



Assemblée générale

Distr. générale
22 décembre 2011
Français
Original: anglais

Conseil des droits de l'homme

Dix-neuvième session

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

Rapport du Rapporteur spécial sur la liberté de religion ou de conviction, M. Heiner Bielefeldt

Résumé

Dans le présent rapport, le Rapporteur spécial sur la liberté de religion ou de conviction donne tout d'abord un aperçu des activités qu'il a menées au titre de son mandat depuis la soumission du précédent rapport au Conseil des droits de l'homme (A/HRC/16/53).

Le Rapporteur spécial se penche ensuite sur la question de la liberté de religion ou de conviction et celle de la reconnaissance. Compte tenu des nombreux malentendus concernant le sens du terme «reconnaissance» et le rôle de l'État en la matière, le Rapporteur spécial a décidé d'accorder une large place à cette question dans le présent rapport. Il distingue entre trois significations du terme reconnaissance: a) la «reconnaissance» au sens du respect dû à tous les êtres humains en tant que titulaires de droits en vertu de la dignité inhérente à leur personne; b) la «reconnaissance» au sens du fait pour les États de prévoir la possibilité d'acquérir la personnalité juridique dont des communautés religieuses ou de conviction peuvent avoir besoin pour exercer d'importantes composantes de la liberté de religion ou de conviction touchant à la vie communautaire; c) la «reconnaissance» au sens de l'octroi par les États d'un statut privilégié à certaines communautés religieuses ou de conviction.

Dans ses conclusions et recommandations, le Rapporteur spécial souligne qu'il importe de bien distinguer entre les différents sens que revêt la notion de reconnaissance par l'État, afin d'éviter des malentendus qui pourraient avoir des conséquences néfastes pour l'exercice de la liberté de religion ou de conviction, ou même compromettre son statut de droit de l'homme universel. Aussi, les États doivent veiller à ce que chacun puisse exercer son droit à la liberté de pensée, de conscience, de religion ou de conviction dans le respect de la dignité inhérente à l'être humain. Le respect de la liberté de religion ou de conviction en tant que droit de l'homme n'est pas subordonné à des procédures administratives d'enregistrement, ce droit préexistant à toute mesure d'approbation de l'État, indépendamment de celle-ci. En outre, les États doivent donner aux communautés religieuses ou de conviction la possibilité d'acquérir la personnalité juridique dont elles

peuvent avoir besoin pour l'accomplissement de certaines fonctions communautaires importantes nécessaires à la pleine jouissance de la liberté de religion ou de conviction, laquelle constitue un droit que les personnes peuvent exercer individuellement ou en commun. Les procédures d'enregistrement aux fins de l'acquisition de la personnalité juridique doivent donc être rapides, transparentes, équitables, non sélectives et non discriminatoires. Si les États décident par ailleurs de prévoir des statuts particuliers liés à des avantages financiers ou autres, ils doivent veiller à ce que ces statuts ne constituent pas une discrimination de droit ou de fait à l'égard des adeptes d'autres religions ou convictions. En ce qui concerne le concept de «religion d'État» officielle, le Rapporteur spécial fait valoir qu'il semble difficile, sinon impossible, d'en envisager une application qui n'ait pas, dans la pratique, des conséquences préjudiciables pour des minorités religieuses et qui, partant, ne soit pas discriminatoire à l'égard de leurs membres. En outre, les statuts particuliers accordés par l'État à certaines communautés religieuses ou de conviction ne devraient jamais être instrumentalisés à des fins politiques axées sur l'identité nationale car cela peut avoir un effet préjudiciable sur la situation des membres de communautés minoritaires.

Table des matières

	<i>Paragraphes</i>	<i>Page</i>
I. Introduction.....	1–3	4
II. Activités du Rapporteur spécial	4–19	4
A. Action visant à encourager l’adoption de mesures aux niveaux national, régional et international en vue d’assurer la promotion et la protection du droit à la liberté de religion ou de conviction	5–7	4
B. Identification des obstacles existants et des nouveaux obstacles à l’exercice du droit à la liberté de religion ou de conviction et formulation de recommandations sur les moyens de les surmonter	8–11	5
C. Examen des incidences et des mesures gouvernementales incompatibles avec les dispositions de la Déclaration sur l’élimination de toutes les formes d’intolérance et de discrimination fondées sur la religion ou la conviction, et mesures recommandées pour y remédier	12–15	6
D. Prise en compte de la problématique de la condition féminine	16–17	7
E. Collaboration avec les médias aux fins de promouvoir un climat de respect et de tolérance envers la diversité religieuse et culturelle et le multiculturalisme	18–19	8
III. Liberté de religion ou de conviction et reconnaissance	20–66	8
A. Remarques liminaires	20–25	8
B. Respect de la qualité de détenteur de droits.....	26–39	9
C. Attribution équitable de la personnalité juridique	40–58	13
D. Question du statut privilégié de certaines communautés religieuses ou de conviction	59–66	18
IV. Conclusions et recommandations.....	67–73	20

I. Introduction

1. Le mandat du Rapporteur spécial sur la liberté de religion ou de conviction a été créé par la Commission des droits de l'homme dans sa résolution 1986/20 et renouvelé par le Conseil des droits de l'homme dans sa résolution 6/37. Le 18 juin 2010, le Conseil des droits de l'homme, par sa résolution 14/11, a renouvelé le mandat du Rapporteur spécial pour une période de trois ans.

2. À la quatorzième session du Conseil des droits de l'homme, Heiner Bielefeldt a été nommé Rapporteur spécial sur la liberté de religion ou de conviction. Depuis qu'il a pris ses fonctions le 1^{er} août 2010, le Rapporteur spécial s'est employé à poursuivre les travaux des précédents titulaires de mandat, dans un esprit de coopération avec les États et tous les acteurs concernés. Le Rapporteur spécial tient à saluer l'appui efficace que lui a apporté le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme, en particulier son service des procédures spéciales.

3. Dans le présent rapport, le Rapporteur spécial fait un tour d'horizon des activités menées dans le cadre de son mandat depuis la soumission du précédent rapport au Conseil des droits de l'homme (A/HRC/16/53) (chap. II). Il traite ensuite du thème de la liberté de religion ou de conviction et de la reconnaissance, sous l'angle du respect dû à chaque personne en tant que titulaire de droits, de l'attribution équitable de la personnalité juridique et du statut privilégié de certaines communautés religieuses ou de conviction (chap. III). Dans ses conclusions, le Rapporteur spécial souligne l'importance de la distinction entre les différents sens que revêt la notion de reconnaissance par l'État afin d'éviter certains malentendus qui pourraient avoir un effet préjudiciable sur l'exercice du droit à la liberté de religion ou de conviction ou compromettre son statut de droit de l'homme universel (chap. IV).

II. Activités du Rapporteur spécial

4. Pendant la période considérée, le Rapporteur spécial a notamment envoyé aux États des communications concernant des cas individuels, effectué des visites de pays officielles, participé à des réunions avec des représentants d'États, de communautés religieuses ou de conviction et d'organisations de la société civile, prononcé des discours et publié des communiqués. Dans le présent chapitre, le Rapporteur spécial a regroupé les activités menées récemment au titre du mandat en cinq rubriques, conformément aux résolutions 6/37 et 14/11 du Conseil des droits de l'homme.

A. Action visant à encourager l'adoption de mesures aux niveaux national, régional et international en vue d'assurer la promotion et la protection du droit à la liberté de religion ou de conviction

5. Au niveau national, le Rapporteur spécial, dans le cadre des visites qu'il a effectuées en 2011 au Paraguay et en République de Moldova, a tenu des consultations avec des membres d'organes exécutifs et législatifs en vue de promouvoir et de protéger le droit à la liberté de religion ou de conviction. Au Paraguay, il a pris part à une session du Réseau des droits de l'homme du pouvoir exécutif présidée par le Ministère de la justice et au cours de laquelle a été examinée la possibilité d'adopter des mesures visant à promouvoir et à protéger la liberté de religion ou de conviction dans le pays, en particulier en ce qui concerne les peuples autochtones. En République de Moldova, le Rapporteur spécial a été invité à participer à une table ronde sur la révision de la loi de 2007 relative aux groupes

religieux et aux entités qui les composent, organisée le 6 septembre 2011 par le Ministère de la justice et l'ONU, et à laquelle des représentants de communautés religieuses et d'organisations de la société civile avaient été conviés. Le Rapporteur spécial est heureux d'avoir eu la possibilité de prendre part à cette consultation, par laquelle le Gouvernement a montré l'exemple en matière de transparence et de dialogue avec la société civile.

6. Au niveau régional, le 15 mars 2011 à Bruxelles, le Rapporteur spécial s'est entretenu avec des membres de la Commission européenne et du Groupe de travail sur les droits de l'homme du Conseil de l'Union européenne. Le 26 mai 2011, sur l'invitation du Sous-Comité aux droits de l'homme du Parlement européen, il a assisté à une audition sur la liberté de religion ou de conviction. Le 7 décembre 2011, à Strasbourg, le Rapporteur spécial a pris part à une réunion d'information avec la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance.

