sont les premières victimes des incitations à la haine.

37. Outre les groupes mentionnés par le Secrétaire général, les Roms sont, dans de nombreuses régions d'Europe, les cibles de choix pour le poison de la haine et de la violence qui se répand grâce aux médias sociaux. En Asie du Sud, ce sont les Dalits qui en font les frais, tout comme les migrants et les réfugiés, qui sont de toute façon membres de minorités. L'antisémitisme et l'islamophobie se sont accrus et répandus rapidement en ligne⁵.

38. Partout dans le monde, les médias sociaux sont le réceptacle d'appels au génocide, contre la minorité Igbo, dans le nord du Nigéria, en 2017 et contre les Rohingya, au Myanmar, en 2018, mais aussi d'appels à la violence, au meurtre et au viol et d'incitations à commettre d'autres atrocités contre les bahaïs, les musulmans ou les chrétiens dans certains pays ou contre les Dalits dans d'autres. Ils permettent aussi d'inciter à la violence contre les minorités roms en Europe, contre les personnes d'ascendance africaine dans de nombreuses régions des Amériques, etc. Les migrants, qui sont aussi membres de minorités, sont toujours accusés de favoriser la criminalité et de propager des maladies ou présentés comme des menaces ou des mauvaises influences. Les discours de haine, les crimes de haine et autres atrocités commises contre les minorités explosent, favorisés par une poignée d'entreprises de l'Internet qui constituent la plus grande machine de propagande de tous les temps⁶.

⁴ Voir la note d'orientation de l'Organisation des Nations Unies sur les moyens de lutter contre les discours haineux liés à la COVID-19, 11 mai 2020.

⁵ Savvas Zannettou et autres, « A quantitative approach to understanding online antisemitism », 24 novembre 2019. Consultable à l'adresse www.arxiv.org/pdf/1809.01644.pdf.

⁶ Anti-Defamation League, « Sacha Baron Cohen's keynote address at ADL's 2019 Never Is Now summit on anti-semitism and hate », 21 novembre 2019.

39. Les minorités peuvent être présentées comme une menace ou un danger dans les médias sociaux, ce qui alimente les violences à leur égard. Ainsi, en 2018, un tireur qui avait assassiné onze fidèles dans une synagogue de Pittsburgh, aux États-Unis, avait utilisé le réseau social Gab pour diffuser une théorie du complot selon laquelle les juifs faisaient venir des migrants aux États-Unis afin d'être plus nombreux que les Blancs dans le pays. Les juifs sont l'objet de la théorie du « grand remplacement », dont se réclame l'auteur de la tuerie de Pittsburgh et qui semble trouver son origine dans les milieux d'extrême droite en France ces dernières années ; selon cette théorie, certaines minorités non blanches ou non chrétiennes finiraient, du fait de l'immigration et d'une fécondité élevée, par surpasser numériquement les « Européens » et menacer leur culture.

40. À Assam (Inde), à l'occasion d'une mise à jour du registre national des citoyens, Avaaz a récemment analysé 800 publications sur Facebook et a constaté la prépondérance des propos haineux envers les immigrants bengalis, qui sont ouvertement qualifiés de « criminels », de « violeurs », de « terroristes », de « porcs » et d'autres termes déshumanisants. Ces publications comportant des discours haineux et violents ont été partagées près de 100 000 fois et totalisent environ 5,4 millions de vues. Dans une étude semblable menée dans toute l'Inde, Equality Labs a ventilé les contenus haineux publiés sur Facebook, parvenant au résultat suivant : 37 % étaient des publications islamophobes (des messages anti-Rohingya, des publications sur le « jihad de l'amour » et des publications qui glorifient des faits de violence contre des musulmans ou qui contiennent des grossièretés islamophobes) ; 16 % étaient des infox ; 13 % ciblaient le genre ou la sexualité ; 13 % ciblaient les castes minoritaires (dont 40 % traitaient des quotas fondés sur les castes et le reste était constitué d'insultes, de messages anti-Ambedkar et de messages critiquant les relations entre castes) ; 9 % ciblaient des minorités religieuses.

41. Sur le plan de la forme et du contenu des discours de haine dans le monde, ces exemples constituent la norme et non l'exception. Il ressort des données de l'OSCE sur les crimes de haine pour 2018 que plus de 76 % des crimes de haine commis en Europe et dans les autres pays de l'OSCE concernaient des juifs, des musulmans, des Roms et d'autres minorités ethniques ou religieuses.

42. Selon les informations fournies par le Rapporteur spécial, les minorités sont de plus en plus souvent, et dans une proportion effarante, victimes de propos méchants et haineux d'une brutalité et d'une malveillance sans limite tenus dans les médias sociaux.

43. Tout comme la désinformation, les discours de haine entraînent des crimes de haine. Comme cela a été souligné dans l'une des communications adressées au Rapporteur spécial, l'Holocauste n'a pas débuté avec les chambres à gaz, mais avec des propos haineux ciblant une minorité. Les fausses informations peuvent finir par nuire aux minorités, voire leur être fatales, et aboutir à des « violences vigilantistes » dans les médias sociaux ou à des « lynchages sur WhatsApp ». Ainsi, en France, en 2014, une fausse information diffusée dans les médias sociaux selon laquelle des Roms auraient enlevé un enfant dans une camionnette blanche a donné lieu à des agressions physiques contre plusieurs membres de cette minorité. Dans une affaire plus grave survenue à Sri Lanka en 2018, des rumeurs diffusées principalement sur Facebook et selon lesquelles une minorité musulmane complotait en vue de stériliser la majorité singhalaise ont entraîné la mort de plusieurs personnes, des foules ayant brûlé des mosquées, des magasins et des maisons appartenant à des membres de minorités musulmanes dans plusieurs villes. Les exemples de tels faits commis contre des minorités sont légion.

44. Le Rapporteur spécial partage les inquiétudes exprimées dans une communication, à savoir que le recours à un langage déshumanisant, qui réduit les groupes minoritaires à des animaux ou à des insectes, normalise la violence contre ces groupes et rend acceptables leur persécution et leur élimination éventuelle, et que lorsque ces violations sont commises avec une volonté discriminatoire ou partielle, elles ouvrent la voie à la diabolisation et, partant, au génocide. Les médias sociaux peuvent attirer leurs utilisateurs vers un environnement haineux, les pousser à utiliser un langage déshumanisant et les amener à s'entourer de personnes qui ont le même point de vue. En induisant ce biais de confirmation, les médias sociaux deviennent un incubateur particulièrement propice à l'expression, au renforcement et à la confirmation d'opinions racistes, intolérantes et même violentes contre certaines minorités prises comme boucs émissaires.

2. Contexte juridique et réglementaire

45. Il ressort d'une étude inestimable sur la réglementation des discours haineux dans le monde qu'il existe un large éventail d'approches concernant l'interdiction légale des discours de haine, la définition éventuelle de la notion, le type de restrictions ou de limites imposées et les recours éventuellement disponibles⁷. S'il est impossible de généraliser, l'étude semble tout de même indiquer qu'il y a une pluralité d'approches en la matière et que très souvent, aucune n'est vraiment adaptée à la nature particulière des discours de haine sur les médias sociaux et aux difficultés qui y sont associées.

46. Certaines des communications adressées au Rapporteur spécial mettent en avant le fait que les restrictions relatives aux propos haineux sur les médias sociaux sont souvent peu appliquées, en particulier celles censées protéger les minorités. Il semblerait que dans certains pays, aucune donnée n'est collectée au sujet des affaires de discours de haine sur les médias sociaux et qu'il est arrivé que la législation en vigueur concernant les crimes de haine n'ait jamais été appliquée ou qu'elle soit trop contraignante ou trop vague pour donner lieu à des poursuites. Il ressort de certaines communications que les minorités hésitent à saisir les autorités compétentes en cas de propos haineux, parce que d'après leur propre expérience, les autorités publiques n'interviendront pas, les personnes qui enfreignent la loi ne seront pas inquiétées ou il est peu probable que les mécanismes de modération ou de plainte relatifs aux médias sociaux permettent de remédier à la situation. Les conséquences du manque d'intervention efficace – juridique ou autre – de la part des autorités publiques et des dirigeants de plateformes peuvent être tragiques, voire mortelles, et entraîner des atrocités et des violations massives des droits de l'homme, telles que celles qui ont découlé de l'inaction de Facebook face aux incitations à la haine diffusées au Myanmar et ciblant la minorité rohingya. Les médias sociaux ont été utilisés pour diaboliser la minorité rohingya avant et pendant la campagne de violence ethnique menée dans le pays – la mission internationale indépendante d'établissement des faits sur le Myanmar ayant confirmé que Facebook avait été un outil efficace pour ceux qui cherchaient à attiser la haine (A/HRC/39/64, par. 74). S'en est suivie une catastrophe prévisible et planifiée du point de vue des droits de l'homme, avec des viols collectifs, des milliers de meurtres et des incendies d'écoles, de marchés, de maisons et de mosquées dans le cadre d'une campagne de nettoyage ethnique et d'une possible tentative de génocide, le tout ayant provoqué une crise humanitaire terrible frappant des centaines de milliers d'hommes, de femmes et d'enfants appartenant à la minorité rohingya.

