



**Assemblée générale**

Distr.  
GÉNÉRALE

A/CONF.189/PC.1/7  
13 avril 2000

Original : FRANÇAIS

---

CONFÉRENCE MONDIALE CONTRE LE RACISME,  
LA DISCRIMINATION RACIALE, LA XÉNOPHOBIE  
ET L'INTOLÉRANCE QUI Y EST ASSOCIÉE

Comité préparatoire  
Première session  
Genève, 1er-5 mai 2000  
Point 7 de l'ordre du jour provisoire

RAPPORTS, ÉTUDES ET DOCUMENTS DIVERS À ÉTABLIR  
POUR LE COMITÉ PRÉPARATOIRE ET LA CONFÉRENCE

Note du Secrétaire général

Le Secrétaire général a l'honneur de transmettre au Comité préparatoire l'étude intitulée "Discrimination raciale et discriminations religieuses : identification et mesures" établie par M. Abdelfattah Amor, Rapporteur spécial de la Commission des droits de l'homme sur l'intolérance religieuse, conformément à la résolution 1999/78 de la Commission.

Annexe

Discrimination raciale et discriminations religieuses : identification et mesures

Étude établie par M. Abdelfattah Amor,  
Rapporteur spécial sur l'intolérance religieuse

**TABLE DES MATIÈRES**

	<u>Paragraphe</u> s	<u>Page</u>
Introduction .....	1 – 7	4
<b>I. ASPECTS JURIDIQUES DES DISCRIMINATIONS AGGRAVÉES</b> .....	8 – 72	5
A. Position du problème.....	9 – 19	5
B. La protection universelle contre les discriminations aggravées .....	20 – 64	7
1. Les textes de portée générale .....	21 – 38	7
2. Les instruments spécifiques .....	39 – 64	11
C. La protection régionale.....	65 – 72	18
<b>II. ASPECTS FACTUELS DES DISCRIMINATIONS AGGRAVÉES</b> .....	73 – 125	20
A. Essai de typologie.....	74 – 116	21
1. Discriminations mettant en présence une majorité et des personnes ou des groupes ethniquement et religieusement minoritaires .....	85 – 110	22
2. Discriminations mettant en présence des personnes appartenant à des minorités ou groupes ethniques et religieux différents .....	111 – 116	29
B. Appréciations du contenu et de la portée.....	117 – 125	31
<b>III. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS</b> .....	126 – 152	33
A. Le renforcement de la protection contre les discriminations aggravées .....	133 – 143	35
1. La protection internationale .....	133 – 139	35
2. La protection interne .....	140 – 143	36

TABLE DES MATIÈRES (*suite*)

	<u>Paragraphes</u>	<u>Page</u>
B. La prévention contre les discriminations aggravées.....	144 - 152	37
1. L'éducation et la formation .....	145 – 147	37
2. L'information et la communication .....	148 – 149	39
3. Le dialogue inter et intra-confessionnel et ethnique .....	150	39
4. La politique de la ville.....	151	40
5. La démocratie et le développement.....	152	40

Appendice

<i>Référence bibliographiques</i> .....	55
-----------------------------------------	----

## Introduction

1. Il existe actuellement dans le monde plus de 7 500 ethnies et communautés "minorisées", 6 700 langues et un nombre incalculable de religions et de croyances, disséminées sur les cinq continents et dans les 185 États Membres de l'ONU [Yacoub, 1998]<sup>1</sup>. Ce premier constat chiffré, qui témoigne de la grande richesse de notre planète, doit être complété par un second qui est, lui, source d'inquiétudes. D'après certaines sources (déjà anciennes), 2,2 milliards de personnes sont victimes de discrimination ou de restrictions, quant à leur liberté de pensée, de conscience, de religion et de conviction, ou à leur identité ethnique [Oodio-Benito, 1989]<sup>2</sup>.

2. À l'aube du XXI<sup>e</sup> siècle, la situation de la société internationale est bien paradoxale. Elle est certes beaucoup mieux intégrée; mais d'un autre côté, elle n'a jamais cessé d'être conflictuelle. À l'ancien ordre mondial se sont, en effet, substitués de nouveaux désordres locaux où les déterminants politiques et économiques se croisent avec les paramètres de type historique, religieux, ethnique ou nationaliste. La société internationale est confrontée à des situations nouvelles : les clivages sont beaucoup plus confus et les conflits, de plus en plus épars et parfois difficilement déchiffrables, ont pour cible l'intégrité, l'identité, la liberté et l'humanité de l'homme.

3. L'élimination de toutes les formes de discrimination, en tant que partie intégrante de la protection internationale des droits de l'homme, est devenue, par conséquent, l'une des nécessités les plus pressantes du monde d'aujourd'hui. En effet, la formation ou le démembrement des États, les découpages territoriaux, les migrations volontaires ou forcées, ou simplement les conditions économiques et sociales, l'extrémisme religieux et politique, le rôle négatif des médias, et les préjugés sont de nature à aiguïser les tensions, en particulier ethniques et/ou religieuses. Celles-ci, après avoir couvé pendant longtemps, refont surface, parfois de manière très violente, souvent de manière plus diffuse et pernicieuse. De nombreux groupes de population sont minorisés. La coexistence paisible, ou du moins sans heurt, entre les différentes communautés est compromise. Les impératifs de développement économique sont perturbés, retardés, ou mis en cause. Les menaces à la paix et à la sécurité internes et internationales sont, plus que jamais, interdépendantes.

4. Cela explique les efforts considérables de la communauté internationale, en particulier du système des Nations Unies, pour asseoir des règles et mettre en œuvre des mécanismes spécifiques aux discriminations raciales et religieuses, compte tenu autant que possible des exigences de la souveraineté des États et des impératifs d'une protection accrue des droits de l'homme et des libertés fondamentales<sup>3</sup>.

5. Pourtant, quand on étudie ces règles et mécanismes ainsi que la pratique même des discriminations à travers le monde, les distinctions ne semblent pas évidentes entre les catégories raciales et celles de type religieux et même entre les concepts ou termes couramment utilisés, que ce soit en matière de minorités [Yacoub, 1998]<sup>4</sup> ou en matière de religion<sup>5</sup>.

6. Il y a une frange de cas où les frontières sont loin d'être étanches entre le racial et le religieux. Indépendamment même de toute discrimination, l'identité de nombreuses minorités, ou même de groupes humains importants, se définit par sa dimension à la fois raciale et religieuse. De nombreuses discriminations sont, de ce fait, aggravées par les incidences des identités multiples. Par ailleurs, le droit à la liberté de religion est un droit de l'homme essentiel; tout comme le droit d'appartenir à un groupe ethnique ou à une minorité. Lorsque ces deux droits

se rencontrent chez la même personne ou groupes de personnes, leur violation n'est pas une simple superposition, ni une addition ordinaire d'infractions. Le caractère croisé des deux infractions en crée une nouvelle, plus grave, dont l'intensité est certes variable, mais dont la nature même lui confère une grande autonomie conceptuelle.

7. En raison de leurs spécificités, ces situations que l'on peut désigner par l'intersection ou les points de rencontre aggravée entre le racial et le religieux appellent une analyse juridique (chap. I) et un éclairage factuel à la lumière de la réalité de ces discriminations (chap. II), avant d'envisager les solutions et les recommandations qui nous semblent adaptées à ces points de rencontre (chap. III).

## **I. ASPECTS JURIDIQUES DES DISCRIMINATIONS AGGRAVÉES**

8. Le droit semble être une protection, de manière séparée, contre les deux types de discrimination. L'étude entreprise tend, dans un premier temps, à démontrer que même juridiquement les discriminations raciale et religieuse se recouvrent, parfois largement; l'identité religieuse fait partie intégrante de l'identité raciale et inversement. C'est la notion de minorité, notamment, qui permet ce point de rencontre et de situer, par conséquent, la position du problème (sect. A). Dans un deuxième temps, notre étude consistera à mettre l'accent sur les insuffisances des textes et des mécanismes existants, ou à déceler, dans ces textes, un fondement juridique possible d'une discrimination de type racial aggravée par une discrimination de type religieux. Nous traiterons essentiellement des instruments internationaux à portée universelle (sect. B) et aborderons ensuite les instruments ayant une portée régionale (sect. C)<sup>6</sup>.

