

**BUREAU CONJOINT DES NATIONS UNIES AUX DROITS DE L'HOMME EN
REPUBLIQUE DEMOCRATIQUE DU CONGO
HCDH - MONUSCO**

**Rapport sur les discours et messages incitatifs à la haine en République
démocratique du Congo**

Mars 2021

Table des matières

Liste des acronymes	3
Résumé	4
Introduction	5
I. Méthodologie et difficultés rencontrées	6
II. Facteurs explicatifs du recours aux discours et messages incitatifs à la haine en République démocratique du Congo	6
III. Cadre juridique	9
A. Normes internationales	9
B. Jurisprudence internationale	12
C. Cadre légal national	14
IV. Analyse des cas de discours et messages incitatifs à la haine	15
1. Analyse des cas en fonction du contexte :	15
1.1. Compétitions politiques hors élections	15
1.2. Conflits armés	15
2. Analyse des cas en fonction de l'auteur présumé	16
3. Analyse des cas en fonction de l'identité des victimes	17
4. Analyse des cas en fonction du mode de diffusion	18
5. Analyse des cas en fonction de la probabilité, y compris l'imminence, d'un préjudice	18
V. Réaction des autorités	19
VI. Actions de suivi du BCNUDH et de la MONUSCO	20
VII. Conclusion	22
VIII. Recommandations	23
Annexes	26

Liste des acronymes

BCNUDH : Bureau Conjoint des Nations Unies aux Droits de l'homme

BDK : Bundu Dia Kongo

CACH : Cap pour le Changement

DUDH : Déclaration universelle des droits de l'homme

FAO : Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture

FCC : Front Commun pour le Congo

FPIC : Force Patriotique Intégrationniste du Congo

JAM : Joint Assessment Mission/mission conjointe d'évaluation

RDC : République démocratique du Congo

PAM : Programme alimentaire mondial

PIDCP : Pacte international relatif aux droits civils et politiques

PNC : Police Nationale Congolaise

TPIY : Tribunal Pénal International pour l'ex-Yougoslavie

TPIR : Tribunal Pénal International pour le Rwanda

UDPS : Union pour la Démocratie et le Progrès Social

UNOCA : Bureau régional des Nations unies pour l'Afrique centrale

Résumé

La République démocratique du Congo a connu, depuis les élections présidentielles et législatives de 2018, un regain de discours et messages incitatifs à la haine qui, compte tenu du contexte historique et politique du pays, est préoccupant. A travers ce rapport, le Bureau conjoint des Nations Unies aux droits de l'homme (BCNUDH), dans le cadre de son mandat de promotion et protection des droits de l'homme, attire l'attention des parties prenantes – autorités nationales, organisations de la société civile, partis politiques et organisations internationales présentes en République démocratique du Congo – sur la gravité de la situation et les risques potentiels d'escalade.

Entre le 1^{er} mai et le 31 décembre 2020, le BCNUDH a reçu 30 cas probables de discours et messages incitatifs à la haine qui ont été analysés sur la base des six critères établis par le Plan d'action de Rabat du Haut-commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme sur l'interdiction de tout appel à la haine nationale, raciale ou religieuse qui constitue une incitation à la discrimination, à l'hostilité ou à la violence. Prenant la forme d'attaques tribalistes, sexistes et misogynes, ces messages provenant de personnalités et militants de partis politiques, de leaders communautaires, d'acteurs de la société civile et de membres de la diaspora congolaise ont été diffusés pour la plupart dans le cadre d'activités politiques ou partisanses et des conflits armés. Ces discours sont non seulement une infraction à la législation nationale mais sont aussi contraires aux droits de l'homme, notamment à l'article 20-2 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques. Ils constituent une menace réelle à la cohésion nationale, à une paix et une sécurité durables et à la protection des civils en République démocratique du Congo.

Enfin, le rapport formule des recommandations entre autres à l'Etat, aux organes de presse, aux acteurs politiques, aux leaders communautaires et religieux, et aux organisations de la société civile. Il propose entre autres des solutions de réformes légales et des mécanismes de collecte d'information, de suivi et de réponse aux discours et messages incitatifs à la haine.

Introduction

1. L'article 20-2 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP) prohibe « *tout appel à la haine nationale, raciale ou religieuse qui constitue une incitation à la discrimination, à l'hostilité ou à la violence* »¹. Dans la stratégie et plan d'action des Nations Unies pour la lutte contre les discours de haine, les Nations Unies adoptent une définition opérationnelle des discours de haine comme « *tout type de communication (...) constituant une atteinte ou utilisant un langage péjoratif ou discriminatoire à l'égard d'une personne ou d'un groupe en raison de leur identité, en d'autres termes, de l'appartenance religieuse, de l'origine ethnique, de la nationalité, de la race, de la couleur de peau, de l'ascendance, du genre ou d'autres facteurs constitutifs de l'identité* »². Fondamentalement, les discours haineux³ nient l'égalité, la dignité et l'humanité d'une personne à cause de son identité. Ils visent souvent des aspects immuables de l'identité.
2. La propagation rapide des discours haineux en République démocratique du Congo à travers notamment les réseaux sociaux, les radios locales, les tracts et la presse écrite est un sujet de préoccupation majeure, en particulier depuis la fin des élections du 30 décembre 2018. Ces discours sont pour la plupart liés au débat sur la citoyenneté congolaise, à la persistance de l'impunité, aux conflits fonciers et autour de la transhumance, aux compétitions pour le pouvoir et à la diffusion de fausses nouvelles.
3. Ces discours agissent à la fois comme un indicateur d'alerte précoce et un déclencheur potentiel de violence en soi. Dans les pires cas, ils ont eu pour conséquence des violations et atteintes graves des droits de l'homme pouvant constituer des crimes internationaux, notamment le crime de génocide, des crimes contre l'humanité et des crimes de guerre. Prévenir ce genre de discours et messages est essentiel pour assurer la paix et la protection des civils.
4. Dans un contexte aussi fragile que celui de la République démocratique du Congo, marqué notamment par l'accentuation des tensions politiques au niveau national, la persistance des tensions communautaires et de l'insécurité principalement dans les provinces affectées par le conflit armé, mais également l'impact socio-économique de la pandémie de la COVID-19, ces discours contribuent à semer les graines de la suspicion, de la haine et, partant, à générer de la violence. Cette situation est d'autant plus préoccupante que plusieurs provinces du pays ont un lourd passé de griefs collectifs et de violences intercommunautaires.
5. Le présent rapport donne un aperçu de la situation en lien avec les discours et messages haineux. Il détaille l'approche méthodologique; les facteurs qui contribuent au développement des discours haineux dans le pays ; les cadres normatifs internationaux et nationaux; les principales tendances du monitoring par le BCNUDH entre mai et décembre 2020⁴ ainsi que les actions de suivi entreprises par ce dernier et les autorités nationales.

¹ Pour les détails sur les définitions de « discours de haine », « discours et messages incitatifs à la haine » se référer à la partie III ci-dessous.

² Stratégie et Plan d'Action des Nations Unies pour la lutte contre les discours de haine, mai 2019 : https://www.un.org/en/genocideprevention/documents/advising-and-mobilizing/Action_plan_on_hate_speech_FR.pdf

³ Dans le cadre de ce rapport, pour des besoins de simplicité, l'expression « discours et messages haineux » sera utilisée pour désigner les messages et discours incitatifs à la haine.

⁴ Le monitoring systématique des discours et messages incitatifs à la haine par le BCNUDH a débuté en mai 2020 (voir para. 74 ci-bas).

Enfin, des recommandations sont formulées à l'égard des acteurs nationaux en vue de renforcer la prévention et la répression des discours et messages haineux.

I. Méthodologie et difficultés rencontrées

6. Dans le processus de rédaction de ce rapport, le BCNUDH a analysé 30 communications (audios, vidéos, lettres, pamphlets, SMS, etc.) diffusées sur les réseaux sociaux et les médias traditionnels, présentant des éléments qui pourraient être constitutifs de discours et messages incitatifs à la haine selon le Plan d'action de Rabat sur les discours et messages et incitatifs à la haine. Les communications ont été analysées à travers la grille d'évaluation en six points établie par le Plan d'action. Celle-ci tient compte du contexte ; du statut de l'orateur ; de l'objet, à savoir l'intention d'inciter le public à prendre pour cible un groupe protégé ; du contenu et de la forme du discours ; de l'ampleur ; et de la probabilité d'un préjudice, y compris l'imminence⁵.
7. La méthodologie traditionnelle de monitoring des droits de l'homme du Haut-Commissariat aux Droits de l'homme, y compris le cycle de monitoring, a été appliquée à la documentation des discours et messages incitatifs à la haine⁶. Pour des raisons de disponibilité ou de contingences sécuritaires, le BCNUDH n'a pas pu rencontrer certaines victimes et auteurs individuels des messages haineux, mais a pu établir leurs positions à travers l'analyse de leurs discours et prises de position officielles.
8. Les cas qui ont fait l'objet d'analyse dans ce rapport, bien que reflétant les tendances générales en matière de discours haineux, ne constituent qu'une partie de l'ensemble des cas en République démocratique du Congo. En effet, ne disposant pas encore d'outils de monitoring systématique des médias traditionnels et des réseaux sociaux, le BCNUDH n'a pas été en mesure d'analyser un volume plus important de données. Or, une partie non-négligeable des discours et messages incitatifs à la haine est publiée désormais sur les réseaux sociaux, y compris à travers des groupes fermés et en langues nationales et dialectes locaux, ce qui présente également un défi pour le monitoring.
9. Enfin, il convient de souligner la contrainte relative à la lenteur de la notification des cas de discours/messages haineux au BCNUDH, ce qui pose des défis en termes d'alerte précoce et de protection des civils.