47. Du point de vue du droit international, les entreprises telles les plateformes de médias sociaux n'ont pas les mêmes obligations que les États. Ceux-ci ont, à tout le moins, l'obligation directe d'interdire l'incitation au génocide et tout argumentaire s'apparentant à une incitation à la discrimination, à l'hostilité ou à la violence. Compte tenu du rôle que jouent aujourd'hui les médias sociaux dans la diffusion des discours de haine, qui constituent des violations graves des droits de millions de personnes, voire qui menacent leur vie et leur sécurité, les États sont tenus de prendre des mesures pour interdire l'incitation au génocide et tout appel à la haine qui constitue une incitation à la discrimination, à l'hostilité ou à la violence.

48. Se pose de manière récurrente la question de savoir si les plateformes de médias sociaux devraient, à l'instar des grands médias traditionnels, assumer les conséquences de leurs actes et faire l'objet de sanctions lorsqu'ils véhiculent des incitations au génocide ou des arguments qui s'apparentent à une incitation à la discrimination, à l'hostilité ou à la violence, ou lorsqu'ils deviennent un écosystème propice à ce type d'encouragement. Il ressort de l'étude susmentionnée sur la réglementation de la haine en ligne dans le monde que bien souvent, ces actes n'entraînent ni conséquence ni sanction pour les plateformes.

49. Le Rapporteur spécial a été informé des mesures les plus récentes qu'ont prises des dirigeants de plateformes pour gérer les messages qui peuvent s'apparenter à des incitations à la haine ou à la violence. Il note ainsi qu'Amazon a récemment suspendu l'application

⁷ Hogan Lovells et le PeaceTech Lab, *The Global Regulation of Online Hate: A Survey of Applicable Laws* (décembre 2020). Consultable à l'adresse www.hoganlovells.com/~media/hoganlovells/pdf/2020-pdfs/2020_12_15_the-global-regulation-of-online-hate_a-survey-of-applicable-laws_special-report_december-2020.pdf?la=en.

Parler de ses plateformes de téléchargement au motif que Parler n'avait pas pris les mesures nécessaires pour modérer et supprimer les contenus violents.

50. En outre, le Rapporteur spécial se félicite de la création d'un conseil de surveillance composé de membres indépendants et chargé de prendre des décisions définitives et contraignantes au sujet des contenus que Facebook et Instagram devraient autoriser ou supprimer, sur la base du respect de la liberté d'expression et de l'obligation relative aux droits de l'homme de supprimer toute incitation au génocide et tout appel à la haine nationale, raciale ou religieuse qui constitue une incitation à la discrimination, à l'hostilité ou à la violence.

51. Il revient toutefois souvent dans les communications que la plupart des lois et autres mesures adoptées pour lutter contre les propos haineux dans les médias sociaux sont trop vagues, trop faibles ou insuffisantes. Non seulement le fléau des discours de haine et la violence qu'il alimente continuent de sévir, mais ils s'intensifient et menacent de déstabiliser des sociétés, comme l'ont prouvé les récentes attaques contre le Capitole américain et le Reichstag allemand.

D. Restrictions autorisées à la liberté d'expression pour prévenir tout préjudice

52. Comme le Rapporteur spécial sur la liberté d'expression l'a souligné dans son rapport de 2019 (A/74/486, par. 26), et comme cela est largement reconnu dans la jurisprudence des organes internationaux chargés des droits de l'homme, beaucoup de contenus peuvent être offensants, controversés, impopulaires ou dérangeants, mais la liberté d'expression protège le droit d'exprimer de telles opinions et idées. Les minorités, en particulier, peuvent faire l'objet d'opinions extrêmement répandues qui sont insultantes, intolérantes voire racistes : la question de savoir si les pouvoirs publics doivent interdire l'expression de telles opinions, ou à partir de quel seuil de gravité ou d'infamie ils seraient en droit de restreindre la liberté d'expression, fait débat. Néanmoins, si l'on s'en tient aux principes fondamentaux, les restrictions à toute forme de liberté d'expression doivent rester une exception et n'être autorisées que dans les cas relevant de l'une des trois catégories reconnues par le droit international des droits de l'homme, comme exposé plus bas.

53. Sur la base des rapports précédents – tels que le rapport de 2019 du Rapporteur spécial sur la liberté d'expression, le rapport de 2015 de la Rapporteuse spéciale sur les questions relatives aux minorités (A/HRC/28/64), et bien d'autres encore, trop nombreux pour être énumérés ici – il est possible de recenser un certain nombre de cas exceptionnels dans lesquels la liberté d'expression peut être restreinte. En droit international des droits de l'homme, comme en disposent en particulier les articles 19 et 20 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (et, d'une manière générale, d'autres traités relatifs aux droits de l'homme) et la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide, il existe trois cas très précis dans lesquels la liberté d'expression peut être restreinte :

- a) Les États doivent incriminer toute forme d'expression qui constitue une incitation au génocide⁸ ;
- b) Les États doivent interdire par la loi, sans nécessairement l'ériger en infraction pénale, tout appel à la haine nationale, raciale ou religieuse qui constitue une incitation à la discrimination, à l'hostilité ou à la violence⁹ ;
- c) Les États ne peuvent restreindre l'exercice du droit à la liberté d'expression que dans les cas prévus par la loi et dans la mesure nécessaire au respect des droits ou de la réputation d'autrui ou à la protection de la sécurité nationale, de l'ordre public, de la santé publique ou des bonnes mœurs¹⁰.

⁸ Aux termes de l'article III c) de la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide, est punie « l'incitation directe et publique à commettre le génocide ».

⁹ Pacte, art. 20 (par. 2).

¹⁰ Ibid, art. 19 (par. 3).

54. Même si on l'oublie souvent, il convient de noter que les deux premiers cas dans lesquels la liberté d'expression peut être soumise à des restrictions en droit international sont liés au fait que les minorités sont particulièrement vulnérables face à la haine et à la violence des populations majoritaires et des pouvoirs publics. La plupart des personnes victimes de génocide dans l'histoire moderne, par exemple, appartenaient à des communautés minoritaires, comme les Juifs, les Roms, les Bosniaques et les Tutsis. L'expression « appel à la haine nationale, raciale ou religieuse qui constitue une incitation » renvoie aux principales caractéristiques des communautés minoritaires dans le monde qui sont les plus susceptibles d'être vulnérables face aux actes ciblés de discrimination, d'hostilité et de violence.

55. Si les trois catégories dans lesquelles des restrictions à la liberté d'expression sont autorisées semblent n'avoir aucun rapport entre elles, il existe en fait un fil conducteur dont on ne se rend pas toujours compte : le préjudice, tant tangible que potentiel. Dans les trois cas, il s'agit de discours préjudiciables de plus ou moins grande gravité, la menace la plus grave étant bien évidemment l'incitation au génocide, soit la destruction physique d'un groupe national, ethnique, racial ou religieux – et généralement minoritaire. En pareil cas, l'obligation d'incriminer ces formes d'expression est la plus grande.

56. La deuxième forme la plus grave de préjudice est l'appel à la haine sur la base de l'origine nationale, de la race ou de la religion, ou l'expression de cette haine. Les restrictions prévues en pareil cas ne visent pas seulement l'expression de propos intolérants, de biais ou de préjugés déplacés. Elles sont d'application très large. Les États ont l'obligation d'interdire par la loi les formes d'expression susceptibles de constituer une incitation à la discrimination, à l'hostilité ou à la violence, c'est-à-dire le fait d'inciter une personne à commettre un acte préjudiciable de discrimination, d'hostilité ou de violence à l'égard d'autrui. Seules les formes les plus graves d'incitation à la discrimination, à l'hostilité ou à la violence sont censées être criminalisées. Dans les cas moins graves, comme indiqué dans le Plan d'action de Rabat (A/HRC/22/17/Add.4, annexe, appendice, par. 34), des sanctions et des recours civils devraient être envisagés, notamment des dommages-intérêts pécuniaires et non pécuniaires, ainsi que le droit de rectification et le droit de réponse. Des sanctions et recours administratifs devraient aussi être considérés, y compris ceux identifiés et mis en place par divers organismes professionnels et régulateurs.