### **A. Position du problème**

9. Une personne victime d'une discrimination de type religieux ou relativement à sa conviction - au sens des articles 1 et 2 de la Déclaration sur l'élimination de toutes les formes d'intolérance et de discrimination fondées sur la religion ou la conviction du 25 novembre 1981 - peut subir une discrimination aggravée si elle appartient à une collectivité humaine, facilement identifiable.

10. De nombreux cas de discrimination, où la religion ou la conviction de la personne concernée était exclusivement visée, ne concernent pas l'objet de cette étude<sup>7</sup>. C'est seulement lorsque la personne concernée est ethniquement différente par rapport à la majorité ou aux autres minorités ou groupes ethnoreligieux ou aux ethnies de la même minorité, qu'elle peut faire prévaloir une aggravation raciale de la discrimination<sup>8</sup>.

11. Force est cependant de constater qu'en cette matière, les distinctions ne sont pas aussi simples qu'il y paraît de prime abord. Certaines religions font partie d'une catégorie particulière pour laquelle l'exercice du culte, les pratiques, les rites, les croyances, voire la langue écrite et parlée, développée à des fins religieuses est un élément essentiel de leur identité, parfois de leur ethnicité [Eide, E/CN.4/Sub.2/1992/37, par. 93]<sup>9</sup>.

12. C'est par conséquent, la notion de minorité qui constitue - essentiellement du moins - le point cardinal, le nœud de l'intersection entre le racial et le religieux. Cela revient à dire qu'une discrimination aggravée sera, par la force des choses, celle dont est victime une personne appartenant, sinon à une minorité, du moins à un groupe humainement identifiable [Robert, 1994]<sup>10</sup>. Mais là, il semble qu'il y ait toujours quelques difficultés à définir les minorités et

notamment les minorités religieuses. Ces dernières furent, pourtant, à l'origine historique de la protection des minorités et plus généralement des droits de l'homme.

13. Pourtant, comme Francesco Capotorti, Rapporteur spécial de la Sous-Commission de la lutte contre les mesures discriminatoires et de la protection des minorités, l'a écrit à juste titre dans sa célèbre étude de 1979, "si on examine le problème sans préjugé politique et dans une optique vraiment universelle, force est de constater que les éléments essentiels de la notion de minorité sont bien connus, et que l'objet de tout débat sur la définition consiste uniquement dans la possibilité d'élargir ou de restreindre, à l'aide de quelques considérations controversées, un noyau objectif indéniable" [E/CN.4/Sub.2/384/Rev.1, par. 564]<sup>11</sup>.

14. Plusieurs définitions de la minorité ont été proposées autour de ce noyau dur; la plupart retiennent des critères cumulatifs d'ordre objectif et subjectif. La définition de Capotorti retient particulièrement l'attention; il s'agit selon lui d'"un groupe numériquement inférieur au reste de la population d'un État, en position non dominante, dont les membres - ressortissants de l'État - possèdent du point de vue ethnique, religieux ou linguistique des caractéristiques qui diffèrent de celles du reste de la population et manifestent même de façon implicite un sentiment de solidarité, à l'effet de préserver leur culture, leurs traditions, leur religion ou leur langue" [op. cit., par. 568].

15. D'autres spécialistes, généralement des membres de la Sous-Commission de la lutte contre les mesures discriminatoires et de la protection des minorités, ont proposé des définitions comparables. Il faut mentionner celles de Jules Deschênes en 1985 [E/CN.4/Sub.2/1985/31]<sup>12</sup>, de Asbjørn Eide en 1994<sup>13</sup>, et de Stanislav Tchernichenko en 1997 [cité par Yacoub, 1998]<sup>14</sup>. On doit également faire état de la définition de la Cour permanente de justice internationale dans son avis consultatif du 31 juillet 1930 qui semble inspirer les définitions doctrinales ci-dessus rapportées [communautés gréco-bulgares]<sup>15</sup>. Aucune de ces définitions n'a été jugée satisfaisante [Andrysek, 1989]<sup>16</sup>. En réalité, cela tient beaucoup moins à la pertinence des définitions proposées qu'à des obstacles d'ordre politique voire psychologique, et à une crainte injustifiée des risques séparatistes.

16. Par ailleurs, le droit international est habitué à protéger des droits, sans exiger un accord généralisé sur la définition des destinataires de la protection. Le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes en est la meilleure illustration. L'absence de définition dans des conventions internationales où le terme minorité est utilisé (notamment à l'article 27 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, et à l'article 14 de la Convention européenne des droits de l'homme), n'a pas empêché les organes institués par ces conventions de trancher des litiges dans lesquels des minorités étaient impliquées. Quoi qu'il en soit, les critères proposés s'interpénètrent largement. Les critères subjectifs (sentiment de solidarité et volonté de préserver leurs caractères distinctifs notamment religieux et culturels) sont implicites dans les critères objectifs (existence d'un groupe ou d'une communauté distincte et non dominante sur le plan numérique possédant des traits communs notamment ethnique et religieux). C'est dire qu'une telle définition, même si elle n'est pas consacrée par le droit positif<sup>17</sup>, peut parfaitement intéresser les personnes appartenant à des minorités religieuses victimes d'une discrimination de type racial.

17. Par ailleurs, les minorités que nous étudions, les minorités "nationales" ou "identitaires" - qui se distinguent des autres minorités fondées sur d'autres critères (homosexuels, végétariens, handicapés, politiques, etc., qui ne sont pas concernées par les conventions internationales -, sont généralement divisées en trois catégories : ethniques, religieuses et linguistiques; les textes

internationaux visant spécialement les minorités s'accordent sur ces trois critères [Malinverni, 1991]<sup>18</sup>. Cependant les trois catégories-critères sont loin d'être étanches. En ce qui nous concerne, plusieurs minorités religieuses sont en même temps ethniques voire, aussi, linguistiques. Ces différences avec le reste de la population ont normalement des incidences sur la culture et le mode de vie<sup>19</sup>. Plusieurs constitutions dans le monde consacrent la protection des minorités avec une grande variété terminologique qui traduit cette difficulté conceptuelle à distinguer les dimensions raciale et religieuse de la notion<sup>20</sup>.

18. Enfin, comme nous le verrons, les discriminations aggravées ne sont pas exclusives aux minorités. Des groupes humains religieusement et ethniquement différents de la majorité de la population ou des autres groupes peuvent être la cible des discriminations aggravées, bien qu'ils ne puissent pas satisfaire à tous les critères de la définition de la minorité, soit pour des raisons objectives (par exemple, absence de lien de nationalité avec l'État sur le territoire duquel ils résident), soit pour des raisons subjectives (absence ou insuffisance de sentiment de solidarité du groupe et de préservation de ses caractéristiques propres).

19. Toute la question est maintenant de savoir si cette interconnexion du religieux et du racial est juridiquement consacrée par les instruments internationaux à portée universelle.

## **B. La protection universelle contre les discriminations aggravées**

20. Deux catégories de textes sont à distinguer : ceux à caractère général et portant sur la protection des droits de l'homme et ceux à caractère spécifique portant sur une catégorie particulière de droits à protéger. La nature de ces textes (conventions, déclarations) et leur intérêt par rapport au problème qui nous préoccupe sont variables. Aucun de ces textes ne prévoit, cependant, l'hypothèse de l'aggravation de la discrimination en lui réservant un traitement juridique spécifique par rapport aux discriminations séparées. D'ailleurs, ceci expliquant peut-être cela; aucun des textes étudiés ne déclare protéger les minorités en tant que telles. Ce sont seulement les personnes qui appartiennent à ces dernières qui sont visées. Ce constat doit, pourtant, être nuancé. Aucun des instruments examinés ne réserve un accueil défavorable à l'intersection entre le racial et le religieux. Certains même lui consacrent une référence explicite.