7. Au niveau international, le 12 décembre 2011 à Washington, le Rapporteur spécial a pris part à une réunion de deux jours intitulée «Le Processus d'Istanbul relatif à lutte contre l'intolérance et la discrimination fondées sur la religion ou la conviction». Celle-ci a essentiellement porté sur les mesures concrètes et positives que les États peuvent prendre pour lutter contre l'intolérance religieuse dans le cadre de la mise en œuvre de la résolution 16/18 du Conseil des droits de l'homme sur la lutte contre l'intolérance, les stéréotypes négatifs, la stigmatisation, la discrimination, l'incitation à la violence et la violence visant certaines personnes en raison de leur religion ou de leur conviction.

B. Identification des obstacles existants et des nouveaux obstacles à l'exercice du droit à la liberté de religion ou de conviction et formulation de recommandations sur les moyens de les surmonter

8. Le Rapporteur spécial a tenu des réunions publiques ou bilatérales avec des représentants d'États et d'organisations de la société civile afin d'examiner les obstacles existants et les nouveaux obstacles à l'exercice du droit à la liberté de religion ou de conviction. Il a rencontré de nombreux membres de communautés religieuses ou de conviction, avec lesquelles il a tenu des réunions d'information publiques, notamment à Asunción, Barcelone, Bakou, Berlin, Bruxelles, Chisinau, Genève, Nairobi, New York, Oslo, Oxford, Santiago du Chili, Toronto, Vienne et au Caire.

9. Les visites de pays offrent aux rapporteurs spéciaux des occasions précieuses de s'entretenir avec divers agents de l'État et de rencontrer des représentants de communautés religieuses ou de conviction et d'autres membres de la société civile. En 2011, le Rapporteur spécial a effectué deux missions de pays, au Paraguay et en République de Moldova. Les rapports sur sa visite au Paraguay (A/HRC/19/60/Add.1) et en République de Moldova (A/HRC/19/60/Add.2) seront soumis au Conseil à sa dix-neuvième session. Le Rapporteur spécial tient à remercier ces deux pays pour la coopération sans réserve qu'ils lui ont apportée pendant ses missions. Il espère que les recommandations formulées à l'issue de ces visites aideront à surmonter les obstacles existants et les nouveaux obstacles à l'exercice du droit à la liberté de religion ou de conviction dans les pays concernés.

10. D'autres visites de pays sont en cours de préparation, et des informations à jour sur les demandes de visites du Rapporteur spécial et sur ses missions à venir peuvent être consultées sur le site Web du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme¹.

¹ Voir <http://www2.ohchr.org/english/bodies/chr/special/visits.htm>.

11. Le suivi étant un élément essentiel de son mandat, le Rapporteur spécial a continué d'appliquer la procédure mise en œuvre par ses prédécesseurs concernant la suite donnée aux rapports de visite. Le 30 novembre 2011, il a envoyé des lettres au titre du suivi des missions effectuées en 2009 par la précédente titulaire du mandat en République démocratique populaire lao, en Serbie, y compris au Kosovo, et en ex-République yougoslave de Macédoine, et a demandé des informations à jour sur la suite donnée aux recommandations formulées dans les rapports, sur les mesures prises pour les appliquer et sur les éventuels obstacles susceptibles d'empêcher leur mise en œuvre. Des tableaux de suivi présentant les conclusions et recommandations figurant dans les rapports établis à l'issue des missions, ainsi que les renseignements communiqués par le Gouvernement ou extraits des documents pertinents de l'ONU, y compris ceux établis dans le cadre de l'Examen périodique universel, des travaux des titulaires de mandat au titre des procédures spéciales et des organes conventionnels, peuvent être consultés en ligne².

C. Examen des incidents et des mesures gouvernementales incompatibles avec les dispositions de la Déclaration sur l'élimination de toutes les formes d'intolérance et de discrimination fondées sur la religion ou la conviction, et mesures recommandées pour y remédier

12. Le Rapporteur spécial a poursuivi le dialogue constructif noué avec les États en leur envoyant des communications dans lesquelles il sollicitait des éclaircissements au sujet d'allégations crédibles concernant des incidents et des mesures gouvernementales incompatibles avec les dispositions de la Déclaration de 1981 sur l'élimination de toutes les formes d'intolérance et de discrimination fondées sur la religion ou la conviction. Depuis 1986, le Rapporteur spécial a envoyé plus de 1 250 lettres d'allégations et appels urgents à 130 États. Les communications envoyées par le Rapporteur spécial entre le 1^{er} décembre 2010 et le 30 novembre 2011 et les réponses reçues des gouvernements sont résumées dans le dernier rapport conjoint sur les communications (A/HRC/18/51 et Corr.1 et A/HRC/19/44). Ces deux rapports relèvent d'une approche novatrice puisqu'ils comportent des hyperliens vers les communications envoyées par le Rapporteur spécial, qui ont été numérisées, et vers le texte intégral des réponses envoyées par les gouvernements pendant la période susmentionnée.

13. Les communications du Rapporteur spécial portent sur un large éventail de questions thématiques, notamment sur des allégations de disparitions forcées et d'arrestations ou de mise en détention de personnes appartenant à des minorités religieuses ou à des communautés de croyance. Au nombre des principaux sujets de préoccupation figurent des menaces de mort et des actes de discrimination à l'égard de convertis, des agressions violentes et les homicides dont sont victimes des membres de communautés religieuses et des propos incitant à la violence contre des membres de minorités religieuses. Le Rapporteur spécial a également examiné des allégations concernant des manifestations publiques d'intolérance religieuse et de stigmatisation de personnes en raison de leur religion ou de leur conviction. Certains cas signalés récemment concernent des attaques contre des lieux de culte et des tensions religieuses liées à des sites religieux, ainsi que des manifestations et des rassemblements pacifiques qui ont eu lieu dans ce contexte. Par ailleurs, le Rapporteur spécial a aussi analysé des systèmes constitutionnels et législatifs qui posent problème, ainsi que des projets de loi qui ne comportent pas de garanties adéquates et effectives assurant à tous, sans distinction, la liberté de pensée, de conscience, de religion ou de conviction ou qui instituent de nouvelles procédures contraignantes de

² Voir www.ohchr.org/EN/Issues/FreedomReligion/Pages/Visits.aspx.

reconnaissance des communautés religieuses ou de conviction et d'identification de leurs membres.

14. Les visites de pays permettent d'examiner et d'analyser plus en détail de tels incidents et mesures gouvernementales. Les conclusions et recommandations formulées dans les rapports de visite peuvent être élaborées en tenant compte de la législation nationale, des projets de loi, des politiques et de leurs modalités de mise en œuvre. Depuis que le mandat a été créé, les rapporteurs spéciaux successifs ont effectué 33 visites de pays, dont une mission de suivi. Une liste des visites de pays effectuées figure dans le rapport soumis par la Rapporteuse spéciale au Conseil des droits de l'homme à sa treizième session (A/HRC/13/40, par. 13). Le Rapporteur spécial tient en outre à souligner que l'Index des droits de l'homme pour les documents des Nations Unies, qui est un outil de recherche en ligne³, permet d'accéder facilement à des informations relatives aux droits de l'homme par pays, lesquelles consistent en une compilation des conclusions et recommandations adressées par les experts indépendants de l'ONU aux différents pays dans le but d'améliorer la situation des droits de l'homme.

15. Le 10 mars 2011, date du vingt-cinquième anniversaire de la création du mandat, le Rapporteur spécial a publié un livre de référence électronique présentant certaines des observations et recommandations formulées par les quatre Rapporteurs spéciaux sur la liberté de religion ou de conviction qui se sont succédé depuis 1986. Intitulé «Rapporteur's Digest on Freedom of Religion or Belief»⁴, ce document téléchargeable de 108 pages est une compilation d'extraits de rapports thématiques et de rapports de pays établis par Angelo d'Almeida Ribeiro (Rapporteur spécial de mars 1986 à mars 1993), Abdelfattah Amor (Rapporteur spécial d'avril 1993 à juillet 2004), Asma Jahangir (Rapporteuse spéciale d'août 2004 à juillet 2010) et Heiner Bielefeldt (Rapporteur spécial depuis août 2010). À l'occasion du trentième anniversaire de la Déclaration sur l'élimination de toutes les formes d'intolérance et de discrimination fondées sur la religion ou la conviction, le Rapporteur spécial a prononcé un discours dans le cadre d'une conférence tenue à Oxford et intitulée «New Frontiers of Protection of Freedom of Religion or Belief under International Law» (nouveaux horizons de la protection de la liberté de religion ou de conviction en droit international).