57. Si la première catégorie implique l'incrimination de certaines formes d'expression, la seconde une interdiction de la part des États, la troisième concerne des situations dans lesquelles il est possible, mais non obligatoire, pour les États de réglementer et de restreindre la liberté d'expression pour un nombre limité de motifs. En pareilles situations, le risque de préjudice est tel que les États peuvent être autorisés, au regard du droit des droits de l'homme, à imposer certaines restrictions à l'exercice du droit à la liberté d'expression.

58. Les restrictions alors imposées sont assujetties à des conditions bien précises et soumises à un contrôle strict, comme l'a souligné le Rapporteur spécial sur la liberté d'expression dans son rapport de 2019 (A/74/486, par. 6) : « Les États ne peuvent imposer de restrictions [...] que dans la mesure où celles-ci sont fixées par la loi et nécessaires au respect des droits ou de la réputation d'autrui ou à la sauvegarde de la sécurité nationale, de l'ordre public, de la santé publique ou des bonnes mœurs. Il s'agit d'exceptions très précises (...) et il appartient à l'autorité qui impose ces restrictions à la liberté d'expression de les justifier, et non à l'individu de démontrer qu'il a droit à cette liberté. ». Il a ensuite indiqué que toute restriction devait remplir les trois conditions suivantes : légalité, légitimité, et nécessité et proportionnalité.

59. Les discours de haine dans les médias sociaux peuvent relever de l'une des trois catégories dans lesquelles la liberté d'expression peut faire l'objet de restrictions autorisées par le droit international des droits de l'homme. Aucun autre discours qui pourrait être répréhensible, dérangeant ou contestable ne peut être restreint au regard du principe fondamental que constitue la liberté d'expression en droit international.

60. Souvent, plusieurs questions relatives à la reconnaissance et à la protection des droits humains des minorités ne sont pas suffisamment prises en compte lorsqu'on considère les discours de haine sous leurs diverses formes et dans les médias sociaux :

a) La mesure dans laquelle les États se conforment à leur obligation légale d'ériger en infraction l'incitation au génocide dans les médias sociaux et autres ;

b) La mesure dans laquelle les États se conforment à leur obligation légale d'interdire l'appel à la haine nationale, raciale ou religieuse qui constitue une incitation à la discrimination, à l'hostilité ou à la violence dans les médias sociaux et autres ;

c) La législation mise en place pour garantir que les États se conforment à ces obligations juridiques internationales. Outre les conditions générales de légalité, de légitimité, de nécessité et de proportionnalité, la législation visant à protéger les personnes contre toutes les formes de discours de haine doit être soigneusement et étroitement adaptée afin de ne restreindre la liberté d'expression que dans la mesure permise. La plupart des lois relatives au discours de haine sont vagues et peuvent être utilisées (et le sont effectivement) pour restreindre la liberté d'expression des minorités et des défenseur(e)s des droits de l'homme, notamment en les empêchant d'exprimer des préoccupations légitimes. L'imprécision des lois peuvent les rendre inutiles voire menacer inutilement la liberté d'expression, en donnant lieu à des restrictions inadmissibles lorsque les plateformes de médias sociaux préfèrent supprimer des contenus plutôt que de risquer une amende (phénomène connu sous le nom de « surblocage ») ;

d) La mesure dans laquelle les États poursuivent ceux qui n'ont respecté les restrictions autorisées à la liberté d'expression dans les médias sociaux et autres médias ;

e) La législation que les États ont mise en place pour se conformer à leurs obligations légales d'incriminer ou d'interdire les discours préjudiciables illégaux dans les médias sociaux, en définissant les obligations, y compris les éventuels dédommagements financiers, des dirigeants de plateformes de médias sociaux. Ces plateformes constituent des écosystèmes propices à la propagation des formes les plus préjudiciables de discours de haine, notamment l'incitation au génocide et l'appel à la haine nationale, raciale ou religieuse qui constitue une incitation à la discrimination, à l'hostilité ou à la violence ;

f) La législation mise en place pour exiger des dirigeants de plateformes de médias sociaux qu'ils adoptent des politiques et des protocoles reconnaissant et intégrant le fait que les États doivent interdire les formes illégales de discours préjudiciables et peuvent légiférer sur d'autres formes de discours conformément au droit international. Bien que les plateformes de médias sociaux soient des entités privées, une telle législation est essentielle car les médias sociaux sont devenus les principaux vecteurs de haine au XXI^e siècle, en particulier à l'encontre des minorités ;

g) La législation mise en place pour exiger des entreprises de médias sociaux qu'elles s'occupent des discours de haine sur leurs plateformes compte tenu des effets de leurs produits sur les droits de l'homme. Elles doivent donc mettre en place des procédures pour étudier en particulier, sous l'angle des droits de l'homme, la situation des groupes les plus vulnérables face aux discours de haine dans tel ou tel État, en particulier les minorités, les femmes et les personnes lesbiennes, gays, bisexuelles, transgenres et intersexes ;

h) Les exigences de transparence en vigueur, qui doivent permettre un contrôle public. Ces exigences interviennent à deux principaux niveaux : i) dans le cadre des procédures et mécanismes des organismes publics et des plateformes de médias sociaux concernant la collecte obligatoire de données sur l'incitation au génocide et l'appel à la haine qui constitue une incitation à la discrimination, à l'hostilité ou à la violence. Les États doivent veiller à ce que ces données soient ventilées selon la motivation, qu'il s'agisse de la haine nationale, ethnique, raciale ou religieuse, dont peuvent faire l'objet toutes les minorités vulnérables, ou de la haine touchant d'autres groupes vulnérables, fondée sur des facteurs tels que le sexe et l'orientation sexuelle ; et ii) dans le cadre des mesures visant à garantir l'application effective de la législation pour lutter contre les discours de haine.

61. En ce qui concerne la troisième catégorie de restrictions, les États ne peuvent restreindre l'exercice du droit à la liberté d'expression que dans les cas prévus par la loi – c'est-à-dire lorsque cela concerne chacun des points susmentionnés – et seulement si cela est nécessaire pour remédier à des menaces suffisantes d'atteinte au respect des droits ou de la réputation d'autrui, ou pour protéger la sécurité nationale, l'ordre public, la santé publique ou les bonnes mœurs. En dehors de ces types de préjudice, les restrictions à la liberté d'expression ne sont pas autorisées.

62. On dit souvent qu'il est difficile de savoir ce qui est admissible ou pas et que cela dépend du contexte, mais cela n'est pas tout à fait vrai. Le Plan d'action de Rabat propose une grille d'évaluation en six points pour déterminer la gravité des discours qui pourraient constituer des discours de haine illégaux en droit international. De même, le principe 12 des Principes de Camden sur la liberté d'expression et l'égalité fournit des définitions juridiques claires et succinctes des principaux termes en jeu, notamment « haine », « appel » et « incitation »¹¹.

63. Toute restriction de la liberté d'expression doit rester dans le cadre des paramètres strictement définis dans les instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme, en particulier la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide, la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale et le Pacte international relatif aux droits civils et politiques. La liberté d'expression signifie que l'on doit pouvoir exprimer des points de vue, débattre ouvertement et critiquer des opinions et des institutions, même si cela ne plaît pas ou cela dérange. L'idée la plus importante est que tout discours qui s'apparente à une incitation directe et publique au génocide doit être incriminé et que l'appel à la haine qui constitue une incitation à la discrimination, à l'hostilité ou à la violence doit être interdit.

64. Comme nous l'avons vu, en droit international, plusieurs autres formes d'expression, dont certaines peuvent être considérées comme des discours de haine moins graves, peuvent être restreintes à titre exceptionnel, uniquement dans les conditions prévues par la loi et si cela est nécessaire pour le respect des droits ou de la réputation d'autrui ou pour la protection de la sécurité nationale, de l'ordre public, de la santé publique ou des bonnes mœurs.

65. S'agissant des formes de discours de haine que les États doivent interdire et, dans certains cas, incriminer (l'incitation au génocide et l'appel à la haine qui constitue une incitation à la violence, à l'hostilité ou à la discrimination), il convient de préciser que les États doivent veiller à ce que leurs obligations légales soient respectées par les plateformes de médias sociaux, car ces dernières constituent les principaux écosystèmes dans lesquels les formes interdites de discours de haine ont trouvé un terrain particulièrement fertile.