### **1. Les textes de portée générale**

#### **a) La Charte des Nations Unies et la Déclaration universelle des droits de l'homme**

21. Contrairement au Pacte de la Société des Nations, la Charte des Nations Unies affirme "le respect universel des droits de l'homme et des libertés fondamentales, d'égalité et de non-discrimination". La formule est identique : "... sans distinction de race, de sexe, de langue ou de religion" (voir art. 1, par. 3; 13, par. 1 b); 55 c); 76 c))<sup>21</sup>, même si la Charte ne vise pas spécialement la protection des minorités. Cette approche est parfaitement compréhensible dans la mesure où l'objectif d'universalité qui est recherché commande l'affirmation des principes destinés à être appliqués partout, indépendamment de la situation particulière d'une catégorie de droits à protéger ou de problème particulier à une région donnée du monde; c'est l'interprétation de tel ou tel principe qui permet d'envisager son application à une catégorie particulière de droits à protéger.

22. Or à cet égard, l'apport de la Charte est important :

a) Elle a d'abord consacré le principe de non-discrimination et d'égalité, base juridique fondamentale de la protection de tout groupe ou minorité, notamment des personnes qui nous concernent et qui sont victimes d'une aggravation de la discrimination;

b) Elle a intégré ce principe dans le cadre de la protection internationale des droits fondamentaux de l'homme (voir Préambule, par. 2, et Art. 1, par. 3), ce qui est de nature à poser à la charge des États non seulement des obligations négatives de traitement non discriminatoire, mais également une protection spécifique des personnes concernées. L'évolution du droit en la matière a montré que la priorité donnée aux droits de l'homme, loin de reléguer les droits des groupes au second plan, les a, au contraire, intégrés. La protection des minorités et des groupes contre la discrimination, notamment la discrimination aggravée, fait désormais partie intégrante de la protection internationale des droits de l'homme, ce qui est de nature à résoudre l'apparente contradiction entre l'impératif de la préservation de l'identité du groupe minoritaire et celui de l'intégrité de l'État [Malinverni, 1991; De Witte, 1991]<sup>22</sup>.

23. L'ensemble des textes relatifs aux minorités, prévoient d'ailleurs que la protection de ces dernières ne doit pas être incompatible avec les principes fondamentaux du droit international, y compris la souveraineté, l'intégrité et l'indépendance politique des États<sup>23</sup>.

24. Par rapport à la Charte des Nations Unies, la Déclaration universelle des droits de l'homme du 10 décembre 1948 apporte davantage de précision relativement à la question qui nous préoccupe :

a) D'abord, bien que la Déclaration ne vise pas expressément les droits de personnes appartenant notamment à des minorités ethnoreligieuses, la généralité des expressions utilisées à l'article 2, paragraphe 1 "... ou de toute autre opinion ... ou de toute autre situation" permet de couvrir les discriminations raciales aggravées par des discriminations religieuses;

b) En ce qui concerne ces dernières, l'article 18 de la Déclaration constitue une véritable référence en la matière et a d'ailleurs inspiré tous les textes ultérieurs. On en retiendra pour le moment trois éléments importants :

i) La liberté de religion implique aussi la liberté de changer de religion;

ii) Cette liberté ne se limite pas à la religion proprement dite, mais s'étend aussi à la liberté de conviction;

iii) Elle implique enfin la liberté de manifester ou de ne pas manifester sa religion ou sa conviction.

## **b) Les Pactes internationaux de 1966**

25. Les Pactes internationaux relatifs aux droits de l'homme du 16 décembre 1966, ont réalisé, à cet égard, un saut qualitatif considérable. C'est surtout le Pacte relatif aux droits civils et politiques qui contient un nombre important de dispositions pertinentes<sup>24</sup> dont le champ d'application a été précisé et enrichi par la jurisprudence et les observations du Comité des droits de l'homme. De l'analyse séparée et croisée de ces dispositions, il résulte que les fondements

d'un droit à une non-discrimination aggravée peut être déduit tant de l'interférence entre les concepts utilisés par le Pacte, que de leur mise en œuvre.

i) **L'interférence conceptuelle**

26. Ainsi que le fait constater le Comité des droits de l'homme, dans son Observation No 18 du 4 septembre 1992, le Pacte ne contient pas de définition du terme "discrimination" et n'indique pas ce qui constitue la discrimination, au sens de ses différentes dispositions, en particulier le paragraphe 1 de l'article 2<sup>25</sup>. Dans la même Observation, le Comité apporte un certain nombre d'éléments de nature à préciser les contours conceptuels de la question objet de cette étude : il se réfère expressément à la définition de la discrimination prévue notamment par la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale de 1965, et laisse donc entendre que la discrimination au sens du Pacte relatif aux droits civils et politiques doit être comprise comme ayant une signification comparable<sup>26</sup>. Tout en indiquant que la jouissance des droits et des libertés dans des conditions d'égalité n'implique pas, dans tous les cas, un traitement identique, le Comité a une conception large du droit à la non-discrimination pour couvrir toutes formes de discriminations, même celles qui sont relatives à des droits non reconnus explicitement par le Pacte<sup>27</sup>. Précisément, lorsque les droits sont reconnus par le Pacte et que leur violation prend une forme aggravée en raison des implications d'identités multiples des personnes appartenant à des minorités; sur le plan strictement juridique, la discrimination ne peut pas faire l'objet d'un traitement identique, d'une part, à celle affectant un droit non reconnu par le Pacte, et, d'autre part, à celle affectant un droit protégé par le Pacte, mais constituant en quelque sorte une simple "violation".

27. Deux dispositions du Pacte peuvent concerner spécialement les groupes et minorités qui font l'objet de notre étude : l'article 18 et l'article 27.

***Article 18***

28. Cet article s'inspire fortement de l'article 18 de la Déclaration universelle de 1948, il consacre la liberté de religion et - bien que la formulation y soit moins explicite que dans l'article de la Déclaration - la liberté de changer de religion. Il est impossible de trouver une définition satisfaisante de la "religion protégée" en raison des importantes différences de fonctions entre les divers systèmes connus. Le Pacte semble tenir compte de cette difficulté en consacrant - à l'instar de la Déclaration universelle - une acception large de la notion. Ainsi, tout système de croyance et de pratique fondé sur la relation à un être suprême, à une ou plusieurs divinités ou spiritualités, à des choses sacrées, ou simplement à l'Univers, semble rentrer dans le cadre du champ d'application de cet article.

29. Cependant, le fait religieux est nettement plus complexe : il se distingue des autres manifestations d'opinion ou de conviction en ce sens qu'il ne se réduit pas à une question de for intérieur, à une simple question de liberté de conscience ou de conviction. Comme le font observer plusieurs auteurs, les religions sont des systèmes de croyances et de pratiques, de mythes, de rites et de cultes ayant pour effet d'unir entre eux les membres d'un groupe et d'assurer sa permanence et souvent même son identité ethnique [Yacoub, 1998; Ben Achour, 1994]<sup>28</sup>. Les religions, pourtant causes des guerres les plus meurtrières, ont sauvé l'identité de plusieurs peuples. Il en est ainsi du catholicisme pour les Polonais et les Irlandais; du christianisme orthodoxe pour les Bulgares, les Grecs et les Serbes; du judaïsme pour les Israéliens et les minorités juives à travers le monde; de l'islam pour les Pakistanais,

les Bosniaques, les Kosovars et les nombreux musulmans en occident; de nombreuses religions, polythéistes, traditionnelles en Afrique et en Asie et chez les autochtones d'Océanie et d'Amérique. Il en résulte que le fait religieux a souvent du mal à se dissocier de la cohésion identitaire voire ethnique d'un groupe social et recouvre largement le fait minoritaire [Ben Achour, 1994]<sup>29</sup>. Les discriminations, les mesures intolérantes, les pratiques xénophobes ne peuvent pas être qualifiées ni traitées de manière séparée. La discrimination est aggravée parce qu'il est difficile de dissocier, dans certains cas, l'ethnique du religieux.