D. Prise en compte de la problématique de la condition féminine

16. Le Rapporteur spécial a continué de prendre en compte la problématique de la condition féminine, notamment en mettant en évidence les violations de nature sexiste lorsqu'il établit ses rapports, y compris lorsqu'il collecte des informations et qu'il élabore des recommandations. Au nombre des principaux sujets de préoccupation qu'il a évoqués à cet égard figurent les allégations de conversion forcée de femmes, en particulier de femmes appartenant à des minorités religieuses.

17. Le dernier rapport d'activité (A/66/156) qui a été soumis par le Rapporteur spécial à l'Assemblée générale met également en relief le rôle important joué par les femmes dans l'action menée par l'État pour promouvoir la communication interreligieuse. Dans la déclaration qu'il a prononcée le 20 octobre 2011 devant la Troisième Commission de l'Assemblée générale, le Rapporteur spécial a souligné qu'il convenait de faire d'une participation importante des femmes à des projets officiels de dialogue interreligieux une priorité en vue de corriger les déséquilibres actuels dans la composition des participants à

³ Voir www.universalhumanrightsindex.org.

⁴ Disponible à l'adresse suivante: www.ohchr.org/Documents/Issues/Religion/RapporteursDigestFreedomReligionBelief.pdf.

des dialogues interreligieux de haut niveau, où les femmes étaient généralement marginalisées⁵.

E. Collaboration avec les médias aux fins de promouvoir un climat de respect et de tolérance envers la diversité religieuse et culturelle et le multiculturalisme

18. Le Rapporteur spécial a pris part à trois ateliers d'experts sur l'interdiction de l'incitation à la haine nationale, raciale ou religieuse qui se sont tenus, respectivement, les 9 et 10 février 2011 à Vienne, les 6 et 7 avril 2011 à Nairobi et les 12 et 13 octobre 2011 à Santiago du Chili. L'objectif de cette série d'ateliers organisés par le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme était de permettre de mieux comprendre les modèles législatifs, les pratiques judiciaires et les politiques ayant pour objet de lutter contre l'incitation à la haine nationale, raciale ou religieuse tout en assurant le plein respect de la liberté d'expression, conformément aux articles 19 et 20 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

19. Le Rapporteur spécial, le Rapporteur spécial sur la promotion et la protection du droit à la liberté d'opinion et d'expression et le Rapporteur spécial sur les formes contemporaines de racisme, de discrimination raciale, de xénophobie et de l'intolérance qui y est associée ont présenté des exposés conjoints dans le cadre de ces ateliers régionaux⁶. Au cours de ces ateliers, les Rapporteurs spéciaux ont examiné les diverses stratégies de lutte contre les discours haineux, lesquelles devraient comprendre des actions de sensibilisation aux différences culturelles et viser à promouvoir la diversité, à renforcer les moyens d'action des minorités et à faire entendre leur voix. Cela peut passer, par exemple, par l'appui aux médias communautaires et la représentation dans les grands médias. À cet égard, le Rapporteur spécial attire l'attention sur les Principes de Camden sur la liberté d'expression et l'égalité⁷, dans lesquels il est recommandé de mettre en place un cadre politique public pour le pluralisme et l'égalité assurant, par exemple, une allocation équitable des ressources, y compris des fréquences de diffusion, au service public et aux médias commerciaux et communautaires, de sorte qu'ils reflètent tous ensemble l'éventail complet des cultures, des communautés et des opinions de la société.

III. Liberté de religion ou de conviction et reconnaissance

A. Remarques liminaires

20. La «reconnaissance» est l'une des notions importantes auxquelles il est régulièrement fait référence dans le cadre des débats sur la liberté de religion ou de conviction. À y regarder de plus près, cependant, on constate que ce terme peut avoir divers sens entre lesquels il convient de distinguer clairement afin d'éviter toute confusion. Tenter de cerner clairement les divers sens que revêt ce terme dans le domaine de la liberté de religion ou de conviction n'est pas un exercice purement intellectuel. En effet, dans des cas

⁵ La déclaration peut être consultée à l'adresse suivante: www.ohchr.org/Documents/Issues/Religion/GA66statement_SRFreedomReligion.pdf.

⁶ Des informations sur ces ateliers sont disponibles à l'adresse suivante: www2.ohchr.org/english/issues/opinion/articles1920_icpr/index.htm.

⁷ Art. 19: Global Campaign for Free Expression (Londres, 2009). Disponible à l'adresse suivante: www.article19.org/resources.php/resource/1214/en/camden-principles-on-freedom-of-expression-and-equality.

concrets, le Rapporteur spécial constate souvent une grande méconnaissance de la notion de reconnaissance et du rôle de l'État en la matière. Or une telle méconnaissance peut faire perdre de vue les obligations qui incombent aux États en vertu du droit international des droits de l'homme et, partant, compromettre directement l'exercice du droit à la liberté de religion ou de conviction.

21. Dans le présent chapitre, le Rapporteur spécial examine trois significations distinctes du terme «reconnaissance», lesquelles ressortent à divers niveaux de conceptualisation et de mise en œuvre de la liberté de religion ou de conviction.

22. Dans son sens premier, le plus fondamental, le terme «reconnaissance» s'entend du respect dû à tous les êtres humains en tant que titulaires de droits en matière de liberté de religion ou de conviction, lequel découle de la dignité inhérente à tous les membres de la famille humaine.

23. Le deuxième sens concerne l'obligation qui incombe à l'État d'accorder la personnalité juridique dont les communautés religieuses ou de conviction doivent être dotées pour pouvoir entreprendre des démarches juridiques collectives. L'acquisition de la personnalité juridique implique généralement de se plier à certaines «procédures administratives de reconnaissance», lesquelles devraient être conçues de manière à ne pas constituer un obstacle injustifié, de droit ou de fait, à l'acquisition de la personnalité juridique.

24. Le troisième sens du terme concerne le statut privilégié, souvent lié à des avantages matériels tels que des exonérations fiscales et des subventions, dont certaines communautés religieuses ou de conviction bénéficient dans de nombreux États. Le terme «reconnaissance» est également couramment employé dans ce contexte.

25. Les trois aspects évoqués ci-dessus entrent en ligne de compte dans la mise en œuvre du droit à la liberté de religion ou de conviction. Cependant, ils ont des implications différentes pour ce qui est du rôle de l'État. En effet, si la situation de chaque être humain en tant que titulaire de droits ne saurait légitimement relever d'une «procédure administrative de reconnaissance», certaines procédures semblent être nécessaires pour doter certaines communautés religieuses ou de conviction de la personnalité juridique. Cependant, compte tenu de l'importance que revêt dans la pratique la personnalité juridique pour le plein exercice de la liberté de religion ou de conviction, les États doivent veiller à ce que ces procédures soient rapides, transparentes, équitables, non sélectives et non discriminatoires. Enfin, si le droit à la liberté de religion ou de conviction implique d'une manière générale l'attribution de la personnalité juridique, il n'implique pas nécessairement l'octroi par l'État d'un statut juridique plus spécifique, lié à des avantages matériels tels que des exonérations fiscales ou des subventions. Cependant, si un État décide d'octroyer un tel statut, il doit le faire dans le respect des principes d'égalité et de non-discrimination.

B. Respect de la qualité de détenteur de droits

26. Il n'est pas fortuit que le terme «reconnaissance» figure au tout début du document fondateur en matière de protection internationale des droits de l'homme, à savoir la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948. Il y est affirmé dès le début que «la reconnaissance de la dignité inhérente à tous les membres de la famille humaine et de leurs droits égaux et inaliénables constitue le fondement de la liberté, de la justice et de la paix dans le monde». Cette phrase, la première du préambule, a été reprise dans de nombreux instruments normatifs ultérieurs relatifs aux droits de l'homme, notamment le Pacte international relatif aux droits civils et politiques. Elle revêt incontestablement une importance fondamentale pour la compréhension des droits de l'homme en général.

27. Le terme «reconnaissance», tel qu'il est utilisé dans la première phrase de la Déclaration universelle des droits de l'homme, traduit le caractère axiomatique de la dignité humaine, sur laquelle repose l'ensemble du système de protection des droits de l'homme. Cette dignité est en outre qualifiée «d'inhérente» à tous les êtres humains, ce qui signifie qu'elle occupe un certain rang normatif préalablement à toute approbation par l'État et indépendamment de celle-ci. En effet, la dignité commune à tous les membres de la famille humaine impose à l'État et à la société en général l'obligation de respecter inconditionnellement chaque être humain.

28. La notion de dignité humaine a une longue histoire, ainsi qu'une forte résonance dans la plupart des traditions religieuses, philosophiques et culturelles. Pour que la notion de dignité humaine ait valeur de référence normative dans le droit international des droits de l'homme, cependant, il est primordial de veiller à ce qu'aucune de ces traditions ne s'en attribue le monopole et à ce qu'elle reste ouverte à une grande diversité de lectures religieuses ou philosophiques. Cette ouverture n'est pas pour autant synonyme de vacuité. Malgré la diversité des interprétations de la notion de dignité humaine auxquelles peut donner lieu le raisonnement philosophique ou théologique, cette notion a actuellement pour fonction précise et indispensable de nous rappeler le caractère universel des droits fondamentaux que tout être humain peut revendiquer en vertu de sa simple condition d'être humain.