II. Facteurs explicatifs du recours aux discours et messages incitatifs à la haine en République démocratique du Congo

10. Le BCNUDH a documenté des discours haineux dans 15⁷ des 26 provinces de la République démocratique du Congo⁸. Ils sont pour la plupart favorisés par quatre facteurs : le contexte de fragilité (politique, social, économique, sanitaire, etc.) exacerbé par des dérives liées à la compétition politique; la faiblesse du cadre institutionnel formel de

⁵ Voir le cadre légal international développé ci-dessous.

⁶ Pour plus d'information sur cette méthodologie voir notamment le manuel de monitoring des droits de l'homme du Haut-Commissariat aux Droits de l'homme (<https://searchlibrary.ohchr.org/record/4835>)

⁷ Notamment Ituri, Kinshasa, Haut-Lomami, Haut-Katanga, Kasai Oriental, Kasai Central, Kongo Central, Kwango, Kwilu, Lualaba, Maindombe, Nord-Kivu, Sankuru, Sud-Kivu et Tanganyika.

⁸ Pour des exemples et illustrations de discours haineux en RDC voir notamment PeaceTech Lab, "Hate speech and conflict in the Democratic Republic of Congo: A lexicon of hate speech terms", 2019.

gestion pacifique des conflits fonciers et intercommunautaires, en particulier dans les provinces affectées par les conflits armés⁹ ; l'impunité pour les violations et atteintes aux droits de l'homme ; et la marginalisation, les méfiances réciproques et la discrimination envers certains groupes.

11. Les discours de haine sont particulièrement préoccupants dans des contextes aussi fragiles¹⁰ que celui de la République démocratique du Congo dans la mesure où ils sèment les graines de la suspicion et de la méfiance entre communautés ; légitiment l'exclusion, les inégalités et la discrimination ; et nourrissent le ressentiment et la défiance auprès des communautés victimisées. Or, plusieurs études¹¹ montrent que les inégalités et discriminations entre groupes sociaux, l'exclusion sociale, l'exploitation illégale des ressources naturelles ainsi que la politisation des services et de la sécurité peuvent conduire à des griefs collectifs¹². Ces griefs et ressentiments collectifs peuvent par la suite déclencher la violence, en particulier dans des contextes de faible capacité de l'État ou de violations et abus des droits de l'homme. Le risque est d'autant plus élevé pour la République démocratique du Congo que le pays figure depuis plusieurs années, selon l'index des Etats fragiles, parmi les pays où les griefs collectifs sont les plus élevés au monde¹³.
12. Depuis 2019, la fragilité de la République démocratique du Congo s'est notamment caractérisée sur le plan national par l'accentuation des tensions entre les coalitions de partis politiques, en particulier entre le Cap pour le Changement (CACH) et le Front commun pour le Congo (FCC). Ces tensions ont notamment vu le jour autour des projets de loi sur la réforme judiciaire ; la désignation du bureau de la Commission électorale nationale indépendante (CENI) ainsi que de son probable future président ; et des nominations à des postes au sein de plusieurs institutions administratives et judiciaires.
13. Le contexte de fragilité sur le plan sanitaire de la République démocratique du Congo a favorisé également la propagation des discours haineux. Ainsi, le BCNUDH a noté des discours et messages incitatifs à la haine sur les réseaux sociaux et dans des enregistrements audio en lien avec l'épidémie à virus Ebola dans la province du Nord-

⁹ Le BCNUDH compte parmi les provinces affectées par le conflit les provinces de l'Est de la République démocratique du Congo, à savoir le Bas-Uélé, le Haut-Uélé, l'Ituri, le Nord-Kivu, le Sud-Kivu et le Maniema, ainsi que les provinces du Kasaï, du Kasaï Oriental et du Kasaï Central, et la province du Tanganyika.

¹⁰ Il n'existe pas de définition internationalement reconnue du concept d'"État fragile". Toutefois, la plupart des définitions tournent autour de l'incapacité ou de la faible capacité de l'État à remplir les fonctions nécessaires pour répondre aux attentes et aux besoins fondamentaux des citoyens. La faible légitimité des États est considérée comme une caractéristique essentielle de la fragilité. Voir notamment les quatre types d'indicateurs considérés par le *Fragile States Index* du *Fund for Peace* : <https://fragilestatesindex.org/indicators/>.

¹¹ Voir notamment *Pathways for Peace*, le rapport conjoint de 2018 de la Banque Mondiale et des Nations Unies sur les conflits (<https://www.pathwaysforpeace.org/>).

¹² L'indice des griefs collectifs du *Fragile States Index* inclut des données liées aux divisions sociales (haine et intolérance entre groupes, oppression et sentiment d'être opprimé, passé de violences contre un groupe ou griefs collectifs, relations intercommunautaires, persécution ou intolérance basée sur la religion), à la violence intercommunautaire, à la distribution des ressources et aux réponses post-conflit.

¹³ L'indice des griefs collectifs du *Fragile States Index* montre des tendances alarmantes pour la République démocratique du Congo. Si cet indice a baissé entre 2006-2011 il a été en hausse entre 2011-2019. La République démocratique du Congo a même atteint le score le plus élevé de l'indice des griefs collectifs entre 2017-2019. Depuis 2019, on observe une légère baisse des griefs collectifs. Toutefois, il reste à voir si cette tendance va se confirmer les prochaines années (voir <https://fragilestatesindex.org/country-data>).

Kivu et lors de la survenue de la pandémie de la COVID-19. A partir de janvier 2019, le BCNUDH a documenté plusieurs messages à travers divers canaux de communication issus de la communauté Nande et accusant les « *non-originaires* » de la province du Nord-Kivu d'avoir importé la maladie à virus Ebola dans la province dans le but de les exterminer. Ces messages avaient par ailleurs donné lieu à des attaques contre les convois de l'équipe de riposte. Au Sud-Kivu, en avril 2020, une femme de nationalité burundaise visitant Bukavu dans le cadre d'une cérémonie de mariage avait été accusée, malgré la présentation d'un test négatif, d'avoir été missionnée pour infecter la population d'Uvira.

14. La faiblesse du cadre institutionnel formel de gestion pacifique des conflits, dont en premier lieu les institutions judiciaires, et la persistance de l'impunité pour les violations et atteintes aux droits de l'homme contribuent également au recours aux discours haineux. Ceux-ci sont aussi souvent utilisés pour inciter à l'hostilité et à la violence dans les provinces affectées par le conflit où les groupes armés et groupes dits « d'auto-défense » sont généralement étroitement associés aux communautés mais aussi impliqués dans les conflits d'ordre coutumier et foncier¹⁴.
15. La marginalisation économique, politique et sociale de certains groupes ethniques favorise également le développement des discours haineux. A titre d'exemple, au Tanganyika, la marginalisation économique et politique de longue date de la minorité Twa s'est accompagnée d'une discrimination et des préjugés systématiques de la part des membres des autres communautés. Des discours et messages incitatifs à la haine contre les Twa de la part de politiciens et notables locaux, dont un député provincial, ont exacerbé cette situation. Les griefs collectifs avaient donné lieu à une flambée de violence entre 2016-2017. Malgré une baisse de l'intensité des violences, les affrontements intercommunautaires par le biais de groupes armés et groupes d'auto-défense persistent.
16. Par ailleurs, des allégations selon lesquelles des personnes seraient victimes de discrimination et d'actes de violence en raison de leur identité sexuelle ou identité de genre, et seraient poursuivies sur la base de l'article 176 du Code pénal (activités contraires à la décence publique) en raison de leur orientation sexuelle, ainsi que l'absence de mesures visant à lutter contre des cas signalés de discrimination et de violences à l'encontre de personnes atteintes d'albinisme, tel que notées par le Comité des droits de l'homme dans ses observations finales concernant le quatrième rapport périodique de la République démocratique du Congo (CCPR/C/COD/CO/4), soulèvent également des inquiétudes quant à la vulnérabilité de ces groupes aux discours haineux.

¹⁴ S'agissant des conflits fonciers en République démocratique du Congo, notamment à l'est du pays, plusieurs facteurs ont été mis en avant, dont la persistance de plusieurs mécanismes et cadres juridiques de gouvernance foncière, la faiblesse du droit foncier légal, la concurrence entre les communautés « indigènes » et migrantes, l'accès limité aux terres arables dans les zones à forte densité démographique, la faible performance de l'administration et du système judiciaire dans la réconciliation et l'arbitrage des conflits fonciers, la pression croissante sur les ressources locales causée par les déplacements massifs de population, l'expansion de l'exploitation minière artisanale et à petite échelle ainsi que la concurrence accrue entre les élites pour le contrôle des terres et la concentration foncière.