66. À l'opposé de cela, la Pologne a récemment proposé un texte de loi interdisant aux dirigeants de plateformes de médias sociaux de supprimer des contenus ou de bannir des utilisateurs qui ne portent pas atteinte à la législation nationale. Si cette mesure a été présentée et peut être perçue comme visant à protéger la liberté d'expression, la question demeure de savoir si la législation polonaise est conforme aux obligations juridiques internationales qui incombent à l'État de criminaliser l'incitation au génocide et d'interdire l'appel à la haine qui constitue une incitation à la discrimination, à l'hostilité ou à la violence. En d'autres termes, une loi telle que celle proposée pourrait constituer une violation du droit des droits de l'homme si elle restreint les dirigeants de médias sociaux et protège la liberté d'expression d'une manière incompatible avec le droit international.

E. Rôle et responsabilités des dirigeants de médias sociaux

67. En tant que sociétés privées, les plateformes de médias sociaux qui ont été des vecteurs de haine et de violence, voire d'appels au génocide contre des minorités et d'autres personnes, bénéficient actuellement d'un large degré d'immunité financière et autre dans certains États. Pourtant, si les propriétaires privés de biens et de plateformes telles que les médias sociaux ont le droit de décider qui ils vont servir et accueillir, ils ne sont pas au-dessus de la loi si leur action entraîne des formes de préjudice qui doivent être interdites au regard du droit international des droits de l'homme.

68. Une poignée de plateformes de médias sociaux dans le monde, comme Facebook, Google, YouTube et Twitter, touchent presque instantanément des milliards de personnes. Elles font partie des entreprises les plus riches du monde. Leurs modèles économiques reposent sur la participation et sur des algorithmes qui amplifient intentionnellement les contenus pour inciter les utilisateurs à réagir ; ce sont aussi des chambres d'écho qui

¹¹ Article 19, *Principes de Camden sur la liberté d'expression et l'égalité* (Londres, 2009).

fournissent souvent très peu d'informations et reposent en grande partie sur des partis pris et des préjugés.

69. Les modèles économiques des plateformes en ligne reposent sur l'optimisation des profits en maximisant les temps de lecture ou de visionnage. Comme ces plateformes gagnent de l'argent en permettant aux annonceurs de cibler leurs audiences avec précision, il est dans leur intérêt de concevoir des algorithmes qui canaliseront les utilisateurs vers des communautés et des thèmes sur lesquels ils passeront le plus de temps. Des études confirment que cela a eu pour conséquence inattendue de « piéger » les personnes et de les détourner vers des contenus extrêmes ou obsessionnels, tels que des vidéos qui font la promotion de théories du complot, qui sont controversées, trompeuses ou fausses et qui incitent à la haine. En juin 2019, par exemple, YouTube a modifié un algorithme pour diviser par deux le nombre de vues de vidéos dont le contenu semblait « douteux » parce qu'elles colportaient des fausses informations, dans le cadre d'efforts visant à supprimer les vidéos néonazies et suprématistes blanches.

70. Ces algorithmes alimentent, concentrent et canalisent la haine et l'intolérance : près de deux personnes sur trois qui rejoignent un groupe extrémiste (dont la plupart propagent à leur tour des discours de haine contre les minorités) le font en raison des recommandations formulées par des algorithmes dans les médias sociaux¹². Il en a résulté une explosion de la haine, de la radicalisation, de la déshumanisation, de la stigmatisation, de l'incitation au génocide et de l'appel à la haine qui constitue une incitation à la violence, à l'hostilité ou à la discrimination à l'égard des minorités dans les médias sociaux, ce qui a entraîné une augmentation alarmante des violences et des crimes de haine¹³. Des rapports confirment que les discours de haine en ligne ont été liés à une augmentation mondiale de la violence envers les minorités, notamment les fusillades de masse, les lynchages et les opérations de nettoyage ethnique¹⁴. La haine paie, les minorités souffrent : les plateformes de médias sociaux sont extrêmement rentables, alors que les minorités sont de plus en plus victimes de la haine et de l'incitation à la violence sur ces plateformes.

71. Après que l'on a pris conscience de l'ampleur des discours de haine visant les minorités dans les médias sociaux, des changements ont été amorcés, bien que tardivement. Comme cela a été souligné dans les communications adressées au Rapporteur spécial, même si les plateformes de médias sociaux mettent en place des politiques de filtrage, celles-ci peuvent être trop lentes, inefficaces ou formulées de manière générale¹⁵. Leur mise en œuvre ne permet souvent pas de protéger les plus vulnérables. En outre, les contenus postés par les minorités, qui sont les principales victimes de propos haineux, diabolisés ou prises comme boucs émissaires, sont plus fréquemment supprimés que les propos parfois discriminatoires ou racistes postés par la majorité. Il ressort de nombreuses études sur les discours de haine que les actes et propos visant des minorités sont considérés par les pouvoirs publics et les forces de l'ordre comme étant sans importance ou comme de simples blagues, et donc traités avec désinvolture¹⁶. Paradoxalement, les auteurs de propos susceptibles de constituer une

¹² Guillaume Guichard, « Facebook a minimisé des initiatives internes visant à affaiblir les contenus extrémistes », *Le Figaro*, 27 mai 2020.

¹³ Selon la Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, Dunja Mijatović, dans son rapport annuel d'activité pour 2019 (21 avril 2020), « [l']antisémitisme, l'islamophobie et l'antitsiganisme ont atteint des niveaux alarmants. (...) Le discours de haine et les crimes contre les Roms [restent] eux aussi trop répandus. ».

¹⁴ Zachary Laub, « Hate speech on social media: global comparaisons », Council on Foreign Relations, 11 avril 2019.

¹⁵ La Commission européenne, dans le cadre de son quatrième exercice de suivi de la mise en œuvre du code de conduite de l'Union européenne visant à combattre les discours de haine illégaux en ligne, a souligné que le code complétait les lois [nationales] contre le racisme et la xénophobie, selon lesquelles les auteurs d'infractions liées à des discours de haine illégaux – en ligne ou hors ligne – doivent être effectivement poursuivis. Voir Commission européenne, « How the Code of Conduct helped countering illegal hate speech online », février 2019. Disponible à l'adresse https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/hatespeech_infographic3_web.pdf.

¹⁶ Mari J. Matsuda, « Public response to racist speech: considering the victim's story », *Michigan Law Review*, vol. 87, n° 8 (août 1989).

incitation au génocide ou un appel à la haine ne sont souvent pas poursuivis ni sanctionnés dans certains pays, alors que, comme l'indique le Plan d'action de Rabat (par. 11) :

Parallèlement, des membres des minorités sont de facto persécutés, avec un effet dissuasif sur les autres, par l'abus d'une législation, d'une jurisprudence et de politiques nationales vagues. Cette dichotomie entre (1) la non-poursuite des « vrais » cas d'incitation et (2) la persécution des minorités sous couvert de lois nationales relatives à l'incitation semble se généraliser. Partout dans le monde, les lois anti-incitation peuvent être jugées hétérogènes et peuvent être parfois extrêmement restreintes ou vagues. Bien que plusieurs États aient adopté ... des politiques, la plupart d'entre elles sont trop générales, ne font pas l'objet d'un suivi systématique, manquent de précision et ne font pas l'objet d'évaluations d'impact appropriées.

72. Un exemple récent qui illustre la prise de conscience de l'ampleur des discours de haine contre les minorités, et la nécessité d'adopter une approche qui reflète la vulnérabilité particulière des minorités face aux propos haineux et les préjudices plus importants qu'elles subissent, est l'indication par Facebook que sa définition, très large, des propos haineux doit tenir compte de ceux qui sont particulièrement pris pour cible et victimes de préjudices. En 2020, Facebook a entrepris de modifier ses algorithmes pour que les propos haineux ciblant des minorités telles que les personnes d'origine africaine, les musulmans et les juifs soient signalés en priorité.