### *Article 27*

30. Cet article vise directement les minorités; il est bon de le citer *in extenso* :

"Dans les États où il existe des minorités ethniques, religieuses ou linguistiques, les personnes appartenant à ces minorités ne peuvent être privées du droit d'avoir, en commun avec les autres membres de leur groupe, leur propre vie culturelle, de professer et de pratiquer leur propre religion ou d'employer leur propre langue."

Plusieurs auteurs ont disserté à son sujet [Capotorti, 1991; Fenet et Soulier, 1989; Rouso-Lenoir, 1994; Duffar, 1995]<sup>30</sup>. On connaît les nombreux problèmes que pose cet article, en particulier son intérêt par rapport à l'article 18 du Pacte<sup>31</sup>, ou l'interprétation de l'expression "dans les États où il existe des minorités"<sup>32</sup> ou encore les titulaires des droits garantis<sup>33</sup>. L'article 27 s'applique aux personnes victimes d'une aggravation de la discrimination, parce que cette dernière ne touche pas "un individu isolé", mais une personne appartenant à une collectivité humaine ethniquement différente de la majorité ou des autres minorités. C'est l'expression "minorités ethniques, religieuses ou linguistiques" qui mérite un examen approfondi par rapport à la question qui nous préoccupe.

31. L'utilisation de l'expression "minorités ethniques" n'est pas fortuite. L'histoire de cet article nous apprend que le mot "ethnique" a été substitué au mot "racial". M. Capotorti résume parfaitement la justification de cette substitution : "les groupements soi-disant raciaux ne répondaient pas à des données scientifiques et tendaient à devenir indistincts à la suite d'un processus d'évolution, du mariage entre les membres des différents groupes et des changements qui surviennent dans le domaine des idées et des croyances. [...] le mot 'ethnique' paraissait plus approprié, car il se rapportait à toutes les caractéristiques biologiques, culturelles et historiques, tandis que le mot 'raciales' ne se rapportait qu'aux caractéristiques héréditaires physiques" [E/CN.4/Sub.2/384/Rev.1, par. 197]<sup>34</sup>.

32. Ces observations n'exigent pas de plus amples commentaires. Disons simplement que les rédacteurs de l'article 27 du Pacte ont retenu, en définitive, la catégorie la plus large qui soit susceptible d'englober toutes les autres, y compris celle qui se différencie par des caractéristiques génétiques, supposées ou réelles.

33. Le problème n'est pas pour autant simple. Il se complique lorsqu'on tente de définir cette catégorie large qu'est "l'ethnie". L'ethnie (en grec "ethnos", c'est-à-dire peuple) est une catégorie sociologique. Elle est définie par les sociologues comme "une collectivité qui se définit [...] par l'existence d'un ou de plusieurs traits communs, tels que la langue, la religion, l'origine tribale, la nationalité ou la race et le fait que ses membres partagent le même sentiment d'identité" [Stavenhagen, 1991; Breton, 1992]<sup>35</sup>. Cela revient à dire que l'ethnie en tant que catégorie sociologique recouvre largement la notion juridique de minorité ethnique, voire de minorité

tout court. Parmi les éléments discriminants des deux notions, la religion en constitue un, parfois substantiel puisque, dans les deux cas, c'est cette dernière qui participe à forger l'identité du groupe. Du coup, on est porté à douter de l'intérêt de distinguer les différents types de minorités.

34. Le mot "minorité" n'est-il pas apte à se suffire à lui-même, puisque ce qui distingue celle-ci de la majorité (ou des autres minorités), ce sont précisément des caractéristiques qui participent à la définition même de la notion (voir, par exemple, la définition de Capotorti citée au paragraphe 14 ci-dessus) - ainsi que de l'ethnie d'ailleurs - et ne sont pas constitutives, par conséquent, de catégories distinctes.

35. En réalité, l'intérêt de la distinction de l'article 27 se justifie largement. Une minorité peut être seulement linguistique, comme elle peut être seulement raciale, au sens physique du mot, tout en partageant avec la majorité la langue et la religion. Cependant, souvent, les caractéristiques des minorités, en particulier les ethniques (au sens sociologique) et religieuses se recouvrent, se mélangent. La religion participe à la définition de l'ethnicité, celle-ci s'exprime à travers la religion et la langue.

36. Il en résulte - mais le Pacte relatif aux droits civils et politiques n'en tire pas toutes les conséquences - que les discriminations seront d'autant plus aggravées qu'il est bien difficile de déterminer, parmi les deux caractéristiques cumulées, celle qui est visée par l'auteur de la discrimination.

## ii) La mise en œuvre des concepts

37. L'interprétation de l'article 2, paragraphe 1 (Clause de non-discrimination) et de l'article 26 (Égalité devant la loi et égale protection de la loi), a permis au Comité des droits de l'homme de l'ONU d'étendre considérablement le champ d'application du Pacte et d'élaborer une jurisprudence audacieuse du droit à la non-discrimination. La non-reconnaissance d'un droit par le Pacte n'a pas fait obstacle à l'applicabilité de l'article 26 et à la compétence du Comité en la matière<sup>36</sup>. C'est ce type de construction prétorienne audacieuse qui peut être conçu relativement aux discriminations aggravées. Il appartient au Comité d'exploiter toutes les ressources du Pacte à cet égard. Et c'est d'autant plus concevable que, dans cette hypothèse, il y a violation de plusieurs dispositions du Pacte :

- a) La clause générale de non-discrimination du paragraphe 1 de l'article 2;
- b) Le principe de la liberté de religion ou de conviction tel que précisé par l'article 18;
- c) Les droits dont bénéficient les personnes appartenant à des minorités ethniques et religieuses au titre de l'article 27.

38. En définitive, contrairement à l'hypothèse de l'article 26, il ne s'agit pas d'un droit à la non-discrimination relativement à un droit nouveau non prévu par le Pacte, mais à des droits affirmés dans plusieurs dispositions du Pacte et résultant d'identités multiples (religieuse et ethnique). L'aggravation de la discrimination nous semble devoir s'imposer logiquement<sup>37</sup>.

## 2. Les instruments spécifiques

39. Depuis la création de l'ONU, un nombre important de textes ont été adoptés visant à éliminer des discriminations dans les domaines les plus variés ou à protéger certains groupes.

Certains ont un intérêt particulier et touchent directement l'objet de notre étude. D'autres, élaborés sur le modèle de la Charte des Nations Unies et la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948, ont un intérêt relativement secondaire bien que l'esprit général soit loin d'être défavorable à la rencontre entre le racial et le religieux.

a) **La consécration explicite**

i) **Les instruments protégeant les groupes**

40. La Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide adoptée le 9 décembre 1948 est d'une importance essentielle pour notre propos. Son article II définit le génocide comme l'un des actes commis "dans l'intention de détruire, en tout, ou en partie, un groupe national, ethnique, racial ou religieux, comme tel". L'article 4 du Statut du Tribunal pénal pour l'ex-Yougoslavie créé le 22 février 1993 et l'article 6 du statut de la Cour pénale internationale adopté à Rome le 17 juillet 1998 reproduisent la même définition<sup>38</sup>. Il est évident que le crime de génocide peut cristalliser de la manière la plus "odieuse" (voir le troisième alinéa du préambule de la Convention) la rencontre entre le racial et le religieux. Contrairement au crime contre l'humanité, le génocide, même s'il est perpétré contre des individus, vise la destruction des fondements mêmes d'une entité humaine ou d'un groupe notamment ethnoreligieux<sup>39</sup>. "[...] le génocide [...] est un crime du droit des gens" (art. I de la Convention); il "bouleverse la conscience humaine, inflige de grandes pertes à l'humanité [...] et est contraire à la loi morale ainsi qu'à l'esprit et aux fins des Nations Unies"<sup>40</sup>. L'histoire nous renseigne que lorsqu'il est perpétré, le génocide vise l'identité totale d'un groupe, c'est-à-dire son "intégrité physique ou mentale" (art. II b) de la Convention). Le mot "mentale" résume à lui seul la forme la plus criminelle de l'aggravation. Les "purifications ethniques" commises tout au long de l'histoire de l'humanité avaient pour objectif de porter atteinte à la fois à l'identité raciale, religieuse et culturelle d'un groupe ou d'un peuple, parfois même à son existence physique. Aucune dissociation ne peut, par conséquent, être admise.