29. Le préambule de la Déclaration universelle des droits de l'homme établit en outre un lien entre la «dignité inhérente» à tous les êtres humains et leurs «droits égaux et inaliénables». Le principe du respect de la dignité humaine bénéficie ainsi d'un appui institutionnel sous la forme de droits ayant une valeur contraignante au plan international. Dans le même temps, c'est précisément cet accent mis sur la dignité humaine qui explique que les droits humains soient expressément qualifiés de «droits égaux et inaliénables». Le principe de l'égalité, en dernière analyse, découle du caractère axiomatique de la dignité humaine, qui ne dépend pas de qualités ou de talents que possède ou ne possède pas une personne ou de sa condition sociale. De même, le rang particulier occupé par les droits de l'homme se traduit par le caractère «inaliénable» de ces droits, qui visent à protéger juridiquement la dignité de chacun. Le même lien entre dignité humaine et droits de l'homme se retrouve dans la première phrase de l'article premier de la Déclaration universelle des droits de l'homme, où il est confirmé en termes clairs que «[t]ous les êtres humains naissent libres et égaux en dignité et en droits».

30. En tant que droit de l'homme universel, le droit à la liberté de pensée, de conscience, de religion ou de conviction doit être interprété de manière rigoureusement conforme à la première phrase de la Déclaration universelle des droits de l'homme et des dispositions similaires. On ne saurait donc affirmer que l'État peut «accorder» ce droit à certaines personnes ou à certains groupes de personnes. Car c'est tout le contraire: l'État est tenu de respecter la liberté de religion ou de conviction de chacun en tant que droit inaliénable – et donc non négociable – de l'être humain, chacun étant, en droit international, titulaire de droits en vertu de la dignité qui lui est inhérente.

31. Il convient donc, pour définir le champ d'application de la liberté de religion ou de conviction, de prendre pour point de départ la manière dont les êtres humains – tous les êtres humains – se définissent eux-mêmes sur le plan de la religion ou des convictions. Il va sans dire que les situations à cet égard peuvent être très diverses. Aussi, comme l'a souligné à juste titre le Comité des droits de l'homme, la liberté de religion ou de conviction doit s'entendre au sens large, de manière à protéger «les convictions théistes, non théistes et

athées, ainsi que le droit de ne professer aucune religion ou conviction»⁸. Dans une étude publiée en 1960, le Rapporteur spécial de la Sous-Commission de la lutte contre les mesures discriminatoires et de la protection des minorités de l'époque, Arcot Krishnaswami, indiquait déjà que «l'expression "religion ou conviction" est employée dans la présente étude et comprend, outre les diverses croyances religieuses, d'autres convictions comme l'agnosticisme, la libre pensée, l'athéisme et le rationalisme»⁹.

32. Le Rapporteur spécial partage cette conception large, qui respecte comme il convient tout être humain en tant que titulaire de droits en vertu de la dignité qui lui est inhérente. Il réaffirme que les tenants de religions ou de convictions traditionnelles ou non traditionnelles, les membres de grandes communautés comme les membres de petites communautés, les minorités comme les minorités au sein de celles-ci, les convertis comme les reconvertis, les dissidents et autres voix critiques jouissent tous d'une liberté de religion ou de conviction égale. Il convient également de garder à l'esprit la question des droits des femmes, qui continuent d'être marginalisées dans de nombreuses traditions religieuses.

33. Le Rapporteur spécial a déjà constaté avec préoccupation, cependant, que certains États limitent la liberté de religion ou de conviction à un certain nombre de choix bien définis en matière de religion. Ainsi, dans certains États, seuls les adeptes de religions monothéistes jouissent pleinement de la liberté de religion, tandis que d'autres États s'appuient sur des notions telles que «religion traditionnelle», «association religieuse patriotique» ou «religion connue», si bien que les membres de communautés moins connues, nouvelles ou non traditionnelles sont officiellement privés d'une protection pleine et égale de leur liberté de religion ou de conviction ou sont victimes de discrimination. Dans certains pays, la liberté de religion ou de conviction est limitée aux manifestations traditionnelles de la religion, au détriment des personnes appartenant à un courant dit «hétérodoxe» de cette religion. D'autres États établissent une distinction entre «religion» et «secte» afin de priver les membres de petites communautés de la protection de leur liberté de religion ou de conviction. Le Rapporteur spécial déplore également que plusieurs États continuent de subordonner l'obtention de la nationalité à l'appartenance à une religion particulière ou de refuser de délivrer aux adeptes d'une religion non reconnue des documents officiels tels que carte d'identité, passeport, acte de naissance et certificat de mariage¹⁰. Cependant, le Rapporteur spécial a constaté avec satisfaction que dans un certain État, en vertu de jugements de tribunaux nationaux, il avait été mis un terme à la politique discriminatoire consistant à ne pas délivrer de documents officiels aux personnes n'appartenant pas à l'une des trois religions reconnues par l'État¹¹.

34. Que la liste des religions ou convictions reconnues soit longue ou brève, le problème, sous l'angle des droits de l'homme, reste que sur la base d'une telle conception, la liberté de religion ou de conviction ne pourrait, de facto ou *de jure*, s'exercer que dans le cadre d'un ensemble de moyens autorisés, plus ou moins clairement prédéfinis par l'État.

⁸ Comité des droits de l'homme, Observation générale n° 22 (1993) sur le droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion, par. 2; la même formule a été utilisée dans le document final de la Conférence internationale consultative sur l'éducation scolaire en relation avec la liberté de religion ou de conviction, la tolérance et la non-discrimination (E/CN.4/2002/73, appendice, note de bas de page 1).

⁹ Études des pratiques discriminatoires dans le domaine de la liberté de religion et des pratiques religieuses, E/CN.4/Sub.2/200/Rev.1, p. 1, note de bas de page 1.

¹⁰ Voir le rapport d'activité de la Rapporteuse spéciale sur la liberté de religion ou de conviction, A/63/161, par. 27 à 36.

¹¹ Voir le rapport d'activité de la Rapporteuse spéciale sur la liberté de religion ou de conviction, A/65/207, par. 25.

Du point de vue de l'universalisme normatif cependant, de telles limitations posent problème puisque les titulaires de droits sont «tous les membres de la famille humaine» dont les modes les plus divers de perception d'eux-mêmes dans le domaine de la religion ou de la conviction constituent le point de départ de la conceptualisation et de la réalisation du droit à la liberté de religion ou de conviction comme droit de l'homme universel.

35. Une objection couramment opposée à une large application de la liberté de religion ou de conviction concerne les pratiques néfastes susceptibles d'être mises en œuvre au nom de religions ou de convictions et auxquelles il peut être nécessaire que les États apportent des restrictions afin de protéger les droits des tiers ou des intérêts importants d'ordre public. Les préoccupations à l'égard de telles pratiques concernent souvent de petites communautés parfois qualifiées péjorativement de «sectes». Elles visent fréquemment aussi les membres de communautés ou groupes non traditionnels considérés comme n'ayant pas leur place dans le paysage culturel du pays.

36. Le Rapporteur spécial souhaite préciser deux points à ce propos. D'abord, même s'il est incontestable que des pratiques néfastes sont mises en œuvre au nom de religions ou de convictions, il serait inacceptable d'imputer simplement ces problèmes à certaines communautés ou certains types particuliers de communautés, comme de petits groupes ou de nouveaux mouvements religieux. Les allégations de pratiques néfastes doivent toujours être fondées sur des faits empiriques précis et ne devraient pas exprimer de simples conjectures ou projections négatives, qui ne font souvent que refléter des stéréotypes et préjugés existants.

37. Ensuite, les restrictions considérées comme nécessaires par les États pour protéger les droits des tiers ou d'importants intérêts publics contre certaines manifestations religieuses néfastes doivent être édictées en stricte conformité avec les dispositions du paragraphe 3 de l'article 18 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques. En conséquence, les restrictions ne sont acceptables que si elles sont prévues par la loi et si elles sont clairement nécessaires pour atteindre un objectif légitime – la protection de la sécurité publique, de l'ordre public, de la santé ou de la moralité publiques ou des libertés et droits fondamentaux d'autrui. Les restrictions doivent en outre répondre aux critères de proportionnalité; l'atteinte portée aux droits doit être limitée autant que possible et ne doit en outre entraîner aucune discrimination. Le respect de tous ces critères est important pour préserver la substance du droit à la liberté de religion ou de conviction, même en cas de conflit avec d'autres droits de l'homme ou d'importants intérêts d'ordre public.