73. De nombreux autres exemples illustrent les dangers des algorithmes en cours de développement et de l'utilisation de l'intelligence artificielle qui, en l'absence de protocoles et d'évaluations d'impact sur les droits de l'homme permettant de tenir compte de la vulnérabilité et de la stigmatisation des minorités dans les médias sociaux, sont susceptibles d'alimenter et d'aggraver la haine et les préjudices subis par ces minorités. En janvier 2021, un chatbot sud-coréen piloté par intelligence artificielle, appelé Lee Luda, qui comptait près d'un million d'utilisateurs, a été mis hors service quelques semaines seulement après son lancement après avoir vomi des propos haineux contre des minorités¹⁷. Cette affaire n'était pas la première. Un autre « bot » d'intelligence artificielle, Tay de Microsoft, a suscité la controverse en 2016 et a été fermé seize heures seulement après son lancement, car il avait été manipulé pour proférer des insultes islamophobes et suprématistes blanches contre des minorités. L'intelligence artificielle utilisée dans des plateformes interactives présente le même défaut : les algorithmes permettent aux robots de se nourrir des chats enregistrés ou des interactions avec les utilisateurs présents. Compte tenu de l'ampleur des discours de haine visant des minorités dans les médias sociaux et étant donné que des utilisateurs racistes et intolérants « alimentent » ou « manipulent » les robots d'intelligence artificielle, ceux-ci s'orientent facilement vers des formes d'intolérance et de discrimination et se mettent eux-mêmes à débiter des propos haineux envers des minorités.

74. L'intelligence artificielle pose d'autres problèmes très préoccupants pour la protection des droits humains des minorités mais ces questions sortent du cadre du présent rapport. L'un de ces problèmes est l'utilisation par les forces de police et de sécurité de la reconnaissance faciale liée à l'intelligence artificielle et à la technologie numérique et la façon dont cela peut interférer avec l'interdiction de la discrimination et la liberté de circulation, d'expression et d'association, et en particulier les droits de groupes tels que les minorités et les peuples autochtones¹⁸. Un autre problème concerne le ciblage de membres de minorités par les forces de police au moyen de la technologie de reconnaissance faciale qui permet de procéder à un

¹⁷ Justin McCurry, « South Korean AI chatbot pulled from Facebook after hate speech towards minorities », *Guardian*, 14 janvier 2021.

¹⁸ Des études confirment l'existence de biais à l'encontre des minorités ethniques dans de nombreux systèmes de reconnaissance faciale. Une étude a montré que les minorités asiatiques et afro-américaines aux États-Unis étaient jusqu'à 100 fois plus susceptibles d'être mal identifiées que les hommes blancs, en fonction de l'algorithme utilisé et du type de recherche (Drew Harwell, « Federal study confirms racial bias of many facial-recognition systems, casts doubt on their expanding use », *Washington Post*, 20 décembre 2019). Une telle utilisation biaisée de l'intelligence artificielle, et les faux positifs et faux négatifs qui en résultent, ont à l'évidence des conséquences graves pour les minorités.

profilage racial et de retenir en particulier telle ou telle personne¹⁹. Ces questions et d'autres encore pourraient être examinées dans un prochain rapport thématique.

75. Dans l'ensemble, on a le sentiment que l'explosion de la haine, la désinformation et la mésinformation, ainsi que les préjudices, la radicalisation, la polarisation et les dangers qu'elles engendrent de plus en plus, doivent être traités d'une manière ou d'une autre, d'où une augmentation du nombre de recommandations, de propositions, de réglementations et de mesures²⁰.

76. Des pays comme l'Allemagne ont adopté des lois sur les propos haineux en ligne qui obligent les plateformes de médias sociaux à supprimer ce type de propos dans des délais stricts, sous peine de lourdes amendes²¹. Cependant, certains aspects de la loi ont suscité de graves préoccupations concernant la liberté d'expression, notamment l'interdiction de la diffusion d'informations fondée sur des critères vagues et ambigus, tels que l'« insulte » ou la « diffamation »²².

77. En 2016, l'Union européenne a introduit un code de conduite volontaire contre les discours de haine²³. Au moment de la rédaction du présent rapport, elle était également en train de rédiger une loi sur les services numériques²⁴, qui pourrait définir un certain nombre d'obligations légales étant donné que, si les médias sociaux et d'autres plateformes en ligne modèrent déjà les contenus illégaux et préjudiciables, force est de constater qu'il y a peu de transparence, de responsabilisation et, dans de nombreux cas, d'efficacité. À ce jour, Facebook, Microsoft, Twitter, YouTube, Instagram, Snapchat, Dailymotion, Jeuxvideo.com et TikTok ont souscrit au code de conduite. Le cinquième – et dernier – exercice de suivi de la mise en œuvre du code, réalisé en 2020, a montré qu'en moyenne, les entreprises évaluaient désormais 90 % des contenus signalés dans les 24 heures et que 71 % des contenus considérés comme une incitation illégale à la haine étaient supprimés²⁵. Toutefois, là encore, des inquiétudes subsistent quant au fait que le processus actuel ne permet pas de rendre fidèlement compte des nombreuses formes de propos haineux visant des minorités.

78. Si l'on peut penser que les deux tiers environ des discours de haine dans les médias sociaux visent des minorités, les normes communautaires ou les directives de modération de contenu de la plupart des plateformes de médias sociaux n'accordent pourtant que peu d'attention aux minorités, voire n'en font aucun cas. Les règles communautaires de TikTok, par exemple, traitent notamment des contenus où il est question de braconnage ou de commerce illégal d'espèces sauvages, et définissent les comportements ou propos haineux comme tout type de contenu dans lequel une personne ou un groupe est attaqué, menacé ou déshumanisé sur la base d'attributs tels que la race, l'appartenance ethnique et la religion, ou

¹⁹ Plusieurs entreprises chinoises de technologie ont déposé des brevets pour divers dispositifs et systèmes qui permettent notamment d'identifier des Ouïghours et des personnes d'autres minorités ethniques. Voir IPVM, « Patenting Uyghur tracking – Huawei, Megvii, more », 12 janvier 2021.

²⁰ Voir, par exemple, Comité pour l'élimination de la discrimination raciale, recommandation générale n° 35 (2013) sur la lutte contre les discours de haine raciale ; Conseil de l'Europe, recommandation n° R (97) 20 du Comité des Ministres aux États membres sur le « discours de haine », 30 octobre 1997 ; Commission européenne contre le racisme et l'intolérance, recommandation de politique générale n° 15 sur la lutte contre le discours de haine, 8 décembre 2015 ; et Haut-Commissaire de l'OSCE pour les minorités nationales, *Lignes directrices de Tallinn sur les minorités nationales et les médias à l'ère numérique & Note explicative* (La Haye, 2019).

²¹ Voir la loi relative au respect des droits sur les réseaux, 1^{er} septembre 2017. Disponible à l'adresse www.gesetze-im-internet.de/netzdg/BJNR335210017.html (en allemand uniquement).

²² Lettre du 1^{er} juin 2017 du Rapporteur spécial sur la promotion et la protection du droit à la liberté d'opinion et d'expression adressée au Représentant permanent de l'Allemagne auprès de l'Office des Nations Unies et des autres organisations internationales à Genève. Disponible à l'adresse www.ohchr.org/Documents/Issues/Opinion/Legislation/OL-DEU-1-2017.pdf.

²³ Disponible sur https://ec.europa.eu/newsroom/just/document.cfm?doc_id=42985. Très bref et assez général, le code ne définit pas le discours de haine et ne fait aucune mention des minorités.

²⁴ Commission européenne, proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à un marché intérieur des services numériques (Législation sur les services numériques) et modifiant la directive 2000/31/CE, 15 décembre 2020. Disponible à l'adresse <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020PC0825&from=en>.

²⁵ Voir https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/combating-discrimination/racism-and-xenophobia/eu-code-conduct-counteracting-illegal-hate-speech-online_en.

qui incite à la violence contre une personne ou un groupe²⁶. Cependant, ces règles ne contiennent pas une seule référence au mot « minorité ». Alors que la « faune » est traitée, ce qui est légitime, les minorités, malheureusement et contrairement à ce que le bon sens laisserait supposer, ne le sont pas, alors même qu'elles constituent la majorité des victimes de la plupart des discours de haine dans les médias sociaux.