41. L'évolution de la notion de crime de génocide dans la jurisprudence récente du Tribunal pénal pour l'ex-Yougoslavie mérite quelques commentaires par rapport à la question qui nous préoccupe ici. Trois éléments cumulatifs sont requis pour qu'il y ait génocide<sup>41</sup> :

- a) L'élément matériel constitué par des actes criminels énumérés par ces différents textes;
- b) L'élément moral : une "intention de détruire, ou tout ou en partie, un groupe [...] comme tel";
- c) Un élément *ratione personae* : le génocide doit viser un groupe "national, ethnique, racial ou religieux"<sup>42</sup>.

42. Par rapport à l'objet de notre étude, le problème qui se pose est relatif à la lecture croisée de ces éléments dont la mise en œuvre n'est pas aussi aisée qu'il y paraît de prime abord. Le crime de génocide reste une notion ambiguë [Verhoeven, 1991; Castillo, 1994]<sup>43</sup>. Et c'est précisément cette ambiguïté qui requiert, toutes proportions gardées, une analyse attentive par rapport aux discriminations aggravées. D'abord, en ce qui concerne l'élément matériel, les textes pertinents en matière de génocide ne visent, en principe, que les atteintes aux personnes à l'exclusion des dommages causés aux biens. Le génocide dit "culturel" ou "ethnocide",

c'est-à-dire celui qui vise notamment la destruction de la langue, de la religion ou de la culture d'un groupe ne semble pas pris en considération, bien qu'il puisse traduire de la manière la plus intense le crime de génocide<sup>44</sup>.

43. Le Tribunal pénal pour l'ex-Yougoslavie n'utilise nulle part le concept de "génocide culturel" dans sa définition à l'article 4 de son statut, ni dans ses qualifications ou interprétations du crime de génocide. L'on sent, toutefois, que l'idée fait son chemin, dans l'affaire Karadzic et Mladic où le Tribunal le mentionne à plusieurs reprises : en effet, dans l'acte d'accusation<sup>45</sup>, on parle d'un génocide physique, politique, légal et culturel (note 58, p. 21, par. 44), de destruction systématique d'édifices de culte (p. 6, par. 11), de destruction quasi systématique du patrimoine culturel musulman et catholique (p. 8, par. 15) ou d'une volonté d'annihilation du culte et du rite religieux (p. 19, par. 41). La juridiction pénale fait même mention de mémoricide et d'une politique de nettoyage culturel visant à éradiquer la mémoire (p. 61, par. 94; p. 35, par. 60). De même, dans cette affaire, on mentionne que la destruction répandue et systématique de nombreux édifices du culte a détruit, traumatisé, ou déshumanisé la plupart des aspects de la vie des collectivités musulmanes et croates bosniaques dans les régions tombées sous le contrôle de l'administration des Serbes de Bosnie (p. 9, par. 30 et 31).

44. Il ne s'agit nullement de mettre sur le même pied d'égalité les discriminations aggravées objet de notre étude et le génocide culturel. D'ailleurs, l'hypothèse d'une destruction exclusivement culturelle demeure exceptionnelle. Comme le fait observer Verhoeven, "dans bien des cas, l'ethnocide ne sera en effet que le versant 'culturel' d'un génocide proprement dit, ce qui doit suffire à en organiser la répression"<sup>46</sup>. Cependant, lorsqu'elles sont répétitives et prennent, bien entendu, une certaine ampleur, les discriminations aggravées, qu'elles soient le fait de l'État ou de particuliers<sup>47</sup>, sont très voisines du génocide culturel ou du génocide proprement dit. En tout cas, même si l'on considère que la comparaison est inopportune et non fondée, ces discriminations ne peuvent, à fortiori, recevoir le même traitement que les discriminations séparées. On pourra nous rétorquer, à juste titre, que le génocide requiert une intention génocidaire de son auteur. Là encore, le problème est loin d'être simple et la solution proposée corrobore la thèse d'un régime spécial devant, en vertu du bon sens, régir les discriminations dont sont victimes les personnes à identités multiples.

45. Il ne peut y avoir de génocide sans "l'intention de détruire, ou tout ou en partie, un groupe [...] comme tel". Comme l'a souligné H. Donnedieu De Vabres "la théorie du génocide [...] déroge ainsi au droit commun en ce qu'elle englobe le mobile dans la constitution légale du délit"<sup>48</sup>. Le problème est de savoir si l'intention génocidaire suffit, ou si en plus un seuil quantitatif est matériellement requis pour que les éléments de l'infraction soient réunis. S'il est vrai que les textes pertinents n'imposent aucun seuil quantitatif, la notion de groupe semble faire partie intégrante de la définition du génocide<sup>49</sup>. La nature même du crime implique une volonté de détruire une proportion significative du groupe [Whitaker, 1985; Ternon, 1995]<sup>50</sup>.

46. Pourtant, la thèse contraire peut être soutenue. En effet, dans un système où l'intention joue un rôle décisif, "l'important - comme l'écrit Verhoeven<sup>51</sup> - c'est l'auteur du crime plutôt que le nombre de ses victimes". Puisque c'est l'intention de détruire un groupe en tant que tel qui est décisive, le nombre des victimes n'est pas un élément constitutif de l'infraction [Verhoeven, 1991]<sup>52</sup>. Rien n'interdit, par conséquent, de qualifier un crime de génocide, alors même qu'une seule personne en a été victime, ou, du moins, que ses victimes soient très peu nombreuses [Verhoeven, 1991; Glaser, 1970; Planzer, 1956]<sup>53</sup>. Cette thèse est audacieuse. Dans sa logique, les discriminations aggravées dirigées contre une seule personne ou un nombre réduit

de personnes appartenant à une minorité ou à un groupe ethnoreligieux peuvent, en effet, revêtir une dimension génocidaire, dès lors que l'intention de leur auteur est prouvée et bien établie en vue d'atteindre, à travers cette (ces) personne(s), la destruction du groupe ou de la minorité comme tels.

47. Loin d'être fantaisiste, cette thèse doit être envisagée avec le plus grand sérieux<sup>54</sup>. Car, en définitive, si l'on s'attache à une lecture fidèle des textes pertinents, ce qui est exigé, ce n'est pas la destruction d'une partie ou de la totalité d'un groupe, c'est "l'intention de détruire, ou tout ou en partie, un groupe [...] comme tel". Bien entendu, la preuve d'une telle intention sera difficile. En pratique, cependant, l'élément matériel permet souvent de prouver l'intention génocidaire. Les génocides se matérialisent généralement par des actes (meurtres, disparitions, massacres, déportation de population, mesures destinées à entraver les naissances au sein d'un groupe, viols, etc.) commis à une échelle tellement vaste et grave que l'intention de leurs auteurs peut en être déduite.