38. Les États qui entendent restreindre certaines manifestations extérieures de la liberté de religion ou de conviction ont l'obligation de justifier toute limitation, comme l'exige le paragraphe 3 de l'article 18 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques. Certains États tentent cependant de contourner cette obligation lorsqu'ils imposent des restrictions à certaines manifestations religieuses ou de conviction. Ainsi, ils recourent parfois à des définitions restrictives afin d'exclure certaines communautés religieuses ou de conviction de la protection même de leur liberté de religion ou de conviction. Une telle approche est souvent préjudiciable aux membres de religions minoritaires, aux adeptes de religions ou croyances non traditionnelles, ou aux membres de groupes considérés comme n'ayant pas leur place dans le paysage culturel ou religieux du pays. Il est certain que l'utilisation de telles définitions restrictives irait à l'encontre du caractère universaliste des droits de l'homme fondé sur la dignité inhérente à chaque personne.

39. À l'encontre de telles tendances à recourir à des définitions restrictives, le Rapporteur spécial a toujours interprété largement le champ d'application de la liberté de religion ou de conviction, conformément au principe «*in dubio pro libertate*», étant entendu que les manifestations de cette liberté peuvent être soumises aux restrictions qui sont prévues par la loi et qui sont nécessaires à la protection de la sécurité publique, de l'ordre public, de la santé ou de la moralité publiques, ou des libertés et droits fondamentaux

d'autrui¹². Seule une telle interprétation large et ouverte peut rendre justice à la diversité réelle des êtres humains, lesquels sont tous titulaires de droits dans le contexte des droits de l'homme universels.

C. Attribution équitable de la personnalité juridique

40. La deuxième dimension de la «reconnaissance» dans le domaine de la liberté de religion ou de conviction tient à la personnalité juridique que les communautés religieuses ou de conviction doivent peut-être posséder pour pouvoir exercer, en tant que telles, d'importantes fonctions. De nombreux États prévoient des procédures d'enregistrement permettant d'accorder la personnalité juridique à des communautés religieuses ou de conviction. Cependant, certaines pratiques restreignent de fait le droit à la liberté de religion ou de conviction de certaines communautés (voir la sous-section 1 ci-après), qui rencontrent alors d'énormes difficultés pour organiser dans le long terme la vie de leur communauté (voir la sous-section 2). Il semble dès lors essentiel que l'État applique les procédures d'enregistrement en vigueur d'une manière équitable et non discriminatoire, et dans l'intérêt du droit de chacun à la liberté de religion ou de conviction (voir la sous-section 3).

1. Questions liées aux procédures d'enregistrement

41. La liberté de religion ou de conviction est un droit que possède tout être humain en raison de sa dignité propre. Conformément au paragraphe 1 de l'article 18 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, ce droit implique la liberté «de manifester sa religion ou sa conviction, individuellement ou en commun, tant en public qu'en privé, par le culte et l'accomplissement des rites, les pratiques et l'enseignement». Il est dès lors incontestable que la possibilité d'exercer diverses formes d'activités communautaires relève de la liberté de religion ou de conviction. L'enregistrement ne devrait donc pas être obligatoire, c'est-à-dire qu'il ne devrait pas être une condition préalable à la pratique d'une religion, mais devrait seulement être exigé pour l'acquisition de la personnalité juridique. L'exercice de certaines activités collectives par une communauté religieuse ou de conviction est souvent subordonné à l'obtention de la personnalité juridique, qui lui permet d'être reconnue comme une entité juridique ayant, en tant que telle, des responsabilités et des moyens d'action juridiques.

42. Si la situation des êtres humains comme titulaires de droits dans le domaine de la liberté de religion ou de conviction est une norme axiomatique qui préexiste à toute éventuelle procédure administrative et qui en est indépendante, ce type de procédure s'impose généralement pour permettre à des groupes d'acquérir la personnalité juridique. Ainsi, ceux qui souhaitent se faire enregistrer en tant que personne morale doivent généralement produire des documents certifiés sur la composition, l'organisation et l'objet du groupe, ou la structure de responsabilité interne. De tels renseignements peuvent être nécessaires à l'administration pour prendre une décision sur l'attribution de la personnalité juridique.

43. Cela étant, il serait erroné de voir dans une telle décision administrative un acte de générosité. En droit international, les États sont tenus d'agir pour faciliter le plein exercice des droits de l'homme, y compris la liberté de religion ou de conviction. En s'abstenant d'offrir des moyens juridiques appropriés qui soient accessibles, *de jure* et de facto, à tous les groupes religieux ou de conviction désireux d'obtenir la personnalité juridique, les États

¹² Voir les rapports sur l'application de la Déclaration sur l'élimination de toutes les formes d'intolérance et de discrimination fondées sur la religion ou la conviction, E/CN.4/1990/46, par. 110, et E/CN.4/1997/91, par. 99; et le rapport de la Rapporteuse spéciale sur la liberté de religion ou de conviction, A/HRC/4/21, par. 43 à 47.

manqueraient aux obligations qui leur incombent en vertu du droit à la liberté de religion ou de conviction.

44. Malheureusement, le Rapporteur spécial a reçu de nombreuses plaintes faisant état de l'utilisation des procédures d'enregistrement comme un moyen de restreindre la liberté de religion ou de conviction des membres de certaines communautés religieuses ou de conviction. Dans certains États, des communautés sont, de facto ou même *de jure*, exclues de la possibilité d'obtenir la personnalité juridique ou subissent un traitement discriminatoire à cet égard. Là encore, ces pratiques discriminatoires touchent d'une manière disproportionnée les petits groupes ou les groupes non traditionnels. Souvent, le seuil fixé pour l'obtention de la personnalité juridique – par exemple un nombre minimal d'adeptes – ne prend pas correctement en considération les besoins des petites communautés. Dans certains États, les communautés religieuses ou de conviction doivent également démontrer qu'elles existent depuis longtemps dans le pays. Dans d'autres cas, l'obstruction résulte de l'exigence que la demande d'enregistrement soit signée par tous les membres de l'organisation religieuse et mentionne leurs noms et prénoms, dates de naissance et lieux de résidence. Or, certains membres pouvant légitimement souhaiter que leur affiliation religieuse reste confidentielle, ils risquent ensuite, dès lors que leurs noms ne figuraient pas sur la demande d'enregistrement, rencontrer des difficultés lorsqu'ils prennent part à des activités religieuses avec leurs coreligionnaires. En outre, il semble que dans la pratique, certains États exigent non seulement un enregistrement au niveau national, mais aussi un enregistrement distinct des branches locales des communautés religieuses ou de conviction, ce qui laisse alors aux autorités locales un large pouvoir discrétionnaire pour approuver ou refuser les demandes d'enregistrement à leur niveau.

2. Difficultés rencontrées par les communautés religieuses ou de conviction non enregistrées

45. En raison de ces obstacles, les membres de communautés religieuses ou de conviction non enregistrées rencontrent régulièrement d'énormes difficultés pour tenter d'organiser la vie de leur communauté dans un environnement stable et une perspective à long terme.

46. Ainsi, si elles n'ont pas la personnalité juridique, les communautés religieuses ou de conviction ne peuvent ouvrir de compte bancaire ni effectuer d'opérations financières. En conséquence, la propriété des lieux de culte reste souvent précaire, car les biens immobiliers ou autres actifs importants appartiennent seulement à des personnes privées qui, officieusement, agissent au service de la communauté. La question peut se poser de savoir si, en cas de décès, leurs successeurs poursuivront ces activités pour le compte de la communauté ou revendiqueront leur héritage à différentes fins. De plus, la construction de vastes lieux de culte n'est guère envisageable dans des conditions aussi incertaines. À cet égard, le Rapporteur spécial tient à rappeler que le droit à la liberté de pensée, de conscience, de religion ou de conviction implique, entre autres, la liberté d'établir et d'entretenir des lieux de culte et la liberté de solliciter et de recevoir des contributions volontaires, financières et autres, de particuliers et d'institutions¹³.

47. De même, les communautés ne possédant pas la personnalité juridique se heurtent à des obstacles supplémentaires lorsqu'elles souhaitent créer des écoles privées confessionnelles, ce qui à son tour risque d'avoir des répercussions négatives sur les droits des parents ou des tuteurs légaux de faire assurer l'éducation religieuse et morale de leurs enfants conformément à leurs propres convictions – droits qui sont expressément consacrés

¹³ Art. 6 a) et f) de la Déclaration sur l'élimination de toutes les formes d'intolérance et de discrimination fondées sur la religion ou la conviction.

dans le droit international des droits de l'homme comme faisant partie intégrante de la liberté de religion ou de conviction¹⁴.

48. Il peut même être plus difficile de créer des établissements d'enseignement supérieur, notamment des instituts de formation théologique qui ont une importance cruciale pour développer intellectuellement les principes d'une foi et les transmettre à la génération suivante. Cela peut gravement entraver la liberté d'enseigner une religion ou une conviction dans les lieux convenant à cette fin et la liberté de former les dirigeants appropriés, conformément aux besoins et aux normes de toute religion ou conviction¹⁵. Dans certains cas, le refus d'accorder la personnalité juridique risque de compromettre les chances de survie à long terme d'une communauté religieuse ou de conviction.