79. La situation décrite ci-dessus ne veut pas dire qu'il n'y a pas eu de faits nouveaux encourageants. La plupart des réseaux sociaux ont élaboré leurs règles de modération de contenu au hasard des circonstances et seulement ces dernières années. Facebook a d'abord défini des directives internes complètes en matière de modération en 2009, mais n'a rendu ses directives publiques qu'en 2018. De plus en plus d'éléments indiquent que la plupart des dirigeants de plateformes de médias sociaux s'orientent vers une amélioration de la transparence et de la collaboration avec les organisations de la société civile en matière de modération de contenu, y compris peut-être des évaluations d'impact sur les droits de l'homme dans certains domaines ; ces initiatives doivent être saluées²⁷. Cela étant, des lacunes restent à combler, les plus criantes étant le silence relatif concernant la nécessité de prêter une plus grande attention aux minorités en tant que principales cibles des discours de haine, et l'absence ou le petit nombre de mesures volontaristes pour assurer leur protection. Exception notable, comme indiqué plus haut, Facebook a fait savoir qu'il modifiait ses algorithmes pour que les discours haineux visant des minorités soient signalés en priorité. Toutefois, on ignore si ce changement sera appliqué à l'échelle mondiale ou sur une base plus limitée.

F. Minorités et organisations de la société civile

80. Les initiatives, la présence et la participation de la société civile revêtent un caractère essentiel dans le monde moderne de la communication et de l'information sur les médias sociaux, et cela d'autant plus que les minorités sont les principales victimes du fléau que constituent les discours de haine. Pour l'Organisation des Nations Unies, il est clair que la priorité doit être accordée aux groupes rendus vulnérables du fait d'une stigmatisation, d'une discrimination, de conflits de longue date, d'une exclusion et d'une marginalisation de la vie politique, économique et sociale²⁸. La plupart de ces groupes sont des minorités, et les plateformes de médias sociaux doivent donc en faire plus pour les minorités, qui sont les plus exposées.

81. C'est pourquoi on admet de plus en plus qu'il faut assurer la représentation structurée des minorités dans les médias sociaux ou renforcer leur représentation. Les dirigeants de plateformes doivent donc se mobiliser pour garantir la présence et la participation des minorités dans leurs organes consultatifs et autres, en particulier ceux liés aux évaluations d'impact sur les droits de l'homme et aux discours de haine. L'inclusion directe et transparente des minorités permettrait aux dirigeants de plateformes de médias sociaux de mieux cerner les causes profondes de la haine, du racisme et de l'intolérance dans les médias sociaux et d'en tenir compte, et de gérer et d'exploiter plus efficacement leurs plateformes et produits afin de ne plus tirer profit de la haine.

²⁶ Voir www.tiktok.com/community-guidelines?lang=en#38.

²⁷ Voir, par exemple, HCDH, « Public comment by UN Special Rapporteur on minority issues relating to cases on hate speech and minorities », 23 décembre 2020.

²⁸ Stratégie et plan d'action des Nations Unies pour la lutte contre les discours de haine : directives détaillées à l'intention des présences des Nations Unies sur le terrain (*United Nations Strategy and Plan of Action on Hate Speech: Detailed Guidance on Implementation for United Nations Field Presences*) (2020), p. 11.

V. Recommandations

82. Le Rapporteur spécial invite les États, les organisations régionales et les organisations non gouvernementales à se souvenir des recommandations formulées par le Rapporteur spécial sur la liberté d'expression dans son rapport de 2019 (A/74/486), et à ne pas imposer aux plateformes de médias sociaux des restrictions qui ne respectent pas les normes établies par le droit international des droits de l'homme.

83. Le Rapporteur spécial sur les questions relatives aux minorités rappelle aux États que les restrictions à la liberté d'expression dans les médias sociaux ne sont autorisées que dans la mesure où elles sont prévues par la loi et nécessaires au respect des droits ou de la réputation d'autrui ou à la protection de la sécurité nationale, de l'ordre public, de la santé publique ou des bonnes mœurs. Ces restrictions doivent également être clairement et étroitement définies, répondre à un motif social impérieux, constituer la mesure la moins intrusive disponible pour être efficace et la moins restrictive pour la liberté d'expression, ne pas avoir une portée excessive ni vague, et être proportionnées en ce sens que le bénéfice pour l'intérêt protégé l'emporte sur l'atteinte à la liberté d'expression.

84. Le Rapporteur spécial invite également les États et les autres parties intéressées à se référer aux lignes directrices existantes sur ce qui constitue des formes d'expression susceptibles d'être limitées au regard du droit international des droits de l'homme dans le domaine des discours de haine, en particulier la grille d'évaluation en six points du Plan d'action de Rabat et le principe 12 des Principes de Camden sur la liberté d'expression et l'égalité.

85. Le Rapporteur spécial rappelle aux États que pour se conformer à leurs obligations internationales, ils doivent adopter une législation contre certaines formes de discours de haine, notamment l'interdiction de tout appel à la haine nationale, ethnique, raciale ou religieuse qui constitue une incitation à la discrimination, à l'hostilité ou à la violence, et l'incrimination de l'incitation au génocide dans les médias sociaux. Ces formes interdites de discours de haine doivent être interprétées de manière restrictive, conformément à la grille d'évaluation en six points du Plan d'action de Rabat et aux orientations détaillées énoncées dans la Stratégie et le Plan d'action des Nations Unies pour la lutte contre les discours de haine. Pour se conformer à ces obligations internationales, les États sont invités à vérifier si l'interdiction de ces formes de discours de haine est bien respectée et à en rendre compte, et à envisager d'engager la responsabilité des plateformes de médias sociaux en cas de non-respect.

86. Les États devraient réexaminer leur cadre juridique pour s'assurer qu'il comprenne une liste de caractéristiques protégées ou qu'il définisse les minorités (nationales, ethniques, religieuses et linguistiques) qui sont reconnues en droit international des droits de l'homme, étant donné que la plupart des discours de haine interdits à l'échelle mondiale visent des minorités.

87. Le Rapporteur spécial invite les organismes publics et les plateformes de médias sociaux à mettre en place des procédures et des mécanismes aux fins de la collecte obligatoire de données sur les discours de haine et, à tout le moins, sur l'incitation au génocide et les propos qui constituent une incitation à la discrimination, à l'hostilité ou à la violence. Ces données devraient être ventilées selon la motivation, qu'il s'agisse de la haine nationale, ethnique, raciale ou religieuse, dont peuvent faire l'objet toutes les minorités vulnérables, ou de la haine touchant d'autres groupes vulnérables, fondée sur des facteurs tels que le sexe et l'orientation sexuelle.

88. Le Rapporteur spécial recommande de mettre en place au niveau national une législation qui exige des plateformes de médias sociaux qu'elles adoptent des politiques et des protocoles permettant de recenser les discours de haine fondés sur l'origine nationale, l'appartenance ethnique, la religion et la langue, ainsi que sur d'autres facteurs tels que le genre et l'orientation sexuelle, tout en respectant le droit à la vie privée de chacun.

89. Le Rapporteur spécial engage les entreprises de médias sociaux à s'occuper des discours de haine sur leurs plateformes en tenant compte des effets qu'ont leurs produits, y compris les algorithmes et les programmes d'intelligence artificielle tels que les chatbots, sur les droits de l'homme. Elles doivent donc mettre en place des processus d'examen des droits de l'homme qui portent plus particulièrement sur les groupes les plus vulnérables face aux discours de haine dans les États concernés, en particulier les minorités, les femmes et les personnes lesbiennes, gays, bisexuelles, transgenres et intersexes.

90. Le Rapporteur spécial invite les États à agir de manière décisive, rapide et efficace pour traiter et contrer les discours de haine à l'encontre des minorités dans les médias en ligne, notamment en menant rapidement et efficacement des enquêtes, en engageant des poursuites contre les responsables pour les amener à rendre des comptes et en veillant à ce que les victimes aient un accès effectif à la justice et à des recours.

91. Le Rapporteur spécial invite les États, l'ONU et ses entités, et en particulier le Haut-Commissariat aux droits de l'homme, à commencer à élaborer un code de conduite volontaire pour les plateformes de médias sociaux afin de lutter contre les discours de haine à l'échelle mondiale. Il leur demande également de l'aider à rédiger d'urgence, en 2021-2022, des lignes directrices sur la lutte contre les discours de haine visant les minorités dans les médias sociaux.

92. Le Rapporteur spécial souligne que les médias sociaux, dans leurs systèmes de modération de contenu et leurs normes communautaires, et les entités de surveillance ou d'appel devraient clairement s'engager à protéger les minorités et autres groupes vulnérables et marginalisés. Les minorités devraient être érigées au rang de priorités pour les plateformes de médias sociaux.