48. C'est ce qui semble ressortir des jugements du Tribunal pour l'ex-Yougoslavie : dans l'affaire Nikolic<sup>55</sup>, le Tribunal ne fait pas référence à un nombre de victimes en particulier, mais souligne l'ampleur du "nettoyage ethnique" effectué dans la région de Vlasenica; il indique, précisément, que l'intention peut être reliée aux actes qui s'inscrivent dans le cadre de la politique de "nettoyage ethnique" en œuvre dans la région, pour être déduite, de façon générale, de cette politique. Le Tribunal s'exprime en ces termes :

"Il est apparu au regard du dossier que la politique discriminatoire instaurée à Vlasenica, dans laquelle s'inscrivent les actes de Dragon Nikolic, visait plus particulièrement à 'nettoyer' la région de sa population musulmane. Cette politique de 'nettoyage ethnique' a pris, en l'espèce, la forme d'actes discriminatoires d'une gravité extrême, qui tendraient à mettre en évidence son caractère génocidaire."<sup>56</sup>

49. De même, dans l'affaire Karadzic et Mladic, le Tribunal relève le rapport entre la massivité des effets destructeurs des actes qui lui sont soumis et l'intention génocidaire<sup>57</sup>. Dans cette affaire les juges ont tendance à considérer que l'intention prime sur le nombre des victimes : "le seul nombre des victimes sélectionnées uniquement à cause de leur appartenance à un groupe" pouvait révéler une intention génocidaire<sup>58</sup>. Dans d'autres affaires, le Tribunal développe la même argumentation de la relation causale entre "le nettoyage ethnique planifié" ou de "la gravité de la purification ethnique" et "l'intention génocidaire" (affaires de l'hôpital de Vukovar et de Srebrenica)<sup>59</sup>. Pourtant, en l'affaire Karadzic et Mladic, le Tribunal développe l'idée que l'intention génocidaire peut être soit expresse soit implicite<sup>60</sup>. Elle peut même être déduite d'actes qui ne relèveraient pas nécessairement de l'énumération du paragraphe 2 de l'article 4 de son statut<sup>61</sup>. Les juges ont ainsi considéré comme pouvant atteindre les fondements du groupe la transmission à l'enfant d'une identité ethnique nouvelle par la conception forcée ou même la destruction de mosquées, d'églises catholiques ou de bibliothèques. Ces actes discriminatoires doivent cependant s'intégrer dans le cadre de la doctrine générale du projet politique visant à porter atteinte, par leur répétition, au fondement même du groupe<sup>62</sup>. Ainsi, comme il vient d'être dit, "l'ethnocide" ou "génocide culturel" n'est pas absent de l'esprit des juges, bien que les instruments conventionnels semblent réserver une acception limitative des actes constitutifs de ce crime du droit des gens.

50. Enfin, le génocide doit viser un groupe, qualifié par les textes pertinents de "national, ethnique, racial ou religieux". Si l'on sait qui en est exclu, aucun de ces textes ne définit les

groupes bénéficiaires de la protection<sup>63</sup>. Bien que pour certains auteurs, ces notions aient chacune un sens distinct [Glaser, 1970]<sup>64</sup>, il est difficile, nous l'avons dit, de dégager avec précision des frontières étanches entre elles [Verhoeven, 1991]<sup>65</sup>. Là encore, la jurisprudence du Tribunal pénal pour l'ex-Yougoslavie est édifiante pour l'objet de notre étude.

51. D'abord il ne semble pas que ces imprécisions aient posé une quelconque difficulté au Tribunal, confirmant en cela l'idée déjà évoquée que le droit international est habitué à protéger, en l'absence d'un accord généralisé quant aux destinataires de la protection. Ensuite, force est de constater la variation terminologique dans les concepts utilisés avec, cependant, une certaine préférence pour certains d'entre eux. Ainsi, la notion de race apparaît très rarement dans les références que fait le Tribunal aux groupes visés par le crime de génocide. Dans l'affaire Meakic, le Tribunal vise "les Musulmans bosniaques et les Croates bosniaques en tant que groupes nationaux, ethniques, *raciaux* [c'est nous qui soulignons] ou religieux"<sup>66</sup>. Par contre, en plus de l'utilisation de l'expression générique de nettoyage "ethnique", ce sont les termes de "*groupes*" (groupes nationaux bosniaques, bosniaques croates, bosniaques musulmans)<sup>67</sup>, de "*collectivités*" (collectivités musulmanes et Croates bosniaques)<sup>68</sup>, de "*population*" (population musulmane)<sup>69</sup> qui sont fréquemment utilisés. Par ailleurs, le Tribunal ne semble pas formaliste quant au clivage groupe national/autres groupes (essentiellement ethnique et religieux). En effet, les groupes visés sont tantôt qualifiés de groupe *national* (groupes nationaux bosniaques, bosniaques croates, bosniaques musulmans), tantôt semblent être définis par rapport à leur identité *religieuse* (collectivités musulmanes), tantôt même, par rapport à un mélange entre le *national* et le *religieux* (groupe national bosniaque musulman). Lorsqu'il vise ce dernier groupe, la religion devient même "une nationalité", confirmant en cela ce qui a été dit à propos de l'ethnicité de la religion. Enfin, quant il parle de "nettoyage ethnique" le Tribunal vise tous ces groupes réunis, victimes du génocide. Ce qui est de nature à conférer au critère ethnique une dimension tellement lâche qu'il englobe et le national et le religieux, voire le racial; contrairement aux instruments conventionnels qui semblent consacrer une distinction nette entre le "groupe national, ethnique, racial ou religieux"<sup>70</sup>.

52. Au total, le but de cette étude n'est pas de démontrer la gravité du crime de génocide; cette notion se suffisant amplement à elle-même. Pour certains auteurs, le génocide se présente même comme "un cas aggravé ou qualifié de crime contre l'humanité" [Glaser, 1970]<sup>71</sup>. L'objectif de cette analyse se situe à un autre niveau. L'analyse des éléments constitutifs du génocide, en particulier l'élément intentionnel, mais sans exclure les autres, nous a permis de déceler une ambiguïté, voire un certain trouble conceptuel et méthodologique, de nature à rapprocher, dans une certaine mesure bien entendu, ce crime des discriminations aggravées objet de l'étude. De toutes les manières, entre le génocide - à supposer que sa définition soit claire - et une discrimination simple, il y aurait une variation quantitativement considérable de discriminations dont la gravité est progressive, pour atteindre celles qui ne peuvent certainement pas être qualifiées de génocide, mais qui requièrent un régime spécial, parce qu'elles touchent des personnes dont l'appartenance identitaire se trouve au confluent de la religion et de la race.

## ii) Les instruments relatifs à l'élimination des discriminations

53. Ce sont des textes relatifs à l'élimination des discriminations raciales et religieuses qui traduisent cette rencontre et peuvent même constituer un fondement juridique solide à toute action dans ce domaine. Les principaux textes prévoyant des dispositions pertinentes sont :

a) La Déclaration des Nations Unies sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale du 20 novembre 1963;

b) La Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale du 21 décembre 1965;

c) La Déclaration sur l'élimination de toutes les formes d'intolérance et de discrimination fondées sur la religion ou la conviction du 25 novembre 1981;

d) La Déclaration des droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques du 18 décembre 1992.

54. Force est d'abord de constater que dans les instruments cités, la notion même de discrimination entre les êtres humains - qui n'est pas toujours définie - est condamnée avec vigueur parce qu'elle est "une offense à la dignité humaine" et "un désaveu des principes de la Charte des Nations Unies" (art. 1 de la Déclaration de 1963; art. 3 de la Déclaration de 1981) et parce qu'elle "est susceptible de troubler la paix et la sécurité entre les peuples ainsi que la coexistence harmonieuse des personnes au sein d'un même État" (art. 7 du préambule de la Convention de 1965). Dans la plupart de ces instruments, les points de rencontre entre le racial et le religieux sont multiples. C'est à partir de la définition même de la discrimination, de son étendue et des mesures tendant à l'empêcher que l'on peut déceler cette rencontre.