49. En outre, si les communautés ne jouissent pas de la personnalité juridique, leurs membres peuvent rencontrer des problèmes administratifs pour confectionner, acquérir et utiliser, en quantité adéquate, les objets et le matériel requis par les rites ou les usages de leur religion ou de leur conviction¹⁶. Cela peut aussi nuire à leurs possibilités d'observer les jours de repos et de célébrer les fêtes et cérémonies conformément aux préceptes de leur religion ou de leur conviction¹⁷.

50. Il faut ajouter que les communautés religieuses ou de conviction dépourvues de la personnalité juridique n'ont pas le droit d'employer officiellement du personnel. Les personnes travaillant au service de la communauté doivent le faire à titre purement bénévole ou conclure un contrat de travail avec un employeur privé ce qui, là encore, est une situation préjudiciable à toute planification à long terme. Or, le droit à la liberté de pensée, de conscience, de religion ou de conviction implique, entre autres, la liberté de fonder et d'entretenir des institutions charitables ou humanitaires appropriées¹⁸.

51. Un autre problème concerne l'établissement de stations de radio ou d'autres médias. En l'absence de personnalité juridique, ce sera là encore à des membres individuels de la communauté qu'il incombera d'assumer, à titre privé, l'ensemble des responsabilités et risques financiers. Il paraît évident que dans de telles conditions, toute action médiatique est extrêmement compliquée. Cela aura très probablement des répercussions négatives sur les possibilités de communiquer avec des membres de la communauté vivant dans des régions reculées ou dans d'autres pays, et de participer à des débats publics. Or, le droit international des droits de l'homme protège également la liberté d'écrire, d'imprimer et de diffuser des publications et la liberté d'établir et de maintenir des communications avec des individus et des communautés en matière de religion ou de conviction aux niveaux national et international¹⁹.

3. Création de procédures d'enregistrement équitables et non discriminatoires

52. Les problèmes pratiques susmentionnés et leurs conséquences sur les droits de l'homme montrent que l'absence de personnalité juridique peut être préjudiciable à quasiment chaque élément de la liste non limitative des manifestations protégées au titre de

¹⁴ Art. 18, par. 4, du Pacte international relatif aux droits civils et politiques. Voir aussi art. 13, par. 3, du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels; art. 14, par. 2, de la Convention relative aux droits de l'enfant; et art. 5 de la Déclaration sur l'élimination de toutes les formes d'intolérance et de discrimination fondées sur la religion ou la conviction.

¹⁵ Art. 6 e) et g) de la Déclaration sur l'élimination de toutes les formes d'intolérance et de discrimination fondées sur la religion ou la conviction.

¹⁶ Ibid., art. 6 c).

¹⁷ Ibid., art. 6 h).

¹⁸ Ibid., art. 6 b).

¹⁹ Ibid., art. 6 d) et i).

l'article 6 de la Déclaration sur l'élimination de toutes les formes d'intolérance et de discrimination fondées sur la religion ou la conviction. De surcroît, le Conseil des droits de l'homme et l'Assemblée générale ont à maintes reprises engagé les États à redoubler d'efforts pour protéger et promouvoir la liberté de pensée, de conscience, de religion ou de conviction et, à cette fin, «à revoir, le cas échéant, les modalités d'enregistrement des faits d'état civil, afin de s'assurer qu'elles ne limitent pas le droit de chacun de manifester sa religion ou sa conviction, individuellement ou collectivement, tant en public qu'en privé»²⁰.

53. Le Comité des droits de l'homme a également exprimé sa préoccupation à propos de l'application de la loi pénale pour sanctionner l'exercice apparemment pacifique de la liberté religieuse et du fait qu'un grand nombre de personnes avaient ainsi été inculpées, détenues et condamnées (CCPR/CO/83/UZB, par. 22). Le Comité des droits de l'homme a en outre eu à connaître de problèmes liés à l'enregistrement soulevés dans des communications individuelles, et a ainsi constaté qu'il y avait eu violation des droits garantis au paragraphe 1 de l'article 18 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques à la suite du refus d'enregistrement par un État d'une communauté en tant qu'association religieuse, ce qui avait entraîné l'impossibilité pour l'association d'avoir certaines activités, par exemple créer des établissements d'enseignement et inviter dans le pays des dignitaires religieux étrangers²¹.

54. En conséquence, la création de procédures d'enregistrement non discriminatoires relève de la responsabilité des États en vertu du droit international des droits de l'homme. Bien qu'il n'existe pas de procédure type applicable par tous les États, il est certain qu'il faudrait instituer de telles procédures internes et les appliquer dans l'intérêt du droit à la liberté de religion ou de conviction. Il en résulte que toute procédure d'enregistrement de communautés religieuses ou de conviction en qualité de personne morale devrait être rapide, transparente, équitable, non sélective et non discriminatoire²².

55. Les membres de communautés religieuses ou de conviction souhaitant obtenir la personnalité juridique ne devraient pas avoir à subir des charges bureaucratiques inutiles ou des délais d'attente prolongés, voire imprévisibles. De fait, comme cela a été plusieurs fois souligné par le Rapporteur spécial, il convient de revoir différentes modalités d'enregistrement des faits d'état civil appliquées par les États afin de s'assurer qu'elles n'apportent aucune restriction au droit de chacun de manifester sa religion ou sa conviction, individuellement ou collectivement, tant en public qu'en privé. L'obligation d'enregistrement au niveau national semble servir souvent de moyen pour restreindre les droits des membres de certaines minorités religieuses²³. Ces procédures ne devraient pas servir d'instrument de contrôle, mais elles devraient au contraire viser à permettre aux membres de communautés religieuses ou de conviction d'exercer pleinement leurs droits de l'homme.

²⁰ Résolution 16/13 du Conseil des droits de l'homme et résolutions 63/181, 64/164 et 65/211 de l'Assemblée générale. Voir aussi résolution 6/37 du Conseil des droits de l'homme et résolutions 60/166 et 61/161 de l'Assemblée générale.

²¹ Comité des droits de l'homme, communication n° 1207/2003, *Malakhovsky et Pikul c. Bélarus*, constatations adoptées le 23 août 2005, par. 7.6.

²² Voir le rapport soumis par Asma Jahangir, Rapporteuse spéciale sur la liberté de religion ou de conviction, E/CN.4/2005/61, par. 56 à 58; et les «Lignes directrices visant l'examen des lois affectant la religion ou les convictions religieuses», élaborées par le Groupe consultatif d'experts sur la liberté de religion ou de conviction du Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (BIDDH/OSCE) en concertation avec la Commission de Venise du Conseil de l'Europe. Disponible sur www.osce.org/odihr/13993.

²³ Rapport d'activité de la Rapporteuse spéciale sur la liberté de religion ou de conviction, Asma Jahangir, A/65/207, par. 20 à 23.

56. Il en résulte que les procédures d'enregistrement doivent être accessibles – selon les principes d'équité, d'absence d'exclusive et de non-discrimination – à tous ceux qui souhaitent que leur communauté ait la personnalité juridique. Aucune communauté religieuse ne devrait pouvoir faire obstacle à la décision d'enregistrer ou non un autre groupe religieux ou de conviction, ni l'influencer. Toutes les décisions d'enregistrement doivent être fondées sur des critères légaux clairement définis et être conformes au droit international. L'enregistrement ne devrait être subordonné ni à de multiples conditions formelles quant au nombre des membres ou à l'ancienneté de la communauté, ni à une appréciation du contenu de la conviction, de la structure de la communauté et des modes de désignation du clergé. Par ailleurs, il faudrait se garder de dispositions vagues ou qui accordent un pouvoir d'appréciation excessif à l'administration pour approuver l'enregistrement. Les membres de communautés religieuses ou de conviction à qui l'enregistrement a été refusé doivent avoir accès à des voies de recours, y compris des mesures informelles de gestion des conflits et des mesures juridiques formelles, afin de contester une décision de refus d'enregistrement.