93. Le Rapporteur spécial invite les dirigeants de plateformes de médias sociaux à appliquer les Principes directeurs relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme à leurs propres activités. Les normes relatives aux droits de l'homme devraient être systématiquement intégrées dans les politiques de contenu et les mécanismes de décision des plateformes de médias sociaux, afin que, comme le précisent les Principes directeurs, leurs dirigeants « se conforment à toutes les lois applicables et respectent les droits de l'homme internationalement reconnus, où qu'ils opèrent », et « parent au risque de commettre des atteintes caractérisées aux droits de l'homme ou d'y contribuer sous l'angle du respect de la légalité où qu'ils opèrent », atteintes dont ils pourraient être tenus responsables.

94. Le Rapporteur spécial exhorte les États à mettre en place des institutions spécialisées indépendantes et faisant autorité, conformes aux normes internationales, pour mener à bien la lutte contre les discours de haine, et des mécanismes accessibles aux organisations de la société civile pour signaler les discours de haine en ligne.

95. Le Rapporteur spécial recommande aux États de dispenser une formation adéquate et spécialisée aux forces de l'ordre et aux magistrats sur les droits des minorités, eu égard en particulier aux discours de haine en ligne dont les minorités sont victimes.

96. Le Rapporteur spécial engage les États et les plateformes de médias sociaux à s'attaquer de manière globale aux biais de distorsion et préjugés systémiques dont font l'objet les juifs et les musulmans, car l'antisémitisme et l'islamophobie sont des problèmes dont il faut s'occuper d'urgence pour que les droits des minorités soient respectés.

97. Le Rapporteur spécial exhorte les États à adopter des initiatives d'éducation concernant les droits humains des minorités, notamment dans les programmes scolaires ; à promouvoir la diversité et le pluralisme ; et à combattre la discrimination, les stéréotypes, la xénophobie, le racisme et les discours de haine au moyen de récits positifs, alternatifs et inclusifs qui invitent au dialogue.

98. Afin d'améliorer les mécanismes et les politiques de contrôle des contenus haineux, et de faire en sorte que soient prises en compte les préoccupations des principales victimes des discours de haine dans les médias sociaux, le Rapporteur spécial demande instamment que les minorités, en tant que groupes les plus souvent pris pour cible et les plus vulnérables, soient représentées dans les conseils consultatifs et autres conseils pertinents.

99. Le Rapporteur spécial invite les États, les institutions nationales des droits de l'homme et les représentants de la société civile à recourir aux mécanismes des droits de l'homme de l'ONU, notamment les procédures spéciales du Conseil des droits de l'homme, l'Examen périodique universel et les organes conventionnels chargés des droits de l'homme, ainsi qu'aux mécanismes régionaux des droits de l'homme et à d'autres instances appropriées pour combattre les discours de haine en ligne visant des minorités.

100. Le Rapporteur spécial engage toutes les parties prenantes à envisager des stratégies novatrices, éducatives et préventives axées sur la protection et le respect des diverses communautés afin de lutter contre les discours de haine.

Annex I

1. On 9 July 2020, the Special Rapporteur took part in a webinar entitled ‘Debating Challenges on Minority Protection’, organised by the Tom Lantos Institute, in cooperation with the Human Rights Consortium at the University of London and other organisations. The webinar focussed on the interrelationship between conflicts, minority rights and the promotion of inclusiveness and stability.
2. On 21 July 2020, he participated in a webinar on “Keeping the Faith in Times of Hate: The Practical Utility of Human Rights” co-hosted by Religions for Peace, UN Human Rights and the Convention on the Elimination of all Forms of Discrimination Against Women, raising the implications of COVID-19 for minorities who simultaneously face an increase in hate speech in social media. On 21 July 2020, the Special Rapporteur also addressed a webinar organised by the OSCE Transnational Threats Department’s Strategic Police Matters Unit in collaboration with the OSCE High Commissioner on National Minorities entitled “Towards resilient and cohesive societies: community policing to prevent and combat human trafficking” where he spoke on the particular vulnerability to trafficking of minority women and girls.
3. On 31 July 2020, the UN Special Rapporteur gave the keynote addresses at the plenary session of the Unrepresented Peoples Organisation (UNPO) General Assembly on the impact of COVID-19 on minorities and indigenous peoples worldwide.
4. On 11 August 2020, the Special Rapporteur in the webinar celebrating International Youth Day organised by the National Youth Council of Moldova, in cooperation with the Youth Platform of Interethnic Solidarity of Moldova and former UN Minority Fellows Programme.
5. On 31 August 2020, he gave an online lecture to students in the Human Rights programme at Vesalius College in Brussels on his mandate on minority issues and the protection of minority rights in international law.
6. On 10 September 2020, the Special Rapporteur spoke on ‘Inequalities, disenfranchisement and frailty: fault lines in global human rights protection and challenges faced by minorities’ during a webinar session of the online international Conference on Global Justice, Rule of Law and Human Rights on Pandemic Perspectives, organised by the Research Group Culture, Law and Society of the State University of Maranhão, Brazil.
7. On 14 September 2020, the Special Rapporteur participated in a webinar on “Situation of Human Rights Violation of Dalits in Nepal and Role of the International Community”.
8. On 21 and 22 September 2020, the Special Rapporteur participated in his mandate’s two-day online regional forum for Europe on hate speech, social media and minorities. More than 200 experts, state, human rights and minority representatives participated in the event during four panels looking more closely to the vastly disproportionate, and growing, targeting and scapegoating of minorities in social media for hate and incitement to violence and discrimination.
9. On 23 September 2020, Dr de Varennes gave the plenary presentation for the World Federation of the Deaf webinar and annual meeting for the International Day of Sign Languages. The Special Rapporteur addressed the language rights of users of sign languages as members of linguistic minorities.
10. On 25 September 2020, the Special Rapporteur gave the keynote speech for the 2020 Symposium on French and the Law organised by Massey College at the University of Toronto, on equity and access to education and the legal system.
11. On 8 October 2020, the Special Rapporteur participated online with discussions with and a presentation to students in the Global Minority Rights Summer School 2020 organised by the Tom Lantos Institute in Budapest.
12. On 19 and 20 October 2020, the Special Rapporteur participated in his mandate’s two-day online regional forum for Asia-Pacific on hate speech, social media and minorities. Some 200 experts, state, human rights and minority representatives participated in the event during

four panels looking more closely to the vastly disproportionate, and growing, targeting and scapegoating of minorities in social media for hate and incitement to violence and discrimination.

13. On 23 October 2020, the Special Rapporteur participated in the annual meeting of the European Language Equality Network Steering Committee Plus and discussed on the pandemic and minority languages, as well as the conclusions and recommendations of his 2019 mission report to Spain.

14. On 26 October 2020, the Special Rapporteur made introductory remarks and participated in the online conference “Minority Protection and Ethnic Groups’ Rights in Central and Central Eastern Europe” organised by the Federal Union of European Nationalities and the Cultural Foundation of German Expellees for Science and Research (Kulturstiftung der deutschen Vertriebenen für Wissenschaft und Forschung).

15. On 12 November 2020, the Special Rapporteur participated in the online consultation on anti-Muslim hatred online and Islamophobia organised by his colleague, the Special Rapporteur on freedom of religion or beliefs.

16. On 18 November 2020, the Special Rapporteur participated in Mexico’s National Transparency Week in an international conference on “Public Health and Transparency, the Importance of Public Information to Face Sanitary Crises” organised by the Mexican National Institute for Transparency, Access to Information and Personal Data Protection.

17. On 19 and 20 November 2020, the Special Rapporteur guided the 13th Forum on Minority Issues, held virtually this year exceptionally because of the pandemic on the theme of Hate Speech, Social Media and Minorities. Some 300 participants discussed during four panels the most significant areas of concern in relation to hate speech, social media and minorities, including on the causes, scale and impact of hate speech targeting minorities in social media, the international legal and institutional framework, the regulation of online hate speech, the role and responsibility of intergovernmental organisations, States, internet companies and social media platforms; and positive initiatives to address online hate speech.

18. On 8 December 2020, the Special Rapporteur made introductory remarks at the presentation of the results of the Justice and Social Equality Programme of the OHCHR Regional Office for Central Asia in collaboration with the Government of the Republic of Kyrgyzstan as well as the support of the European Union and the United Nations Peace Fund. He also on the same day participated online in an expert panel on discrimination in the justice system during the regional dialogue for the Latin America and Caribbean region on Promoting and Protecting the Rights of People of African Descent and their Communities in the Context of COVID-19 and Implementing the International Decade for People of African Descent, the Montevideo Consensus on Population and Development and the 2030 Agenda.

19. On 15 December 2020, the Special Rapporteur made the closing remarks and was presented the recommendations for the advocacy training workshop held online and in Baghdad on the preservation and protection of minority languages in Iraq organised by the JSSOR Youth Organization with the support of the United Nations Assistance Mission in Iraq and the OHCHR.