55. Ainsi, dans son article 3, paragraphe 1, la Déclaration de 1963 indique expressément que "des efforts particuliers seront faits pour empêcher toute discrimination fondée sur la race, [...] notamment en matière [...] de religion. De même dans son article premier, paragraphe 1, la Convention de 1965 apporte une définition large de l'expression "discrimination raciale" qui n'est pas exclusivement fondée sur des critères anatomiques (race, couleur), mais aussi sur "l'ascendance ou l'origine nationale ou ethnique" et qui a pour but de rompre l'égalité "dans les domaines politique, économique, social et culturel ou dans tout autre domaine de la vie publique". La religion en tant qu'expression publique de la vie d'une nation ou d'un groupe social peut intégrer ces domaines. L'article 5 de la Convention de 1965 confirme, si besoin est, cette extension de la discrimination raciale au domaine religieux; en vertu de l'alinéa d) vii) de cet article, les États s'engagent à interdire et à éliminer la discrimination raciale et à garantir l'égalité de traitement, notamment en matière de "droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion". Le racial au sens ethnique recouvre ainsi entièrement le religieux. Enfin l'article 3 de la Déclaration sur la race et les préjugés raciaux du 27 novembre 1978 traduit avec beaucoup plus de force les fondements juridiques de la non-discrimination aggravée en affirmant que "l'intolérance religieuse motivée par des considérations racistes..." est incompatible avec les exigences d'un ordre international juste et garantissant le respect des droits de l'homme.

56. La Déclaration du 25 novembre 1981 doit être comprise dans le même esprit, mais dans le sens inverse, c'est-à-dire du religieux vers le racial. Certes les termes "intolérance et discrimination fondées sur la religion ou la conviction" sont définis exclusivement sur la base de considérations religieuses (voir art. 2, par. 2); contrairement aux textes sur les discriminations raciales étudiés plus haut où le racial est entendu largement d'un double point de vue, pour recouvrir et l'ethnique (qui est lui-même défini par des paramètres notamment religieux) et le religieux en tant que tel. Toutefois, de nombreuses dispositions de la Déclaration renvoient à des instruments où l'intersection entre les deux discriminations peut être déduite (al. 1, 2 et 7 du préambule, art. 3). De plus, l'alinéa 6 du préambule établit même, une relation causale entre la liberté religieuse et l'élimination de la discrimination raciale en affirmant que "... la liberté

de religion ou de conviction devrait également contribuer [...] à l'élimination [...] de la discrimination raciale".

57. La Déclaration des droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques du 18 décembre 1992 constitue un pas important en matière de protection des minorités [Bokatola, 1993]<sup>72</sup>. Son article premier, paragraphe 1, dispose que "les États protègent l'existence et l'identité nationale ou ethnique, culturelle, religieuse et linguistique des minorités, sur leurs territoires respectifs et favorisent l'instauration des conditions propres à promouvoir cette identité". En réalité, la Déclaration vise essentiellement les droits individuels dont devraient bénéficier les personnes appartenant à des minorités. La quasi-totalité des dispositions de la Déclaration s'adressent à ces personnes et non aux minorités en tant que telles. Par ailleurs, le clivage "minorités nationales *ou* ethniques, religieuses et linguistiques" est malheureux et ne correspond pas toujours aux configurations des minorités dans le monde. Une minorité nationale peut avoir en même temps des spécificités ethniques *ou/et* religieuses, différentes de la majorité ou des autres minorités<sup>73</sup>.

58. Au total, bien que l'aggravation de la discrimination ne soit pas prévue et ne bénéficie nullement d'un traitement spécial ou prioritaire, force est de constater que, parce que la quasi-totalité des instruments spécifiques consacrent explicitement la rencontre entre le racial et le religieux, en particulier du premier vers le second, la discrimination dont peut être victime une personne ou une minorité religieuse peut se caractériser comme une discrimination raciale<sup>74</sup>. De même, une mesure discriminatoire ou une pratique xénophobe fondée sur la religion ou la conviction, au sens de la Déclaration de 1981, peut viser l'intégrité identitaire *et/ou* ethnique d'un groupe.

#### **b) La consécration implicite**

59. Depuis la création de l'ONU, un nombre impressionnant de textes à caractère conventionnel ou non ont été adoptés en vue de protéger, soit une catégorie spécifique de personnes, soit des biens dont l'importance est particulière, soit encore certains domaines, contre les diverses discriminations. Il est difficile d'analyser en détail tous ces textes dans le cadre de notre étude. Aussi, ne seront examinées que les dispositions liées à la question de la rencontre du racial et du religieux.

#### Organisation internationale du Travail

60. En matière d'emploi, plusieurs instruments ont été adoptés. C'est le cas des conventions adoptées dans le cadre de l'OIT. Les dispositions relatives aux discriminations ont été calquées sur le modèle de la Charte des Nations Unies et de la Déclaration universelle de 1948, c'est-à-dire que les discriminations sont traitées, généralement, de manière séparée.

#### Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture

61. L'éducation et la culture peuvent également constituer le siège de discriminations aggravées. Les conventions et autres textes à caractère non conventionnel adoptés dans le cadre de l'UNESCO contiennent de nombreuses dispositions intéressantes. D'abord en matière d'éducation, la Convention concernant la lutte contre la discrimination dans le domaine de l'enseignement du 14 décembre 1960 prohibe les discriminations telles que définies dans l'article premier notamment sur des bases raciales, religieuses ou d'origine nationale.

La Convention vise dans ses articles premier et 5 non seulement "les personnes" mais aussi "les groupes" et "les minorités nationales et religieuses"<sup>75</sup>.

62. En matière de biens culturels, les conflits récents ont montré que des attaques délibérées à l'encontre de sites symboliques visent à détruire les caractéristiques les plus représentatives de l'identité culturelle et religieuse d'une ethnie. Parmi les nombreux textes approuvés dans le cadre de l'UNESCO, il convient de citer la Convention pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé adoptée à La Haye le 14 mai 1954; cet instrument considère parmi les biens culturels protégés, les biens meubles ou immeubles, qui présentent une grande importance pour le patrimoine culturel des peuples tels que les monuments d'architecture, d'art ou d'histoire, religieux ou laïques, etc.<sup>76</sup>.

63. Enfin, la rencontre du racial et du religieux est inséparable de la culture d'un peuple ou d'une minorité. L'UNESCO et plusieurs spécialistes [Capotorti, 1991]<sup>77</sup> admettent que la culture est essentiellement une affaire de tradition, au sens large, c'est-à-dire tout ce qui est socialement hérité ou transmis par la voie du langage, de l'image ou simplement de l'exemple : croyances, y compris religieuses, connaissances, usages, symboles. C'est dire que la culture recouvre dans une mesure non négligeable l'ethnicité d'un groupe ou d'une minorité et qu'une discrimination est susceptible d'être aggravée si elle vise une de ses composantes<sup>78</sup>.

64. Certains textes, tout en consacrant la rencontre entre le racial et le religieux, visent à protéger des catégories particulièrement vulnérables de personnes. Citons par exemple la Convention relative aux droits de l'enfant adoptée le 20 novembre 1989; elle contient un nombre important de dispositions pertinentes susceptibles de constituer un fondement à l'élimination des discriminations aggravées<sup>79</sup>. Parmi ces dispositions, on peut citer celle relative aux minorités qui élargit la protection contre les discriminations, notamment religieuses, aux peuples autochtones<sup>80</sup>. Par rapport aux minorités, l'expression "peuple ou population autochtone" est fondée sur trois éléments essentiels, à savoir l'antériorité dans un territoire donné, la non-domination et la revendication identitaire dont la substance peut se conjuguer avec des spécificités d'ordre religieux [Schulte-Tenckhoff, 1997]<sup>81</sup>. Plusieurs peuples indigènes se définissent également par leurs croyances et pratiques religieuses et il est bien difficile de ne pas parler dans ces cas de rencontre entre le racial et le religieux (voir ci-après, au chapitre II, la section A).