III. Cadre juridique

A. Normes internationales

17. Le droit international des droits de l'homme exige que tout appel à la haine nationale, raciale ou religieuse qui constitue une incitation à la discrimination, à l'hostilité ou à la violence, soit interdit par la loi. Toutefois, pour préserver les droits fondamentaux, et en particulier le droit à la liberté d'expression, un seuil élevé est requis pour qualifier un discours ou un message d'incitation. Il faut non seulement analyser le contexte, le statut de l'orateur, le contenu du discours ou du message, l'ampleur de ce dernier mais également l'intention de l'auteur d'inciter le public à prendre pour cible un certain groupe. Aussi, un certain degré de probabilité raisonnable que le discours aboutisse à la violence à laquelle il appelle est requis.
18. Plusieurs instruments juridiques internationaux prohibent l'incitation à la haine. La Déclaration universelle des droits de l'homme (DUDH) proclame le principe de l'égalité entre tous les êtres humains en dignité et en droits. Chaque être humain peut donc se prévaloir de tous les droits dans des conditions d'égalité, sans discrimination d'aucune sorte, notamment de race, de couleur, de sexe, de langue, de religion, d'opinion politique ou de toute autre opinion, d'origine nationale ou sociale, de fortune, de naissance ou de toute autre situation, comme le reconnaît l'article 2 de la DUDH.
19. Plus spécifiquement, l'article 7 de la DUDH reconnaît une protection contre la discrimination ainsi que « *contre toute provocation à une telle discrimination* ». Enfin, l'article 29 fait référence aux devoirs de l'individu envers la communauté et reconnaît qu'il peut être nécessaire et légitime de restreindre l'exercice de certains droits, y compris le droit à la liberté d'expression, « *en vue d'assurer la reconnaissance et le respect des droits et libertés d'autrui et afin de satisfaire aux justes exigences de la morale, de l'ordre public et du bien-être général dans une société démocratique* ».
20. L'article 4 de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale interdit la simple diffusion d'idées fondées sur la supériorité ou la haine raciale ainsi que l'incitation à la discrimination raciale. La Convention prohibe également les actes de violence, ou provocation à de tels actes, dirigés contre un groupe sur la base de la race, couleur de peau et l'appartenance ethnique; l'assistance apportée à des activités racistes, y compris le financement; les organisations ainsi que les activités de propagande organisée et tout autre type d'activité de propagande qui incitent à la discrimination raciale et qui l'encouragent.
21. L'article 20-2 du PIDCP est plus restreint. Il interdit « *tout appel à la haine nationale, raciale ou religieuse qui constitue une incitation à la discrimination, à l'hostilité ou à la violence* ». Le Rapporteur spécial sur la promotion et la protection du droit à la liberté d'opinion et d'expression¹⁵ a précisé que la « haine » est un état d'esprit qui se caractérise par des « *manifestations intenses et irrationnelles d'opprobre, d'hostilité ou de détestation envers le groupe visé* ». Quant à « l'hostilité », elle peut s'entendre comme une manifestation de haine qui va au-delà du simple état d'esprit. L'« appel » est la promotion

¹⁵ A/67/357.

et le soutien explicites, intentionnels, publics et actifs de la haine envers le groupe visé. L'« incitation » se réfère à des déclarations sur des groupes nationaux, raciaux ou religieux qui créent un risque imminent de discrimination, d'hostilité ou de violence envers les personnes appartenant à ces groupes. Enfin, la « violence » est l'usage de la force physique ou du pouvoir contre une autre personne ou contre un groupe ou une communauté, qui entraîne, ou risque fortement d'entraîner des blessures, la mort, des dommages psychologiques, des problèmes de développement ou des carences.

22. Le Comité des droits de l'homme précise que les dispositions du PIDCP qui représentent des règles de droit international coutumier ne peuvent pas faire l'objet de réserves et ainsi les Etats ne peuvent se réserver le droit d'autoriser l'incitation à la haine nationale, raciale ou religieuse¹⁶. De même, le Comité a soutenu que l'article 20-2 du PIDCP est non-dérogeable dans la mesure où un Etat ne peut jamais invoquer la proclamation d'un état d'urgence pour se livrer à des appels à la haine nationale, raciale ou religieuse qui constitueraient une incitation à la discrimination, à l'hostilité ou à la violence¹⁷.
23. L'article 20 du PIDCP requiert un seuil élevé, en raison du fait que la restriction de la liberté d'expression doit demeurer une exception. Le Plan d'action de Rabat sur l'interdiction de tout appel à la haine nationale, raciale ou religieuse¹⁸ suggère que chacun des six éléments du seuil ci-dessous soient atteints pour qu'un message ou un discours soit considéré comme un discours ou message d'incitation à la haine relevant du « domaine pénal ». Cette analyse devra s'effectuer au cas par cas.
24. D'abord, il faut replacer le message dans son **contexte** (politique, social, économique, historique, sanitaire, etc.) afin de saisir pourquoi il (re)surgit. L'analyse du contexte doit prendre en compte des éléments liés notamment à l'existence de conflits au sein de la société ; au passé potentiel d'inégalités et de discriminations institutionnalisées ; au passé potentiel de griefs et/ou violences intercommunautaires ; au cadre juridique national, notamment en lien avec la non-discrimination, le droit à la liberté d'expression et l'accès à la justice ; et au paysage médiatique. En général, plus le contexte est lourd et fragile, plus les risques sont élevés.
25. Le deuxième élément de l'examen du seuil porte sur **l'auteur du message**. Il a pour objet de renseigner sur le rôle et le statut de l'auteur à l'origine du message. L'incitation à la haine est constituée d'une relation triangulaire entre un auteur (1) qui profère un discours de haine dans le but d'emmener/d'encourager son audience (2) à agir contre un groupe protégé (3) en vertu de son identité. Dès lors, plus l'influence de l'auteur est grande plus les risques d'actes de discrimination, violence ou hostilité sont élevés. Ceci implique une vigilance particulière à l'égard des discours et messages émanant d'acteurs politiques, de membres éminents des partis politiques ainsi que des fonctionnaires ou des personnes de statut similaire comme les enseignants et les leaders religieux.¹⁹

¹⁶ Observation générale No 24 de 1994, CCPR/C/21/Rev.1/Add.6, para. 8.

¹⁷ Observation générale No 29 de 2001, CCPR/C/21/Rev.1/Add.11, para. 13 (e).

¹⁸ A/HRC/22/17/Add.4, appendix.

¹⁹ Cf. A/HRC/22/17/Add.4, appendix, para. 36 ; Déclaration de Beyrouth et les 18 engagements concernant « La foi pour les droits », A/HRC/40/58, annexes I et II.

26. Le troisième élément concerne **l'objet du message** ou discours et vise à établir s'il existe un acte d'« appel » et d'« incitation » plutôt qu'une simple dissémination ou circulation d'une information. Il faut une intention délibérée de cibler un groupe à cause de son identité. La négligence, l'erreur et l'imprudence ne suffisent pas.
27. Le quatrième élément porte sur **le contenu et la forme** du discours. Cette partie de l'analyse vise à établir la signification des mots et du langage usé, le ton, le degré de provocation du langage et la manière dont le discours est direct ainsi que la forme, le style, la nature des arguments utilisés dans le discours en question ou l'équilibre entre les arguments utilisés.
28. Le cinquième élément vise à établir **l'ampleur** du discours ou message. Il s'agit notamment de la portée, nature publique, fréquence et quantité du message mais également de la taille de l'audience.
29. Enfin, l'incitation étant par définition un crime implicite, l'action encouragée par le discours d'incitation n'a pas à être commise pour que ce discours soit considéré comme un acte criminel. Cependant, il faut identifier le niveau de préjudice pouvant en résulter. Cela implique une évaluation de la **probabilité** raisonnable que le discours ou message puisse aboutir à la violence à laquelle il appelle. Le lien de causalité devrait être direct.
30. Au-delà du droit international des droits de l'homme, le droit pénal international punit également les cas les plus flagrants d'incitation directe et publique à commettre le crime de génocide à travers la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide (article 3-c) et le Statut de Rome de la Cour Pénale Internationale (article 25(3)e).
31. Si le droit international ne définit pas la notion de discours de haine, la Stratégie et le Plan d'action des Nations Unies pour la lutte contre les discours de haine de 2019 propose une définition (voir supra). Toutefois, il convient de souligner ici qu'il s'agit là principalement d'un document visant à initier ou renforcer les actions politiques et sociales contre la discrimination et la haine²⁰.
32. Pour autant, la lutte contre les discours de haine et contre les discours et messages incitatifs à la haine ne doit pas empiéter sur les droits à la liberté d'opinion, d'expression, d'association et de réunion pacifique. Ainsi, la critique des institutions et des symboles relève du droit à la liberté d'expression, et non des discours de haine ou de l'incitation à la haine. Le droit à la liberté d'expression inclut également des propos « minoritaires » ainsi que des propos qui peuvent être perçus comme « offensants » et « choquants ». Ces formes d'expression doivent être protégées par l'Etat, même si celles-ci sont désapprouvées par ou encore jugées offensantes pour l'Etat ou une partie de l'opinion publique²¹.
33. Ainsi, en vertu de l'article 19-3 du PIDCP, des restrictions au droit à la liberté d'expression sont permises dans deux domaines limitatifs seulement. Il s'agit de discours et messages contraires à la sauvegarde de la sécurité nationale, de l'ordre public, de la santé ou de la

²⁰ Rapport du Rapporteur spécial sur la promotion et la protection du droit à la liberté d'opinion et d'expression, A/74/486, para. 20.

²¹ Idem. Voir également Cour européenne des droits de l'homme, *Handyside v. Royaume-Uni*, arrêt du 7 décembre 1976, série A no 24, para 49.

moralité publiques, ou bien s'attaquant aux droits ou à la réputation d'autrui, dont le droit à l'égalité et à la non-discrimination. A cet égard, le Comité des droits de l'homme a précisé que « *les droits ou la réputation d'autrui pour la protection desquels des restrictions peuvent être autorisées en vertu de l'article 19 peuvent être les droits ou la réputation d'autrui ou de la communauté dans son ensemble*²²». Cependant, ces restrictions de la part des autorités nationales doivent toujours se conformer à des obligations de légalité, nécessité et proportionnalité. Elles doivent par ailleurs être appliquées par un organe indépendant de toute pression politique ou commerciale ou de toute autre influence injustifiée, d'une manière qui ne soit ni arbitraire ni discriminatoire. En outre, des garanties suffisantes, notamment en matière de droit d'accès à une cour de justice ou un tribunal indépendant, doivent être prévues contre les abus. Les actes visés à l'article 20 du PIDCP, c'est-à-dire les appels à la haine nationale, raciale ou religieuse qui constitue une incitation à la discrimination, à l'hostilité ou à la violence, tombent tous sous le coup des restrictions énoncées à l'article 19-3²³.