20. On 23 December 2020, the Special Rapporteur participated in the webinar entitled “Covid-19: I am minority do I matter?”, organised by the Swedish Institute Network of Future Global Leaders Malmö.

21. The Special Rapporteur also intervened in various capacities, including in an intervention to the Facebook Oversight Board in relation to its first 6 cases, three of which concerned hate speech and had some relation to minority issues. He drew special attention to the need to incorporate a minority rights approach and retain focus on the overarching aim of protecting vulnerable and marginalised groups which are in most cases minorities.

22. The Special Rapporteur also conducted numerous media interviews concerning his mandate and minority rights issues globally.

Annex II

Hate Speech, Social Media and Minorities: sample questionnaire and list of contributors

A. Sample questionnaire

Call for Submissions by 30 November 2020

In accordance with his mandate pursuant to Human Rights Council resolution 34/6, the Special Rapporteur on minority issues, Dr. Fernand de Varennes, will present a thematic report at the 46th Session of the UN Human Rights Council, which will provide a detailed analysis and highlight the issue of “Hate speech, social media and minorities”. Previously, in his first report to the UN Human Rights Council in March 2018, the Special Rapporteur identified the issue of ‘hate speech’, xenophobic rhetoric and incitement to hatred against minorities as one of the thematic priorities of his mandate. In this regard, his report to the Human Rights Council will build and further expand upon the work carried out by his predecessors on this particular area (see report [A/HRC/28/64](#)), as well as the contributions by other human rights mechanisms and the work done by civil society in this field.

Inspired by the [Rabat Plan of Action](#), the [Beirut Declaration](#) and its [18 commitments](#) on “Faith for Rights” and the 2019 launch by the Secretary-General of the [UN Strategy and Plan of Action on Hate Speech](#), the present report will refer to the global discussions on ‘hate speech’ and incitement to discrimination, hostility or violence through social media and will highlight the significance of the promotion and protection of the human rights of minorities, whilst respecting the right of freedom of expression.

Context

Across the world, discriminatory practices and hateful messages serve to stigmatize and vilify those perceived to be the “other”, the “foreigner” or the “one who does not belong”. Most of those targeted by these messages are minorities – overwhelmingly so. Disaggregated data in some countries suggest that perhaps three-quarters or more of hate speech, for example, target ethnic, religious or linguistic minorities. ‘An ethnic, religious or linguistic minority is any group of persons which constitutes less than half of the population in the entire territory of a State whose members share common characteristics of culture, religion or language, or a combination of any of these. A person can freely belong to an ethnic, religious or linguistic minority without any requirement of citizenship, residence, official recognition or any other status’ according to the concept adopted in the UN Special Rapporteur’s [2019 annual report](#) to the UN General Assembly.

Expressions of hate and discrimination are increasingly present in certain political agendas and discourses and can contribute to a climate of fear amongst individuals and communities. They can at times also create a climate of rejection, exclusion and even scapegoating, threatening societal values and undermining the respect of human dignity and the protection of human rights. A state’s international obligations are thus central in any effort to address the direct challenges to and even rejection of the fundamental values at the core of the United Nations’ human rights’ architecture.

In the digital age, internet companies and social media platforms present opportunities for the online expression, association, participation and empowerment for members of ethnic, religious and linguistic minorities around the world, as well as for advocacy for the protection and promotion of their human rights. However, it has become increasingly obvious that there have also been numerous and flagrant examples of social media platforms being exploited to spread hatred, unfounded and stigmatizing rumours, fostering a climate of insecurity and animosity, and in the most extreme cases, leading to violence against members of minorities. Thus, while platforms offer members of minorities expanding opportunities for generating, framing and sharing information and reporting on issues that affect these individuals and groups, the same platforms can also host online ‘hate speech’, including incitement to discrimination, hostility or violence against those perceived as “others”, mainly members of

minorities. In extreme cases, they can even be used to propagate calls for genocide against minorities. Thus, unregulated online expressions of hate can increase the chances of human rights violations taking place offline against some of the most marginalised segments of society.

At the same time, some internet companies are responding to pressure to remove online content that is deemed harmful. This can occur through the imposition of intermediary liability, the application of filters, as well as automated tools. Some companies have also set their own content standards in this regard. Frequently, however, these measures have the purpose or effect of unlawfully, illegitimately and unnecessarily restricting the exercise of human rights – especially freedom of opinion and expression – online and operate in the absence of any meaningful oversight mechanisms. Furthermore, such measures may have a disproportionate impact upon or even target individuals from marginalised groups, particularly persons belonging to minorities (as well as political opponents, critics, and human rights defenders), while limiting the possibilities for information-sharing, awareness-raising and advocacy for civil society organisations, human rights defenders and representatives of persons belonging to minorities. Moreover, companies' and social media platforms' online content moderation policies can lack transparency and any precise and meaningful basis in international human rights standards, raising the possibilities that the decisions made by these actors undermine the human rights of individuals, including those belonging to minority groups.

Thus, the fundamental, two-pronged concern first raised by the Rabat Plan of Action in October 2012 (A/HRC/22/17/Add.4) – that members of minorities are effectively persecuted through the abuse of vague domestic legislation, jurisprudence and policies on 'hate speech', whereas actual incidents which meet the threshold of incitement to discrimination, hostility or violence under international human rights law are not addressed – has become an even more pressing issue at the beginning of the new decade, one that requires effective and urgent responses from States, social media platform owners, and other stakeholders which are based on international human rights law and standards.

Freedom of expression and the essential communication tools and services provided by or dependent on an open and accessible internet must be protected, as minorities and others who are marginalised or vulnerable must be protected from hate speech, incitement to discrimination, hostility or violence, and even calls to genocide.

Call for submissions

In accordance with the established practice of thematic mandate-holders, the Special Rapporteur welcomes inputs by States, UN agencies, regional and international organizations, national human rights institutions, civil society, scholars and research institutions, private companies including those from the ICT sector, and others who may wish to submit for this purpose. Such submissions may include, for instance, recommendations, evidence and case studies. The following questions are intended to guide submissions:

1. Please provide annual disaggregated data since 2017 if possible on hate speech in social media, and in particular hate speech targeting minorities (national or ethnic, religious and linguistic minorities). Please additionally indicate whether there are future plans to include specifically disaggregated data on hate speech targeting minorities, considering that in most countries, the victims of hate speech on social media are usually members of minorities.
2. Please identify the mechanisms and processes in place to remove, penalise or address hate speech in social media targeting minorities. Please also specify and include any studies or reports assessing their implementation and effectiveness.
3. Please provide (legal and non-legal) examples of good practices of appropriate responses developed by States, internet companies, civil society and other relevant stakeholders to address online 'hate speech', including incitement to discrimination, hostility or violence, against persons belonging to minorities. Please include assessments, if any, on the effectiveness of these examples.

4. Please identify legal, institutional and policy challenges to address online ‘hate speech’, particularly incitement to discrimination, hostility or violence, on social media against minorities, as well as how specifically is it being addressed so as not to infringe freedom of expression.

5. Please identify good practices to strengthen the participation of persons belonging to minorities and their representatives in the development of laws and policies dealing with hate speech and social media, including their representation in advisory or other similar bodies, as well as their participation in national and other forums on online ‘hate speech’ and the promotion of diversity.

6. Please provide examples of trainings or other initiatives to strengthen partnerships among various stakeholders and to build their capacity to address ‘hate speech’ against minorities specifically, especially incitement to discrimination, hostility or violence on social media platforms.

B. List of contributors

States:

Azerbaijan, Croatia, Colombia, Cyprus, Greece, Guatemala, Hungary, India, Italy, Kenya, Kyrgyzstan, Latvia, Lebanon, Mexico, Poland, Portugal, Qatar, Singapore, Slovenia, Switzerland and the European Union

International and Regional Organizations:

UNESCO

National Human Rights Institutions:

Australian Human Rights Commission

Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México

Commission nationale des droits de l’homme Togo

Czech Public Defender of Rights

Defensoría del Pueblo de la Nación de Argentina

Ombudsperson of Azerbaijan

Office of the Croatian Ombudsman

Slovak National Centre for Human Rights

Civil society organizations and Academia:

Anhad

Baha’i International Community

Citizens against Hate

National Christian Evangelical Alliance of Sri Lanka (NCEASL)

Rights for Peace

RyangOk Ku and other lawyers in Japan

University of Minnesota