57. De plus, le Rapporteur spécial a observé avec préoccupation une tendance récente des gouvernements à faire adopter des lois visant à revenir sur l'enregistrement comme communauté religieuse précédemment accordé à certaines confessions. Certaines lois internes prévoient même des exonérations de caractère discriminatoire en faveur de certaines communautés religieuses considérées comme «traditionnelles», tandis que de petits mouvements ou de nouveaux mouvements religieux doivent soumettre de nouvelles demandes afin d'être réenregistrés – une démarche souvent associée à des procédures bureaucratiques longues et coûteuses. Les objectifs de telles politiques publiques consistant à priver certains groupes religieux ou de conviction de leur statut précédent peuvent être divers: il peut s'agir par exemple d'exercer un contrôle sur certains mouvements religieux ou de conviction ou certains groupes marginalisés censés ne pas correspondre aux caractéristiques culturelles, religieuses ou politiques du pays. Sous l'angle de la liberté de religion ou de conviction et eu égard au principe de non-discrimination qui sous-tend les droits de l'homme en général, de telles pratiques sont extrêmement problématiques car elles sont susceptibles de créer un climat d'insécurité juridique et d'intimidation politique préjudiciable à la jouissance libre et égale par chacun de la liberté de religion ou de conviction. Il faudrait éviter les dispositions d'application rétroactive ou celles qui ne protègent pas les intérêts acquis et si de nouvelles règles sont adoptées, il faudrait au moins prévoir des dispositions transitionnelles appropriées.

58. L'obtention de la personnalité juridique par les communautés religieuses ou de conviction devrait être interprétée comme une faculté, et non comme une obligation imposée par l'État. Si certaines communautés, pour une raison ou une autre, préfèrent ne pas obtenir ce statut et de façon générale, ne souhaitent pas être enregistrées comme entité juridique par l'État, cette décision mérite incontestablement le respect et ne devrait pas être pénalisée. Or, le Rapporteur spécial a malheureusement reçu des renseignements selon lesquels, dans un certain nombre de pays, des membres de communautés religieuses «non enregistrées» ont fait l'objet de harcèlement par la police, de mesures de surveillance, voire de sanctions pénales, leurs activités étant considérées comme illégales par l'État ou certaines institutions publiques comme la police ou les services secrets. Les mesures de restriction consistent notamment dans la fermeture des lieux de culte, la confiscation des biens, des sanctions financières susceptibles de causer la ruine financière, l'incarcération et même, dans certains cas, le recours à la torture. Les groupes cibles peuvent comprendre des communautés à qui l'enregistrement a été refusé et des communautés qui ne souhaitent pas obtenir la personnalité juridique. Face à ces pratiques inacceptables, le Rapporteur spécial tient à réaffirmer que l'exercice de la liberté de religion ou de conviction en soi n'est pas subordonné à d'éventuelles mesures d'approbation par l'État ou d'enregistrement administratif. En outre, les États ont l'obligation de fournir des informations et des

instructions claires aux agents chargés de faire respecter la loi et à d'autres institutions pour leur faire savoir que les manifestations religieuses de membres de groupes «non enregistrés» doivent être respectées comme s'inscrivant dans le cadre de leur liberté de religion ou de conviction.

D. Question du statut privilégié de certaines communautés religieuses ou de conviction

59. De nombreux États prévoient l'attribution d'un statut privilégié à des communautés religieuses ou de conviction ou – le plus souvent – à quelques-unes d'entre elles seulement. Un tel statut spécial comporte des avantages qui vont généralement bien au-delà de ceux attachés à la personnalité juridique et peuvent inclure des privilèges matériels comme des exonérations fiscales, des subventions ou une participation dans les organismes publics de radiodiffusion et télédiffusion. Le terme «reconnaissance» est souvent employé pour désigner un tel statut privilégié, qui peut être accordé à certaines confessions tandis que d'autres risquent d'en être exclues.

60. Si les États ont incontestablement l'obligation, au regard des droits de l'homme, d'offrir la possibilité aux communautés religieuses ou de conviction d'obtenir de façon générale la personnalité juridique, l'attribution d'un statut plus spécifique en faveur de communautés religieuses ou de conviction ne découle pas directement de la liberté de religion ou de conviction. Différentes options s'offrent aux États à cet égard, et il y a place pour un large éventail de possibilités. Tandis que pour de nombreux États, l'offre d'un tel statut spécial s'inscrit dans le cadre des mesures en faveur de la liberté de religion ou de conviction, d'autres États optent au contraire pour des voies différentes afin de s'acquitter de leur obligation de promouvoir la liberté de religion ou de conviction.

61. Si des États prévoient la possibilité d'attribuer des statuts particuliers en faveur de communautés religieuses ou de conviction, ils devraient veiller à ce que la conception et la mise en œuvre de ces dispositions ne soient pas discriminatoires. La non-discrimination est l'un des principes généraux des droits de l'homme. Il se rapporte à la dignité humaine, laquelle doit être respectée d'une manière égale et donc non discriminatoire pour tous les êtres humains. Pour citer une fois de plus la Déclaration universelle des droits de l'homme, tous les êtres humains «naissent ... égaux en dignité et en droits» et doivent être traités en conséquence. Par ailleurs, le principe de non-discrimination interdit également sans aucun doute toute discrimination pour des motifs tenant à la religion ou à la conviction. Cela a été expressément énoncé dans de nombreux instruments relatifs aux droits de l'homme, dont la Déclaration universelle des droits de l'homme, le Pacte international relatif aux droits civils et politiques et la Déclaration sur l'élimination de toutes les formes d'intolérance et de discrimination fondées sur la religion ou la conviction.

62. Malheureusement, le Rapporteur spécial a reçu un grand nombre d'informations sur des pratiques et politiques discriminatoires en vigueur dans des États en ce qui concerne l'attribution à certaines confessions d'un statut particulier et d'avantages connexes, tandis que d'autres en sont écartées. Dans de nombreux cas, on ne trouve qu'une vague définition, voire aucune définition, des critères appliqués. Dans plusieurs autres cas, il est fait référence d'une manière générale au patrimoine culturel du pays dans lequel certaines religions auraient joué un rôle prédominant. Même si cela est historiquement exact, on peut s'étonner qu'une telle référence figure dans un texte juridique ou même dans la Constitution. La référence au rôle historique prédominant d'une religion particulière peut facilement se transformer en prétexte pour réserver un traitement discriminatoire aux adeptes d'autres religions ou convictions. De nombreux exemples montrent que cela est effectivement le cas.

63. En outre, un certain nombre d'États ont institué une religion d'État officielle, dont le statut est même souvent consacré dans la Constitution. Bien que dans la plupart des cas, une seule religion bénéficie d'un tel statut officiel, il existe aussi des exemples de pays où coexistent au moins deux religions d'État. Les conséquences pratiques de l'institution d'une religion d'État peuvent être très différentes, et vont de l'attribution à une religion d'un rang de supériorité plus ou moins symbolique à des mesures rigides visant à protéger le rôle prédominant de la religion d'État contre toute concurrence d'autres confessions ou contre toute critique publique. Dans certains cas extrêmes, seuls les adeptes de la religion officielle d'État sont autorisés à manifester leurs convictions religieuses ou leur foi. Il existe aussi des exemples d'États qui subordonnent l'attribution de la nationalité à l'appartenance à la religion d'État²⁴. Dans un nombre relativement élevé de pays, les candidats à des postes importants au sein de l'appareil de l'État – président, premier ministre, député, roi, reine, ministre de la justice, président de la Cour suprême ou membre de l'institution nationale des droits de l'homme – doivent être adeptes d'une religion ou d'une confession particulière dont ils doivent se réclamer publiquement en prêtant serment²⁵. L'attribution d'un statut privilégié à certaines confessions ou l'institution d'une religion d'État officielle s'inscrit parfois dans le cadre d'une politique visant à promouvoir l'identité nationale. Or, il ressort de l'expérience de nombreux pays qu'une telle politique engendre de sérieux risques de discrimination à l'égard de minorités, par exemple des membres de communautés religieuses d'immigrants ou de nouveaux mouvements religieux.

64. Le Rapporteur spécial tient à réaffirmer dans ce contexte que, si la notion de religion d'État n'est pas interdite en soi par le droit international des droits de l'homme, les États doivent veiller à ce qu'un tel concept n'entraîne pas une discrimination *de jure* ou de facto à l'égard des membres d'autres religions ou convictions. La charge de la preuve incombe à cet égard à l'État. Dans ce contexte, le Rapporteur spécial souscrit pleinement à la position exprimée par le Comité des droits de l'homme au paragraphe 9 de son Observation générale n° 22 dans lequel il souligne que «le fait qu'une religion est reconnue en tant que religion d'État ou qu'elle est établie en tant que religion officielle ou traditionnelle, ou que ses adeptes représentent la majorité de la population, ne doit porter en rien atteinte à la jouissance de l'un quelconque des droits garantis par le Pacte, notamment les articles 18 et 27, ni entraîner une discrimination quelconque contre les adeptes d'autres religions ou les non-croyants. En particulier certaines mesures de caractère discriminatoire pour ces derniers, par exemple des mesures restreignant l'accès au service de l'État aux membres de la religion prédominante, leur accordant des privilèges économiques ou imposant des restrictions spéciales à la pratique d'autres religions, ne sont pas conformes à l'interdiction de la discrimination fondée sur la religion ou la conviction ni à la garantie d'une protection égale énoncées à l'article 26.»