34. Comme l'a souligné le Rapporteur spécial sur la promotion et la protection du droit à la liberté d'opinion et d'expression, la lutte contre les discours haineux doit donc toujours concilier deux principes distincts : d'une part, l'impératif pour toute société démocratique de faire une place au débat public ainsi qu'à l'autonomie et à l'épanouissement de l'individu, et d'autre part, l'obligation, tout aussi impérieuse, d'éviter que des populations en situation de vulnérabilité, notamment en raison d'une stigmatisation, d'une exclusion et d'une marginalisation ancrées ou historiques dans la vie politique, économique et sociale de la société ne soient prises pour cible et de garantir une participation égale et non discriminatoire à la vie publique²⁴.

B. Jurisprudence internationale

35. En 2009, la Cour européenne des droits de l'homme a conclu que la restriction par l'Etat belge à la liberté d'expression de Daniel Féret, président et député à la Chambre des représentants de Belgique du parti politique « Front National » suite à la distribution de tracts et affiches contre l'immigration entre juillet 1999 et octobre 2001 dans le cadre de la campagne électorale était légale et légitime. La Cour avait noté que les tracts présentaient les immigrés comme criminogènes et intéressés par l'exploitation des avantages découlant de leur installation en Belgique. Les tracts tournaient également les immigrés en dérision, risquant inévitablement de susciter, particulièrement parmi le public le moins averti, des sentiments de mépris, de rejet, voire de haine à leur égard.
36. En 2009, la Cour européenne des droits de l'homme a reconnu que « *les partis politiques ont le droit de défendre leurs opinions en public, même si certaines d'entre elles heurtent, choquent ou inquiètent une partie de la population* ». Toutefois, « *ils doivent éviter de le faire en préconisant la discrimination raciale et en recourant à des propos ou des attitudes vexatoires ou humiliantes, car un tel comportement risque de susciter parmi le public des réactions incompatibles avec un climat social serein et de saper la confiance dans les*

²² Voir *Faurisson c. France* (1996), para. 9.6 et *Ross c. Canada* (2001) para. 11.5.

²³ Observation générale No 34 de 2011, CCPR/C/GC/34, para. 50

²⁴ A/74/486, para. 4.

*institutions démocratiques*²⁵». Dans son jugement, la cour a reconnu par rapport au cas d'espèce un besoin social impérieux de protéger les droits de la communauté immigrée.

37. Sur le plan du droit pénal international, les discours et messages haineux n'ont pas été poursuivis de manière isolée. Cela s'explique par le fait que le droit pénal international s'applique aux crimes les plus graves qui impliquent souvent une violence physique généralisée. Cependant, la jurisprudence indique que certains messages et paroles peuvent être des crimes en soi lors qu'ils constituent une incitation directe et publique au génocide, ou la persécution ou des « autres actes inhumains »²⁶ en tant que crimes contre l'humanité. Le Tribunal Militaire International de Nuremberg²⁷, le Tribunal Pénal International pour le Rwanda (TPIR) et le Tribunal Pénal International pour l'ex-Yougoslavie (TPIY) ont tous condamné des personnalités pour des faits graves de discours haineux.
38. En 1998, la Chambre de première instance du TPIR a condamné un bourgmestre pour incitation directe et publique à commettre le génocide. La Chambre avait conclu que l'accusé, par son discours prononcé lors d'un rassemblement de plus de 100 personnes dans lequel il avait demandé à la population de s'unir pour éliminer « le complice de l'Inkotanyi » (terme faisant référence aux Tutsis), avait eu l'intention de « directement créer chez son auditoire l'état d'esprit propre à susciter la destruction du groupe Tutsi, comme tel »²⁸. La Chambre avait également relevé la relation de cause à effet entre ces propos et l'extermination de très nombreux Tutsi dans la Commune du bourgmestre.
39. En 2003, la Chambre de première instance du TPIR a reconnu coupables deux accusés²⁹ de persécution en tant que crime contre l'humanité parce qu'ils avaient, entre autres, prôné la haine ethnique ou incité à la violence contre la population Tutsi dans les émissions de la radio RTLM avant et après le génocide en 1994.
40. Par ailleurs, la Chambre d'appel du TPIR a rappelé en 2007 qu'il existe « une différence entre le discours haineux en général (ou l'incitation à la discrimination ou à la violence) et l'incitation directe et publique à commettre le génocide³⁰ » et que seule cette dernière est prohibée par la Convention sur le crime de génocide.
41. Ensuite, en 2008, la Chambre de première instance du TPIR a reconnu un chanteur d'origine Hutu coupable d'incitation publique et directe à commettre le crime de génocide

²⁵ Cour européenne des droits de l'homme, *Féret v. Belgique*, Requête No. 15615/07, arrêt du 16 juillet 2009, para. 77.

²⁶ Comme élément d'un crime contre l'humanité à la CPI. Voir Richard Ashby Wilson et Matthew Gillett, "The Hartford Guidelines on Speech Crimes in International Criminal Law", Peace and Justice Initiative, août 2018, p.32.

²⁷ Voir "Trial of the Major War Criminals before the International Military Tribunal", Vol. 1 (IMT, Nuremberg, 1947), Julius Streicher (Streicher Finding), pp. 302–304

²⁸ Tribunal Pénal International pour le Rwanda, Chambre I, Le Procureur contre Jean-Paul Akayesu, Affaire n° ICTR-96-4, décision du 2 septembre 1998, para. 674. Confirmé en appel.

²⁹ Ferdinand Nahimana était le fondateur de la Radiotélévision Libre des Mille Collines (RTLM) et membre du Mouvement Révolutionnaire National pour le Développement (MRND) ; et Jean-Bosco Barayagwiza était le Directeur des affaires politiques au Ministère des Affaires Etrangères et membre du Comité pilote de la RTLM. Le troisième accusé, Hassan Ngeze, un rédacteur en chef du journal *Kanguka*, a également été condamné pour le même crime en ce qui concerne le contenu de son journal.

³⁰ Tribunal Pénal International pour le Rwanda, Chambre d'appel, Le Procureur contre Ferdinand Nahimana et consorts, Affaire n° ICTR-99-52-A, Arrêt du 28 novembre 2007, para. 692.

pour la diffusion sur la voie publique, à travers des amplificateurs de voix, de chansons dénigrant les Tutsis et appelant à les exterminer³¹.

42. Au TPIY, la chambre d'appel a conclu qu'un discours par un accusé appelant à l'expulsion forcée d'une communauté ethnique constituait une incitation à la violence et que l'accusé avait une intention discriminatoire, et donc condamné l'accusé pour persécution en tant que crime contre l'humanité.³²

C. Cadre légal national

43. Le droit positif congolais interdit les discours et messages incitatifs à la haine. L'Ordonnance du 25 mars 1960 prévoit des sanctions pénales pour les discours et messages incitatifs « *susceptibles de provoquer, d'entretenir ou d'aggraver les tensions entre races, ethnies ou confessions* ». L'Ordonnance du 7 juin 1966 quant à elle étend la prohibition au-delà de la haine raciale, ethnique et religieuse pour inclure les discours et messages ciblant les individus ou groupes en fonction de leur identité tribale ou régionale. Outre les discours et messages, cette Ordonnance prohibe aussi les cercles, clubs, associations ou regroupements dont les buts réels, l'activité ou les actions seraient « *inspirés par une volonté de discrimination raciale, ethnique, tribale ou régionale* ». Il en est de même des « *associations tribales à caractère politique* ». Par ailleurs, ce dispositif aggrave les peines en fonction du statut de l'auteur en prévoyant des sanctions plus lourdes lorsque l'infraction est commise par un « *dépositaire de l'autorité publique dans l'exercice de ses fonctions* ».
44. Si ces Ordonnances sont globalement en conformité avec le droit international des droits de l'homme il contient néanmoins une association de la prohibition à la haine nationale, raciale ou religieuse avec des catégories juridiques nouvelles ne figurant pas dans le PIDCP³³, comme l'appartenance régionale, ethnique ou tribale.
45. Enfin, l'article 6 de la Loi organique n° 11/001 du 10 janvier 2011 portant composition, attribution et fonctionnement du Conseil supérieur de l'audiovisuel et de la communication (CSAC) interdit « *l'incitation à la violence, (...) à la xénophobie, à la haine tribale, ethnique, raciale ou religieuse ainsi qu'à toute autre forme de discrimination* » à travers les médias. L'article 59 de cette loi prévoit la possibilité pour le CSAC d'infliger des sanctions administratives aux entreprises de médias en cas de violations des règles d'éthique et de déontologie. Cependant, le CSAC fait face à des contraintes budgétaires et structurelles qui limitent grandement la mise en œuvre de ses responsabilités.

³¹ Tribunal Pénal International pour le Rwanda, Chambre III, Le Procureur contre Simon Bikindi, Affaire n° ICTR-2001-72-T, jugement du 2 décembre 2008, para. 422-426.

³² Tribunal Pénal International pour l'ex-Yougoslavie, Chambre d'appel, Le Procureur contre Vojislav Šešelj, Affaire n° MICT-16-99-A, jugement rendu le 11 avril 2018, para. 163-165.

³³ Voir notamment Doudou Diène, « Etude sur l'interdiction de l'incitation à la haine nationale, raciale ou religieuse en Afrique » (<https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Expression/ICCPR/Nairobi/NairobiStudyF.pdf>), p.4.

IV. Analyse des cas de discours et messages incitatifs

46. Entre le 1^{er} mai et le 31 décembre 2020, le BCNUDH a reçu 30³⁴ cas probables³⁵ de discours et messages incitatifs à la haine. Avec 39% des allégations, la province du Sud-Kivu est la plus affectée, suivie de Kinshasa (19%). Les provinces de l'Ituri et du Lualaba constituent chacune 13% des allégations.
47. Après une analyse approfondie sur la base du seuil requis par les six critères du Plan d'action de Rabat, 16 des 30 allégations se sont avérées être des incitations à la haine. A cela s'ajoute deux autres cas qui constituent des discours de haine tel que défini par la Stratégie et le Plan d'Action des Nations Unies mais sans pour autant atteindre le seuil d'incitation à la haine.

1. Analyse des cas en fonction du contexte :

1.1. Compétitions politiques hors élections

48. Les contextes liés aux compétitions politiques en dehors des élections (62% des cas) s'avèrent des terrains fertiles à la diffusion de discours et messages incitatifs à la haine en République démocratique du Congo. Ainsi, en septembre 2020, une vidéo contenant le logo d'une coalition de partis politiques (mais dont le BCNUDH n'a pas été en mesure de confirmer l'authenticité) a circulé sur les réseaux sociaux incitant à la haine contre les Luba.
49. De même, au cours du mois de décembre 2020, le BCNUDH a relevé la diffusion, au sein de la province du Lualaba, d'au moins deux messages incitatifs à la haine contre les populations originaires des provinces du Kasai et émanant d'acteurs et militants politiques. Le premier message a été publié le 11 décembre sur les réseaux sociaux par une personnalité politique influente proche de l'ancien président qui avait notamment occupé des postes comme président de la CENI, Surintendant Général et Pasteur Titulaire à la Nouvelle Église Méthodiste (NEM). Le deuxième message avait été diffusé le 9 décembre par des militants du FCC en utilisant des haut-parleurs à travers les grandes artères de la ville de Kolwezi en province du Lualaba lors d'une caravane organisée par les responsables de cette plateforme politique pour sensibiliser la population à l'arrivée de l'ancien président Joseph Kabila. Les messages disaient que « *Les kasaiens ont importé le coronavirus au Lualaba* ».

1.2. Conflits armés

50. Les conflits armés (25% des cas) constituent également un terrain propice pour la propagation des discours et messages incitatifs à la haine. A titre d'exemple, le 15 juillet 2020, un des médecins traitant au Centre Médical Évangélique de Nyankunde (Chefferie d'Andisoma, territoire d'Irumu, province de l'Ituri), issu de l'ethnie Lubara et originaire du territoire de Aru au sein de la province de l'Ituri a reçu un SMS anonyme directement

³⁴ Ces chiffres représentent les cas documentés et confirmés par le BCNUDH. Ils ne représentent pas l'ensemble des cas de discours haineux, certains cas ayant pu échapper à l'attention du BCNUDH.

³⁵ Dans le cadre de ce rapport, le terme « allégation » fait référence à toute communication au BCNUDH indiquant qu'un discours/message est ou pourrait être un discours ou message haineux. Quant au terme « cas », il fait référence à toute communication que le BCNUDH a conclu constituer une incitation à la haine sur la base des six critères du Plan d'action de Rabat.

sur son téléphone portable appelant « *les non-originaires* » à quitter l'hôpital dans deux semaines. Cette référence à l'ethnie était couplée à un contenu hautement menaçant (« *Si vous n'écoutez pas, vous allez vous racheter par votre propre sang et nous allons couper vos têtes. Celui qui a les oreilles écoute. Quittez, quittez notre hôpital.* »).

51. Ensuite, le 3 novembre 2020 vers 7h du matin le même message a été envoyé à 10 médecins, infirmiers et paramédicaux du même hôpital et issus des ethnies Nande, Hema, Guéguéré, Logo, Lendu et Lubara. Selon plusieurs sources locales concordantes, les messages auraient été envoyés à l'instigation d'un membre du personnel sanitaire d'origine ethnique Bira, ethnie majoritaire dans la zone autour de Nyankunde. Pour autant, il semblerait que la prolifération des Force Patriotique Intégrationniste du Congo (FPIC) au sein des cinq chefferies de la communauté Bira, notamment Andisoma, Mobala, Basili, Baboa Bokoe et Babebebe, ait renforcé la méfiance et les divisions entre les communautés, et partant, accru le sentiment d'insécurité auprès des « *non-originaires* ».
52. Ainsi, les FPIC auraient tué un commerçant « allochtone » autour de décembre 2019/janvier 2020. Aussi, le 16 octobre 2020, les FPIC auraient érigé des barricades autour de Marabo pour ensuite attaquer les Hema avec des armes blanches et des armes à feu. Cette situation d'insécurité a donné lieu à d'importants déplacements de population vers les localités d'Irumu et Bunia. La faible présence de l'État, et en particulier des forces de sécurité, dans la zone est aussi un facteur qui a accru la perception d'une probabilité, y compris l'imminence, d'un préjudice réel auprès de certains « non-originaires ». Seuls 10 éléments de la Police Nationale Congolaise (PNC) sont en charge des localités de Sota, Marabo et Nyankunde. Enfin, le BCNUDH a pu établir la démission d'au moins un membre du personnel sanitaire de l'hôpital de Nyankunde pour donner suite à la réception de messages haineux et menaçants.

2. Analyse des cas en fonction de l'auteur présumé

53. Quant aux auteurs des cas avérés de discours et messages incitatifs à la haine, 6% étaient issus de la diaspora, des groupes armés et du domaine religieux respectivement. Ainsi, au cours du mois de mars 2020, le BCNUDH a documenté la diffusion à travers les réseaux sociaux, et en particulier l'application de messagerie WhatsApp, d'une chanson par un commandant Maï-Maï et chanteur Bafuliru appelant les communautés Bafuliiru, Babembe et Banyindu à persécuter les Banyamulenge en les chassant de leurs terres et même à les exterminer. Certains responsables religieux diffusent des discours incitatifs à la haine à travers leurs sermons sur la situation politique et sécuritaire.
54. Dans 12% des cas, les auteurs étaient issus de la société civile. C'est le cas par exemple d'une déclaration faite le 31 octobre 2019, par l'association des Babembe résidant à Kinshasa, qui appelait à la guerre, le déplacement et la persécution des Banyamulenge des hauts plateaux de Fizi et Itombwe. Un communiqué de presse émis par des membres de la communauté Babembe au cours d'un forum intercommunautaire tenu à Uvira du 2 au 4 mars 2020 adressé aux autorités régionales, nationales et provinciales exigeait que les « *Banyarwanda soi-disant Banyamulenge* » soient déchus de leur nationalité congolaise et qu'ils soient considérés comme des réfugiés rwandais.

55. Toutefois, la vaste majorité des auteurs (43%) était des acteurs politiques. Ainsi, des discours et messages incitatifs à la haine, proférés publiquement, y compris par voie médiatique, le 14 janvier 2020, par deux élus nationaux et provinciaux du territoire de Nyunzu (province du Tanganyika) contre la communauté Twa a aggravé la flambée de violence intercommunautaire. Le 27 janvier 2020, une foule d'individus, parmi lesquels des « *Eléments* », un groupe d'auto-défense Bantou, en réaction à l'enlèvement et l'assassinat du chef Mukimbo survenu 10 jours plus tôt, et galvanisée par les messages haineux proférés par les deux élus précités, a traqué des personnes issues de la communauté Twa à Nyunzu. La foule avait notamment envahi le siège local du Programme alimentaire mondial (PAM) et de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), à la recherche d'un employé du PAM d'origine Twa et accusé de soutenir les groupes d'auto-défense Twa dans le territoire de Nyunzu.
56. Cette situation a causé la mort d'au moins onze personnes (dont 4 personnes d'origine Twa et 7 personnes d'origine Bantou) et des attaques contre l'intégrité physique d'au moins 22 personnes (dont une personne Twa). Au moins deux femmes issues de la communauté Bantou ont disparu. Plus de 41.071 personnes d'origine Bantou se sont déplacées à cause du conflit.

3. Analyse des cas en fonction de l'identité des victimes

57. Au moins 12% des cas avérés d'incitation à la haine concernait l'identité de genre. Ainsi, en septembre 2020 le BCNUDH a documenté une vidéo d'un présumé militant de l'UDPS dans laquelle il s'adresse aux militants de ce parti pour appeler au viol des femmes. Toutefois, la vaste majorité des cas (80%) avait trait à l'identité ethnique. Les Luba et les Banyamulenge sont visés par ce genre de discours dans respectivement 37% et 31% des cas documentés par le BCNUDH. Les autres groupes ethniques visés étaient les Nande, Tetela, Mongo et Ngala.
58. Ainsi, le BCNUDH a documenté plusieurs discours et messages incitatifs à la haine au Sud-Kivu le 24 novembre 2019, 30 novembre 2019, 17 janvier 2020 et 2 avril 2020. Les messages émanaient de personnalités influentes, dont un député provincial, le Président d'une organisation de la société civile, un ancien ministre national et le président d'une organisation de jeunes. Entre novembre 2019 et le 22 janvier 2020, le BCNUDH a également documenté plusieurs messages vocaux ou vidéos anonymes issus de la diaspora des différentes communautés de la province et incitant à la haine. Un de ces messages, datant du 20 janvier 2020, incitait « *le peuple congolais de se munir de machettes et de lances pour chasser les étrangers Banyamulenge pour qu'ils retournent chez eux au Rwanda* ».
59. Début octobre 2020, le BCNUDH a rapporté plusieurs cas de discours et messages haineux à travers les médias, les réseaux sociaux, les communiqués de presse d'acteurs politiques et religieux, mais aussi la mobilisation de la population civile pour des manifestations populaires contre l'installation du bourgmestre de la Commune rurale de Minembwe au Sud-Kivu³⁶. Les discours et messages rejettent la reconnaissance d'une Commune rurale abritant majoritairement des Banyamulenge, qui sont accusés d'être des « *immigrés* »

³⁶ Cette Commune, située sur les hauts plateaux du Sud-Kivu, avait été créée par un décret en 2013.

venus du Rwanda durant l'époque coloniale. Entre mai 2019 et septembre 2020, le BCNUDH a documenté plusieurs cas d'abus des droits de l'homme commis par les groupes armés de tous bords dans le cadre du conflit intercommunautaire dans cette zone, dont 78 cas de violation du droit à la vie, l'incendie de 80 villages et le pillage de plusieurs centaines de vaches.