65. Le Rapporteur spécial voudrait aussi réitérer ses mises en garde contre le risque d'aggravation des discriminations résultant de l'adoption d'une religion d'État. Si la simple existence d'une religion d'État n'est peut-être pas en soi incompatible avec les droits de l'homme, ce concept ne doit pas être exploité au détriment des droits des minorités ni conduire à une discrimination fondée sur des motifs liés à la religion ou la conviction²⁶. Les distinctions formelles ou juridiques entre différents types de communautés religieuses ou de

²⁴ Voir A/63/161, par. 28 à 30.

²⁵ Voir *ibid.*, par. 38.

²⁶ Voir rapport intérimaire sur l'élimination de toutes les formes d'intolérance religieuse ayant trait à une visite en Grèce, établi par Abdelfattah Amor, Rapporteur spécial de la Commission des droits de l'homme, A/51/542/Add.1, par. 132; son rapport ayant trait à une visite au Soudan, A/51/542/Add.2, par. 134; son rapport ayant trait à une visite au Pakistan, E/CN.4/1996/95/Add.1, par. 81; et son rapport ayant trait à une visite en République islamique d'Iran, E/CN.4/1996/95/Add.2, par. 88.

conviction portent les germes de la discrimination, dans la mesure où de telles distinctions sur le plan du statut se traduisent par une différenciation au niveau des droits ou du traitement.

66. Il semble certes difficile, sinon impossible, d'envisager l'application d'un concept de «religion d'État» officielle qui, dans la pratique, n'entraînerait pas d'effets préjudiciables pour les minorités religieuses et, partant, une discrimination à l'égard de leurs membres. Comme Abdelfattah Amor, l'un des précédents titulaires de mandat, l'a souligné à juste titre dans ce contexte, «dans la mesure où tout dépend, en définitive, du bon vouloir de l'État, de la personnalité des gouvernants successifs en son sein, ainsi que d'autres facteurs imprévisibles ou subjectifs, il n'y a juridiquement aucune garantie sérieuse pour que l'État en question respecte en tout temps les droits des minorités ethnoreligieuses»²⁷. Lorsque c'est l'État lui-même qui affiche sa religion dans sa Loi fondamentale, le droit ne reflète plus la variété ethnique et religieuse de la société et les portes de l'arbitraire et de l'intolérance sont bien entrouvertes²⁸. De plus, si une religion est reconnue comme religion d'État, les femmes appartenant à des minorités religieuses ou celles qui n'appartiennent pas à la religion officielle ou d'État peuvent être victimes d'une discrimination aggravée, par exemple lorsque l'État ou la société entend imposer sa conception des femmes²⁹. S'agissant tant des religions d'État que d'autres communautés religieuses ou confessionnelles, l'État ne doit jamais prendre en tutelle la religion pour en définir le contenu, les concepts ou les limites, en dehors de celles qui sont strictement nécessaires et qui sont prévues par le paragraphe 3 de l'article 18 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques³⁰.

IV. Conclusions et recommandations

67. **La notion de reconnaissance par l'État a de nombreuses répercussions dans le domaine de la liberté de religion ou de conviction. Il importe de distinguer clairement différentes significations de cette notion afin d'éviter d'éventuels malentendus susceptibles d'avoir des effets négatifs sur la mise en œuvre de la liberté de religion ou de conviction, voire de porter atteinte à son statut de droit de l'homme universel.**

68. **Le Rapporteur spécial a proposé de distinguer trois significations de la reconnaissance qui sont pertinentes pour la liberté de religion ou de conviction: a) «reconnaissance» au sens de respect de tous les êtres humains comme titulaires de droits résultant de leur dignité intrinsèque; b) «reconnaissance» au sens où les États offrent la possibilité aux groupes religieux ou de conviction d'obtenir la personnalité juridique dont ils ont généralement besoin pour exercer d'importantes manifestations communautaires de leur liberté de religion ou de conviction; et c) «reconnaissance» au sens où les États accordent un statut privilégié à certaines communautés religieuses ou de conviction.**

69. **Le Rapporteur spécial tient à souligner que les États ont des obligations par rapport à chacune des significations de la reconnaissance ci-dessus énoncées.**

70. **Conformément à la conception universaliste des droits de l'homme, les États doivent faire en sorte que toute personne puisse exercer sa liberté de pensée, de conscience, de religion ou de conviction en fonction de la manière dont elle se définit**

²⁷ Rapports, études et documents divers à établir pour le Comité préparatoire et la Conférence, A/CONF.189/PC.1/7, annexe, par. 119.

²⁸ Ibid., par. 120.

²⁹ Voir l'étude du Rapporteur spécial sur la liberté de religion ou de conviction et la condition de la femme au regard de la religion et des traditions, E/CN.4/2002/73/Add.2, par. 188.

³⁰ E/CN.4/1996/95/Add.1, par. 81.

elle-même dans ce domaine. Le respect de la liberté de religion ou de conviction en tant que droit de l'homme ne dépend pas de procédures administratives d'enregistrement, car la liberté de religion ou de conviction est un droit de l'homme qui préexiste à toute mesure d'approbation par l'État, et qui en est indépendante.

71. De plus, les États devraient offrir des moyens appropriés aux communautés religieuses ou de conviction leur permettant d'obtenir, au plan national, la personnalité juridique qui leur est nécessaire pour s'acquitter d'importantes fonctions communautaires utiles pour exercer pleinement leur droit à la liberté de religion ou de conviction. Les procédures d'enregistrement permettant d'obtenir la personnalité juridique devraient être rapides, transparentes, non sélectives et non discriminatoires.

72. En outre, si les États décident d'accorder un statut particulier lié à certains avantages d'ordre financier ou autre, ils devraient faire en sorte qu'un tel statut ne constitue pas une discrimination *de jure* ou de facto à l'égard des membres d'autres religions ou convictions. S'agissant du concept de «religion d'État» officielle, le Rapporteur spécial fait valoir qu'il paraît difficile, voire impossible, d'envisager une application de ce concept qui, dans la pratique, n'entraînerait pas d'effets préjudiciables pour les minorités religieuses et, partant, une discrimination à l'égard de leurs membres.

73. En se fondant sur les considérations qui précèdent, le Rapporteur spécial souhaite faire les recommandations ci-après:

a) Les États devraient systématiquement asseoir toute activité dans le domaine de la religion ou de la conviction sur une interprétation claire de l'obligation de respecter la liberté de religion ou de conviction de chacun en tant que droit de l'homme universel fondé sur la dignité inhérente à tous les membres de la famille humaine;

b) Les États devraient s'abstenir de toute pression sur les groupes religieux ou de conviction que leurs membres ne souhaitent pas faire enregistrer comme entités juridiques en vertu du droit interne;

c) Les États devraient faire savoir aux membres des organes chargés de faire respecter la loi et autres institutions publiques que les activités religieuses de communautés religieuses ou de conviction non enregistrées ne sont pas illégales, vu que le droit à la liberté de religion ou de conviction prime toute mesure d'enregistrement par l'État;

d) Les États devraient offrir aux communautés religieuses ou de conviction les procédures et les moyens appropriés pour obtenir la personnalité juridique si elles le souhaitent. Les procédures administratives instituées à cette fin devraient viser à permettre à chacun d'exercer pleinement sa liberté de religion ou de conviction et devraient être rapides, transparentes, équitables, non sélectives et non discriminatoires;

e) Toute décision d'enregistrement doit être prise en fonction de critères juridiques clairement définis et en conformité avec le droit international. L'enregistrement d'une communauté ne doit être subordonné ni à de multiples exigences formelles quant au nombre de ses membres ou à son ancienneté, ni à une appréciation du contenu de la conviction, de la structure de la communauté et des modes de désignation du clergé;

f) Les États devraient faire en sorte qu'aucune communauté religieuse n'ait, *de jure* ou de facto, la possibilité de faire obstacle à la décision d'enregistrer ou non un autre groupe religieux ou de conviction, ou de l'influencer;

g) Les États doivent offrir des recours juridiques utiles aux personnes ou aux groupes qui se prétendent lésés en raison d'un refus ou d'un délai arbitraire d'enregistrement aux fins d'obtention de la personnalité juridique;

h) Les États devraient s'abstenir de revenir arbitrairement sur la personnalité juridique précédemment acquise par certaines communautés religieuses ou de conviction, dans le but de contrôler ou de marginaliser des groupes considérés comme n'ayant pas leur place dans le paysage culturel du pays;

i) Lorsque les États offrent un statut juridique privilégié à certaines communautés religieuses ou de conviction ou à d'autres groupes, l'attribution de ce statut particulier devrait respecter strictement le principe de non-discrimination ainsi que le droit à la liberté de religion ou de conviction de tous les êtres humains;

j) Tout statut particulier accordé par l'État à certaines communautés religieuses ou de conviction ou à d'autres groupes ne devrait jamais être instrumentalisé à des fins politiques axées sur l'identité nationale, en raison des effets préjudiciables que cela risque d'avoir sur la situation des personnes appartenant à des communautés minoritaires.