4. Analyse des cas en fonction du mode de diffusion

60. L'analyse montre que 50% des cas avérés d'incitation à la haine ont été initialement diffusés sur les réseaux sociaux. A titre d'exemple, en septembre 2020, une vidéo d'un homme inconnu tenant des propos sexistes et dégradants devant des présumés partisans de l'UDPS à l'encontre de Jeanine Mabunda Lioko, alors présidente de l'Assemblée nationale, avait été largement relayé sur les réseaux sociaux. Le message était également haineux sur le plan de l'identité ethnique dans la mesure où il accusait la présidente de l'Assemblée nationale, d'être « *une rwandaise* » et « *une infiltrée* ».
61. En réaction, une vidéo a été diffusée sur les réseaux sociaux faisant référence aux Luba, et appelant les personnes issues de l'Equateur à soutenir Mme Mabunda. Il convient de noter que la République démocratique du Congo a connu plusieurs cas d'agressions et d'attaques des Luba dans des contextes d'élections. Ainsi, lors de la proclamation des résultats électoraux de 2018, des cas d'agressions et d'attaques commis à l'encontre des personnes originaires du Kasai ont été enregistrés dans plusieurs quartiers de la ville de Kinshasa.

5. Analyse des cas en fonction de la probabilité, y compris l'imminence, d'un préjudice

62. Dans 62% des cas, la probabilité, y compris l'imminence, d'un préjudice réel pour le groupe cible a été jugée soit élevée ou très élevée. Ainsi, la diffusion en septembre 2020 d'une vidéo d'un député national et haut cadre du FCC, affirmant que « *chacun a un chez soi. Ici dans l'espace Katanga, c'est chez Joseph Kabila Kabange* » a suscité des inquiétudes quant à la protection des personnes d'origine kasaïenne eu égard au contexte politique tendu, la propagation de fausses informations et de rumeurs sur les réseaux sociaux mais également au passé de pogroms anti-kasaïens au Katanga durant les années 1992-1993. Selon certaines sources, les violences des années 1992-1993 auraient occasionné entre 50.000 à 100.000 morts. Entre 600.000 et 800.000 personnes avaient alors été expulsées de la province.
63. Dans le même ordre d'idées, le BCNUDH a documenté des discours et messages incitatifs à la haine dans la province du Sud-Kivu émanant de personnalités influentes au cours du mois de novembre 2019 et qui ont eu des retombées. Ainsi, suite au message du 30 novembre 2019 d'un député provincial au centre-ville de Baraka au cours d'un meeting improvisé et incitant la population locale à s'en prendre aux « *non-originaires* » de la province au motif qu'ils usurperaient les avantages réservés aux « *congolais d'origine* » la foule, en liesse, aurait proféré des propos menaçant à l'encontre des Banyamulenge.
64. Ces discours ont également eu des conséquences sur le droit à la vie et le droit à l'intégrité physique. Par exemple, le BCNUDH a documenté la mort par balle de deux hommes issus de la communauté Banyamulenge dans les nuits du 16 au 17 décembre 2019 et du 30 au 31 décembre 2019 dans les villages de Kaseke (secteur de Mutambala, territoire de Fizi,

province du Sud-Kivu) et Malinde (secteur de Mutambala, territoire de Fizi, province du Sud-Kivu). Les auteurs présumés auraient été des groupes armés Maï-Maï. Ensuite, le 14 janvier 2020 un homme Banyamulenge vendeur de vaches a été déshabillé et torturé dans la localité de Kigongo par des combattants Maï-Maï. Selon la victime, les assaillants disaient « *Nous allons exterminer cette race jusqu'aux derniers qui se trouveraient dans les ventres* » en Fuliïro.

65. Le 12 avril 2020, Ne Muanda Nsemi, le leader du mouvement politico-spirituel Bundu Dia Kongo (BDK) a publié un tract exigeant le départ des « *étrangers* » et non-originaux de la province du Kongo Central. Le message ciblait particulièrement les communautés d'origine Baluba, Bangala et Baswahili. L'appel n'a pas tardé à produire des effets. Le 13 avril 2020, des adeptes du mouvement, estimés à plusieurs centaines, ont érigé des barricades sur la voie publique, dans plusieurs localités de la province du Kongo Central, à savoir, la ville de Boma (territoire de Muanda), la commune de Lemba (territoire de Lukula), à Sona-Bata (territoire de Kasangulu), à Kisantu (territoire de Madimba) et à Songololo (territoire de Songololo). Plusieurs atteintes au droit à la vie et à l'intégrité physique ont été documentés par le BCNUDH.

V. Réaction des autorités

66. Dans l'ensemble, les autorités congolaises ont dénoncé les discours de haine et les discours et messages incitatifs à la haine, en pointant régulièrement du doigt les dangers que ce genre de discours posent pour le pays. Ainsi, lors de son allocution à l'occasion de l'ouverture de la session ordinaire de l'Assemblée nationale le 15 septembre 2020, la Présidente de l'Assemblée nationale a dénoncé « *un déferlement d'intolérance et de violence engendrée par la haine* ».

67. La Présidence de la République collabore, à travers un groupe de travail, avec la MONUSCO, l'Union africaine, le Bureau régional des Nations unies pour l'Afrique centrale (UNOCA) et les organisations de la société civile pour l'organisation d'une conférence nationale de deux jours à Kinshasa sur les discours de haine et l'incitation à la haine. Reportée en raison de la pandémie de la COVID-19, la conférence prévue en avril 2020 devait réunir différentes couches de la société congolaise et des experts dans le domaine du discours de haine avec pour but de faire l'état des lieux concernant les discours de haine et l'incitation à la haine ; d'analyser les rôles et responsabilités des acteurs clés, avec un accent particulier sur les médias ; et d'établir une feuille de route sur les moyens de renforcer la coexistence pacifique en République démocratique du Congo³⁷.

68. En septembre 2020 le Conseil supérieur de l'audiovisuel et de la communication (CSAC) a publié un communiqué condamnant la diffusion de discours haineux dans les médias et menaçant d'interdire « *de passage dans les médias (...) par une décision d'embargo* » les auteurs de tels discours.

69. Enfin, le 2 juillet 2020, les représentants de cinq confessions religieuses (Communauté islamique, Église de Réveil du Congo, Eglise Orthodoxe, Armée du Salut et Union des

³⁷ Cette feuille de route déclinera les activités renforçant les capacités des acteurs concernés à promouvoir la cohabitation pacifique. Elle facilitera le travail de sensibilisation visant à combattre les discours et messages incitatifs à la haine.

Eglises Indépendantes du Congo) ont fait état de leurs inquiétudes quant au « *retour des "évangiles de croisade" et de la montée du discours de haine du haut de la chaire de vérité* » lors d'une déclaration conjointe.

70. Pour autant, en dehors de ces actions déclaratoires, les autorités congolaises peinent à prendre des actions concrètes de suivi, notamment des mesures disciplinaires et des actions judiciaires, dans les cas spécifiques rapportés par le BCNUDH. Dans certains cas, l'inaction, la complaisance et le manque de collaboration de la part de certaines autorités dans le cadre du suivi de discours et messages incitatifs à la haine documentés au cours du mois de janvier 2020 dans la province du Sud-Kivu ont été observés par le BCNUDH.
71. En septembre 2020, le Député Gary Sakata (FCC) a élaboré une avant-proposition de loi contre le tribalisme, le racisme et la xénophobie. Elle propose des changements au cadre juridique qui élargissent la portée des textes existants³⁸, notamment par l'interdiction de la discrimination fondée sur la nationalité, l'ascendance, l'origine ethnique et tribale, l'appartenance linguistique, culturelle, religieuse ou politique, l'état de santé, le handicap, le sexe et l'âge. Elle envisage également d'interdire l'incitation à la haine ethnique, tribale, raciale ou religieuse. De la même manière, elle vise à prohiber la propagande et les organisations qui promeuvent le racisme, l'ethnicisme, le tribalisme et la xénophobie ainsi que l'incitation. Enfin, elle prévoit la mise en place d'un organisme spécialisé permanent et co-dirigé avec la société civile dont la mission serait d'ester en justice pour le compte d'une victime ; lutter contre la discrimination à travers l'éducation et la promotion de l'égalité ; surveiller l'application des mesures anti-discrimination ; et soumettre des rapports annuels à l'Assemblée nationale, au Sénat et au Premier Ministre avant une audition par les deux Chambres du Parlement.

VI. Actions de suivi du BCNUDH et de la MONUSCO

72. La MONUSCO a pris des mesures d'ordre général et spécifique pour contribuer à la lutte contre les discours et messages incitatifs à la haine. Sur le plan des mesures générales, le BCNUDH, en application de la Stratégie et du Plan d'action des Nations Unies sur les discours de haine, a finalisé un plan d'action global pour la MONUSCO au début de l'année 2020. L'objectif était de favoriser une compréhension commune des causes profondes, des moteurs et des acteurs ainsi que la mise en place d'un cadre d'action commun à l'ensemble de la Mission.
73. En outre, un groupe de travail sur les discours de haine sous la direction du BCNUDH est en cours d'instauration. Outre le BCNUDH, le groupe de travail comprendra notamment le bureau de la Représentante spéciale du Secrétaire général et cheffe de la MONUSCO, la Division des affaires politiques, la Division de l'information publique, la Cellule d'analyse conjointe de la mission, la Division des affaires juridiques, la police des Nations Unies, la Force et le Conseiller en matière de protection des civils.
74. Le monitoring systématique des discours et messages incitatifs à la haine par le BCNUDH a débuté en mai 2020. Ce travail est basé sur un modèle de monitoring conçu spécifiquement pour les discours de haine conformément aux normes et standards du droit

³⁸ Voir section C ci-dessus, « Cadre légal national ».

international des droits de l'homme ainsi que sur une base de données des cas rapportés au BCNUDH. Par ailleurs, le BCNUDH a organisé des sessions de formation pour son personnel dans le but de mieux les outiller sur cette problématique, et partant, de renforcer la documentation des cas de manière systématique.

75. Enfin, le BCNUDH continue de collaborer avec la Division de l'information publique et la Section des affaires civiles de la MONUSCO pour fournir un appui aux acteurs nationaux dans le cadre de l'organisation d'une conférence nationale sur les discours et messages incitatifs à la haine.
76. Sur le plan des mesures spécifiques, le BCNUDH, en étroite collaboration avec les autres entités de la MONUSCO, a entrepris plusieurs actions de suivi suite aux allégations de discours et messages incitatifs à la haine. Ainsi, le 29 juillet 2020, le bureau de terrain du BCNUDH à Uvira (Sud-Kivu) a entrepris une mission conjointe d'évaluation (JAM) à Kipupu à la suite d'une déclaration de la communauté des Babembe de Kinshasa (EMO' YA MBONDO) ciblant les populations Banyamulenge des hauts plateaux de Fizi-secteur d'Itombwe. Une JAM a également été organisée entre le 17 et le 20 septembre à Tchabi (Ituri) dans le cadre des violences intercommunautaires opposant les Banyabwisha aux Nyali. De même, le BCNUDH a participé à une JAM dans les chefferies des Andisoma, Mobala, et Bahema Irumu en territoire d'Irumu, province de l'Ituri, du 24 au 26 novembre 2020. L'objectif était d'évaluer les tensions intercommunautaires entre les communautés Bira et Hema mais également de vérifier les allégations d'abus et violations des droits de l'homme, y compris la diffusion de plusieurs messages incitatifs à la haine au sein du Centre médical évangélique de Nyankunde. Lors de chacune des JAM, la Section des Affaires Civiles de la MONUSCO a passé des messages visant à favoriser la paix et la cohabitation pacifique auprès des notables et représentants des différentes communautés. Enfin, du 3 au 7 février 2020, le BCNUDH a conduit une mission d'enquête suite à la résurgence du conflit intercommunautaire entre Twa et Bantou à Nyunzu centre, territoire de Nyunzu (province du Tanganyika).
77. En août 2020, le BCNUDH a publié une Note analytique sur la situation des droits de l'homme dans les hauts plateaux des territoires de Mwenga, Fizi et Uvira, entre février 2019 et juin 2020. La Note s'alarmait de l'implication de la diaspora congolaise et du recours aux discours haineux par des leaders communautaires et des hommes politiques pour attiser le conflit dans la province.
78. Aussi, en septembre et en novembre 2020, le BCNUDH a publié des messages sur les réseaux sociaux condamnant les messages haineux suite à la diffusion d'une vidéo d'un député national contenant des messages discriminatoires à l'endroit des non-originaux du Haut-Katanga et la diffusion de « propos incendiaires » par un haut cadre politique. Les messages du BCNUDH rappelaient que « *les conditions d'exercice du droit à la liberté d'expression se fondent sur la poursuite de la paix et le respect de la dignité humaine* ».
79. Le 10 décembre 2020, le BCNUDH a sensibilisé 73 personnes à Bunia (province de l'Ituri) sur les discours et messages incitatifs à la haine à l'occasion de la célébration de la Journée internationale des droits de l'homme. Les participants incluaient le Gouverneur de l'Ituri, le Ministre des droits humains de l'Ituri, le chef de Bureau de la MONUSCO, le Comité

provincial de sécurité, les ONG de défense des droits de l'homme, la presse locale, les représentants des différentes communautés ethniques ainsi que des écoliers.

80. Enfin, le 18 décembre 2020, le BCNUDH-Ituri, en partenariat avec la Division de l'information publique de la MONUSCO, a organisé une session de formation d'une demi-journée pour 22 personnes sur les discours/messages de haine et incitatifs à la haine. 11 participants étaient des journalistes, dont la Radiotélévision Nationale Congolaise (RTNC), et le reste de la MONUSCO (Les sections des Affaires civiles, Information publique, Appui à la justice, Radio Okapi et BCNUDH). L'objectif de cette formation était de favoriser une meilleure compréhension de ces phénomènes, ses causes profondes, du danger qu'ils constituent pour la paix et le vivre ensemble, du cadre légal international et national, ainsi que des rôles et responsabilités de la MONUSCO et des professionnels des médias. Outre une présentation et des échanges interactifs avec les participants, le BCNUDH a également distribué des versions imprimées de la Stratégie et Plan d'action des Nations Unies pour la lutte contre les discours de haine de 2019 ainsi que le Code de déontologie et de l'éthique du journaliste congolais du 4 mars 2004.

VII. Conclusion

60. Les discours haineux ont pris plusieurs formes en République démocratique du Congo et touchent au moins 15 provinces du pays, y compris celles affectées par les conflits armés. Plusieurs facteurs ont contribué à la diffusion de ces discours à travers le pays et font de leur persistance un danger pour la cohésion sociale, la paix et la stabilité du pays, vu la fragilité (politique, sociale, économique, sanitaire, etc.) et l'histoire marquée par des épisodes de violence intercommunautaire. Les cas analysés dans le cadre du présent rapport démontrent que les discours de haine ont des conséquences sur la sécurité, la protection physique, et la vie des citoyens. Autant dans les provinces non affectées par les conflits armés – par exemple les affrontements orchestrés par les adeptes de Bundu dia Kongo dans la province du Kongo Central en avril 2020 – que dans les zones où les groupes armés s'affrontent entre eux et contre les forces de défense et de sécurité, les messages et discours haineux ont été à l'origine d'actes de violence contre les civils qui ont causé des morts, des pillages, des atteintes à l'intégrité physique y compris des violences sexuelles et des déplacements des populations, des faits qui peuvent constituer des crimes contre l'humanité ou de crimes de guerre.

61. Ces discours et messages ont pris pour cible des personnes et des groupes en vertu de leur sexe, l'appartenance ethnique ou sociale, notamment dans le cadre de la contestation de la citoyenneté congolaise de certains groupes ethniques. Le contexte de compétition politique, l'accès à la terre et des conflits armés ont alimenté de manière significative la diffusion des discours haineux.

62. Si les messages et discours haineux analysés dans le cadre du présent rapport ont été émis lors de réunions privées ou publiques et lors des interviews dans la presse traditionnelle, c'est sur les réseaux sociaux et applications de messagerie mobile que ceux-ci sont largement échangés et discutés. Les acteurs politiques représentent la majorité d'auteurs de ces discours de haine, suivis par les membres d'organisations de la société civile et de la diaspora. Ceci s'explique notamment par l'impunité relative dont ils jouissent.

63. Les acteurs politiques, leaders communautaires, acteurs de la société civile et autorités nationales doivent jouer un rôle plus important et entreprendre des mesures proactives, efficaces et effectives pour prévenir et mettre fin aux discours et messages haineux. Le BCNUDH formule quelques recommandations à leur endroit.

VIII. Recommandations

Au Gouvernement

64. De renforcer sa lutte active contre les stéréotypes et la discrimination envers les individus et les communautés à cause de leur identité ethnique, religieuse, de genre, etc. Ces efforts devraient notamment passer par la promotion de la culture de la paix, de la tolérance et de la coexistence pacifique; l'éducation pour favoriser le respect mutuel et la tolérance entre les groupes de la population; la formation et la sensibilisation des personnels concourant à l'administration de la justice; l'adoption de lois et politiques anti-discrimination exhaustives qui comprennent tant des mesures préventives que correctives; et le renforcement des organes et institutions visant à assurer l'égalité et la non-discrimination.
65. De lutter contre l'impunité pour les violations et abus des droits de l'homme de part et d'autre des communautés et consolider les mécanismes et infrastructures judiciaires, notamment en renforçant les ressources financières et humaines ; l'indépendance des juges ; le professionnalisme et l'indépendance de la profession juridique privée ; la publicisation et l'informatisation des jugements.
66. D'accorder une attention particulière aux minorités et aux groupes en situation de vulnérabilité à cause de la stigmatisation, de l'exclusion et de la marginalisation ancrées ou historiques dans la vie politique, économique et sociale de la société dont souffrent ces groupes.

Au Parlement

67. De s'assurer que toute future loi sur les discours et messages incitatifs à la haine et la violence soit conforme aux normes et standards du droit international des droits de l'homme afin de préserver les libertés d'opinion, d'expression, d'association et de réunion pacifique.
68. Concrètement, et compte tenu des risques que les lois interdisant l'incitation à la haine puissent être interprétées de manière large et appliquées sélectivement par les autorités, il est nécessaire que ces lois soient formulées d'une manière qui ne laisse aucune place à l'ambiguïté et que des garanties efficaces soient prévues pour éviter tout abus. Ensuite, toute restriction aux droits fondamentaux devrait remplir les conditions de légalité, nécessité et proportionnalité.
69. Par ailleurs, la réforme du cadre légal devrait clairement permettre de distinguer entre trois cas de figure : l'expression qui constitue une infraction pénale; l'expression qui n'entraîne pas de sanction pénale mais peut justifier une procédure civile ou des sanctions administratives; et l'expression qui ne donne pas suite à des sanctions pénales, civiles ou administratives mais pose néanmoins des problèmes en matière de tolérance, de civilité et de respect des droits d'autrui.

Aux acteurs politiques et religieux

70. De s'abstenir d'utiliser des messages d'intolérance ou des expressions pouvant inciter à la violence, à l'hostilité ou à la discrimination.
71. De dénoncer fermement et immédiatement l'intolérance, les stéréotypes discriminatoires et les manifestations d'incitation à la haine qui attisent la violence, la discrimination ou l'hostilité, y compris celles qui conduisent à des crimes atroces.³⁹
72. D'affirmer que la violence ne peut pas être justifiée par une provocation préalable.⁴⁰
73. De protéger les droits de toutes les personnes appartenant à des minorités, y compris leur droit à participer également et effectivement à la vie culturelle, religieuse, sociale, économique et publique, conformément au droit international des droits de l'homme.⁴¹
74. D'adopter et appliquer des directives éthiques relatives à la conduite des représentants des partis politiques, surtout dans le cadre des allocutions publiques, et sensibiliser leurs membres sur les dangers de la propagation des discours haineux.

Aux acteurs médiatiques

75. De respecter le Code de déontologie et de l'éthique du journaliste congolais du 4 mars 2004, dont l'article 5 exige des journalistes qu'ils bannissent « *l'injure, la diffamation, la médisance, la calomnie, les accusations sans preuves, l'altération des documents, la déformation des faits, le mensonge, l'incitation à la haine (religieuse, ethnique, tribale, régionale ou raciale) ainsi que l'apologie de toute valeur négative dans la pratique quotidienne de [leur] métier* ».
76. De placer les informations dans leur contexte et de manière factuelle et sensible, notamment en évitant les références non-nécessaires à l'identité des individus.
77. De signaler les propos et actes haineux ou discriminatoires au public, aux autorités nationales et à la MONUSCO.
78. De favoriser la diversité et la représentativité de l'ensemble de la société congolaise au sein des professionnels des médias.

Aux cours et tribunaux

79. De veiller au respect des dispositions normatives sur les discours et messages incitatifs à la haine tout en garantissant le droit à un procès équitable et le droit à la liberté d'expression.
80. D'examiner les allégations de discours et messages incitatifs à la haine à l'aune des standards du droit international des droits de l'homme, en particulier le seuil élaboré par le Plan d'action de Rabat du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme.

³⁹ A/HRC/40/58, annex II, commitment VII.

⁴⁰ A/HRC/22/17/Add.4, appendix, para. 36.

⁴¹ A/HRC/40/58, annex II, commitment VI.

Au Conseil supérieur de l'audiovisuel et de la communication (CSAC)

81. De prévenir efficacement les discours et messages incitatifs à la haine dans les médias, notamment en veillant au respect scrupuleux des cahiers de charge et en favorisant l'autorégulation auprès des médias.

Aux organisations de la société civile

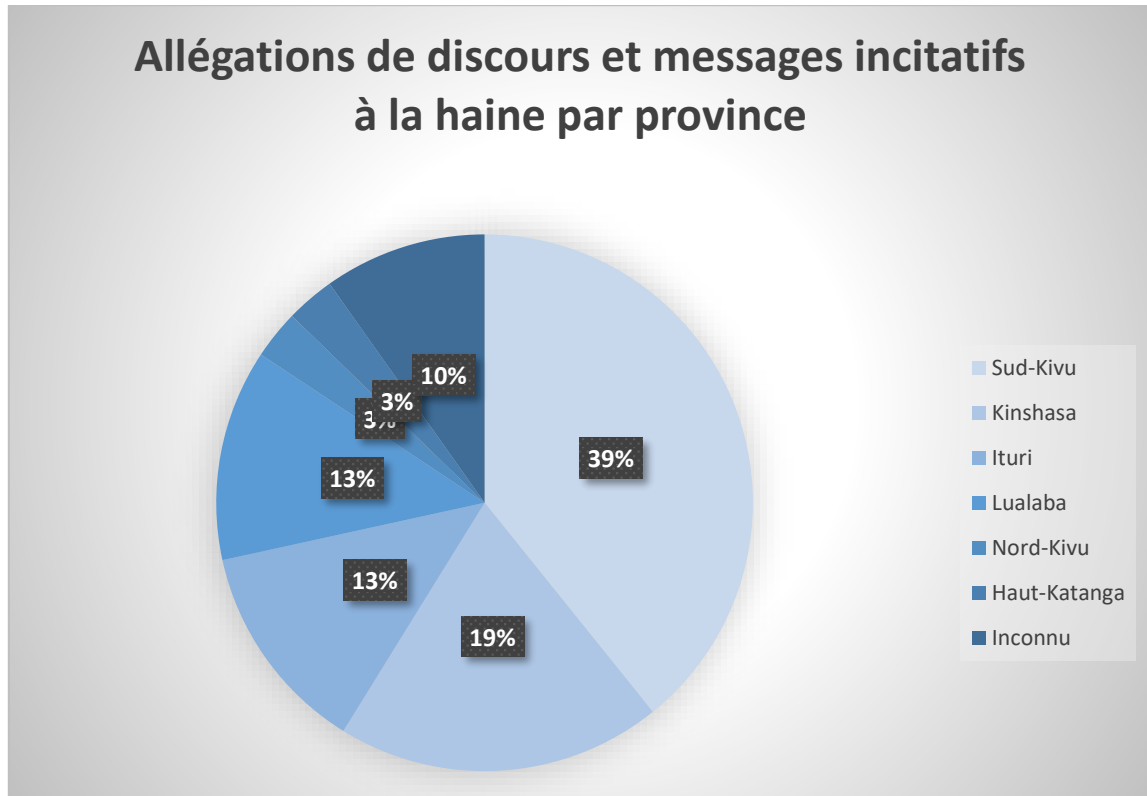
82. De s'abstenir d'utiliser des messages d'intolérance ou des expressions pouvant inciter à la violence, à l'hostilité ou à la discrimination.

83. De renforcer leur indépendance ainsi que l'inclusion et la représentativité parmi leurs membres tout en évitant de se fonder sur des intérêts de groupe.

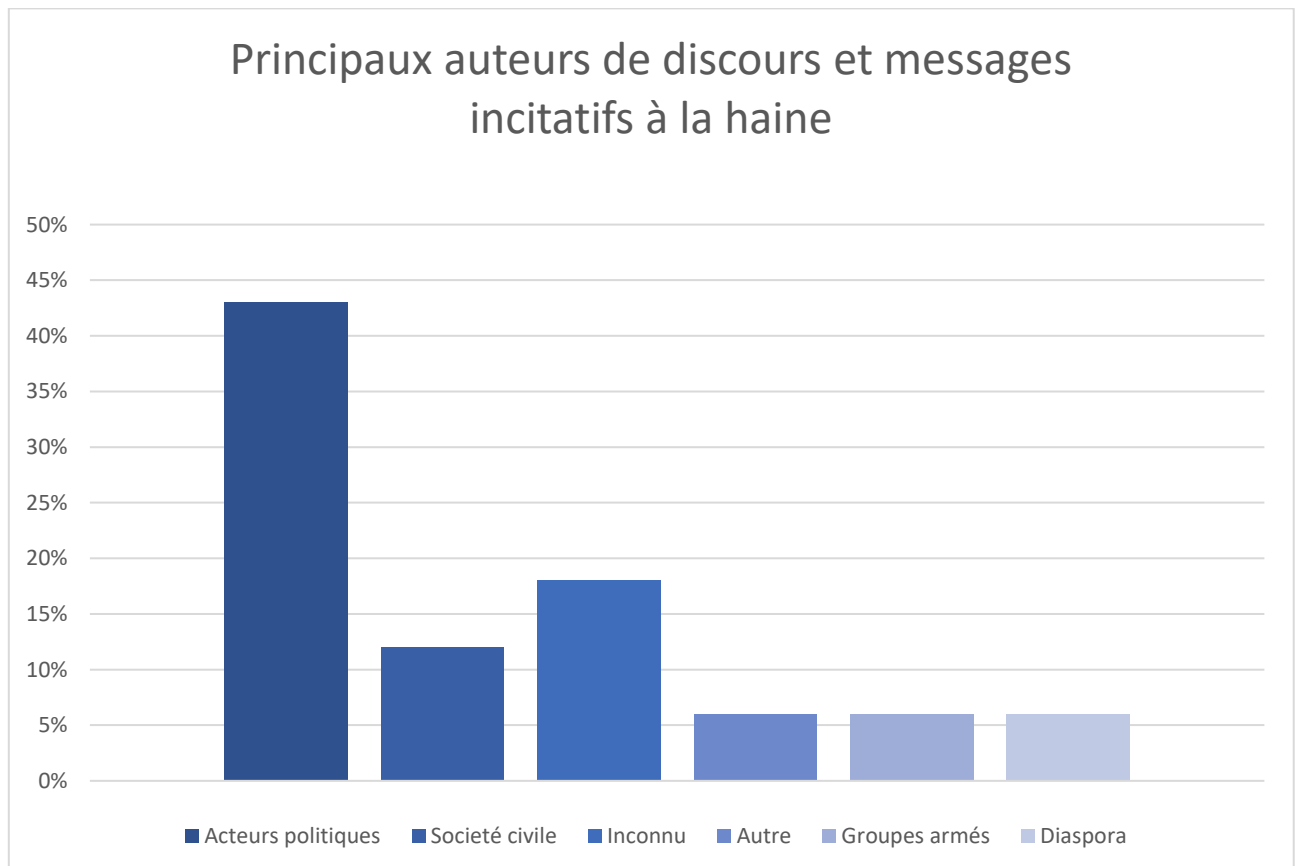
84. De mettre en place un Observatoire des discours et messages haineux représentatif de la diversité de la société congolaise, et des diverses organisations dans le but de prévenir et mettre fin aux discours et messages diffusés à travers tous les canaux médiatiques, notamment avant, pendant et après les événements politiques d'envergure.

Annexes

1. Allégations de discours et messages incitatifs à la haine par province



2. Principaux auteurs de discours et messages incitatifs à la haine



3. Contexte des discours et messages incitatifs à la haine