### **C. La protection régionale**

65. À des degrés, certes variables, aucun continent n'est à l'abri des conflits ou des tensions raciales et religieuses. Pourtant, l'étude des systèmes mis en place fait ressortir que le développement de ces derniers est loin d'être proportionnel à l'intensité réelle ou potentielle des discriminations séparées ou aggravées. En réalité, la prise en compte du fait minoritaire, en tant que siège idéal des discriminations aggravées, est fonction beaucoup plus du degré de développement de la protection régionale des droits de l'homme, de l'idée démocratique ou de l'État de droit, que des disparités raciales et religieuses dans une région ou dans une autre.

#### *Région africaine*

66. La variété ethnique et religieuse du continent africain est considérable. Les mêmes ethnies sont écartelées entre plusieurs États dont les frontières géographiques ne correspondent pas ou peu aux configurations humaines du continent. La Charte de l'Organisation de l'unité africaine

a eu la sagesse d'entériner cet état de fait, mais la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, adoptée le 28 juin 1981, n'est pas parvenue à définir le terme "peuples". S'agit-il d'une référence à l'ensemble de la population d'un État ou à des groupes ethniques - et donc aux minorités - au sein d'un même État ? En réalité la Charte de 1981 a évité d'affronter la question tant la réalité africaine est complexe. En fait, dans de nombreux États africains, il convient plutôt de parler de "minorités multiples", sans majorité. Quoiqu'il en soit, tout en ne reconnaissant pas explicitement le fait minoritaire, la Charte africaine de 1981 consacre dans son article 2 les droits et libertés des personnes selon une formulation très comparable à celle de l'article 2 du Pacte relatif aux droits civils et politiques en y ajoutant cependant les distinctions d'origine "ethnique"<sup>82</sup>. L'article 8 est par contre plus restrictif. La liberté de conscience, la profession et la pratique de la religion sont certes garanties. Toutefois, la liberté d'adopter une religion ou une conviction de son choix n'est pas prévue. De plus la restriction relative à "l'ordre public", non défini par la Charte de 1981, peut être source d'arbitraire<sup>83</sup>. Mais l'apport de la Charte est de développer les droits et devoirs envers la société, l'État, la famille et les autres collectivités (art. 27) en tenant compte de la promotion et la protection des valeurs traditionnelles et des valeurs africaines positives (art. 29). Dans de nombreuses dispositions, la Charte insiste sur l'idée de tolérance (art. 28, 29, etc.).

#### *Charte islamique du Caire*

67. La Déclaration du Caire des droits de l'homme en Islam du 5 août 1990 peut être rangée dans le même type de textes qui se seraient adaptés à leur contexte (le texte de la Déclaration se trouve, entre autres, dans le document A/45/421-S/21797, annexe III). Les discriminations fondées, notamment, sur la race, la couleur, la religion ou sur toute autre considération sont prohibées (art. 1). L'article 10 prévoit, cependant, que l'islam est la religion naturelle de l'homme; mais en même temps la déclaration affirme que toute personne a droit à la protection de sa religion (art. 18). La lecture croisée de ces dispositions est source de difficultés d'interprétation, car l'on ne sait pas si "la protection" prévue à l'article 18 concerne l'islam, en tant que religion naturelle de l'homme, ou toutes les autres religions en particulier des ethnies minoritaires.

#### *Charte arabe*

68. La Charte arabe des droits de l'homme adoptée le 15 septembre 1994 vise spécialement les minorités. Son article 29 dispose ce qui suit : "Les minorités ont le droit de bénéficier de leur culture et de manifester leur religion par le culte et l'accomplissement des rites". Mentionnons que sept États arabes ont exprimé des réserves concernant cet instrument. On remarquera que, contrairement aux instruments à portée universelle, cette liberté ne s'étend pas à l'enseignement ou à la pratique collective et publique des religions. Le préambule déclare cependant l'attachement des États parties aux textes internationaux pertinents (Déclaration universelle de 1948, Pactes de 1966, Déclaration du Caire de 1990).

#### *Région asiatique*

69. L'Asie est une mosaïque d'ethnies à religions multiples. La Déclaration des devoirs fondamentaux des peuples et des États asiatiques adoptée par l'Indonésie, la Malaisie, les Philippines et la Thaïlande le 9 décembre 1983 introduit le concept de "communautés culturelles" et de "valeurs asiatiques" tout en prévoyant de nombreuses dispositions relatives à la lutte contre la discrimination fondée sur la race, la religion, l'identité ou l'origine ethnique.

*Les Amériques*

70. Dans le continent américain, c'est la Convention américaine relative aux droits de l'homme (connue aussi sous le nom de "Pacte de San José de Costa Rica) adoptée le 22 novembre 1969 qui retient l'attention. Son article 12 rédigé selon le modèle de l'article 18 du Pacte relatif aux droits civils et politiques s'en distingue par trois spécificités. D'abord la liberté de conscience et de religion concerne non seulement la religion, au sens habituel du mot, mais s'étend également "aux croyances". Ensuite, cette liberté comprend également celle "de professer et de répandre sa foi ou ses croyances"<sup>84</sup>. Enfin, contrairement à l'obligation quelque peu vague de l'article 18, paragraphe 3, du Pacte, l'éducation conforme aux convictions constitue un droit que les parents ou les tuteurs peuvent faire valoir à l'encontre des États.

*Système européen*

71. Comparativement aux autres systèmes régionaux, le système européen est le plus évolué, tant sur le plan de la production normative que sur celui de la clarification jurisprudentielle de nombreuses règles, dont certaines sont d'ailleurs communes aux instruments universels (Déclaration universelle de 1948, Pacte relatif aux droits civils et politiques). Parmi les dispositions pertinentes les articles 14 et 9 de la Convention européenne des droits de l'homme du 4 novembre 1950 sont d'une importance essentielle. L'article 14 prohibe, pour la première fois en droit international, les discriminations fondées "sur l'appartenance à une minorité nationale". Certes, aucun texte actuellement en vigueur, y compris en Europe, n'est venu définir cette notion. Mais on peut estimer que celle-ci ne doit pas être seulement comprise dans un sens linguistique ou culturel, mais peut avoir en même temps des caractéristiques ethniques et religieuses. Car si l'identité minoritaire est constituée notamment par la religion, l'identité religieuse semble difficile à distinguer des autres attributs de l'identité des peuples et des individus (ethniques, raciales, etc.). L'article 9 garantit d'ailleurs la liberté de religion et de conviction. Toutefois la spécificité de cet article est que la réserve de "l'ordre public" a un contenu beaucoup plus précis de nature à la circonscrire dans les limites des exigences de la démocratie et du pluralisme.

72. D'autres instruments élaborés essentiellement dans le cadre du Conseil de l'Europe témoignent de l'importance et de l'urgence du fait minoritaire en Europe. On peut citer la proposition pour une convention européenne pour la protection des minorités adoptée le 18 février 1991 par la Commission européenne pour la démocratie par le droit, ou le projet de protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme sur les minorités du 1er février 1993<sup>85</sup>, ou précisément la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales adoptée le 10 novembre 1994 et entrée en vigueur le 1er février 1998; il s'agit du premier instrument multilatéral juridiquement contraignant, consacré aux minorités nationales<sup>86</sup>. Si la Convention énonce les principes de non-discrimination et de protection des minorités dans de nombreux domaines, elle n'apporte guère de précision sur la définition de la notion<sup>87</sup>.

## II. ASPECTS FACTUELS DES DISCRIMINATIONS AGGRAVÉES

73. Nous tenterons dans un premier temps une typologie des discriminations objet de l'étude, avant d'en apprécier, dans un second temps, le contenu et la portée.

## A. Essai de typologie

74. Les aspects factuels de la rencontre du racial et du religieux et des discriminations aggravées qui peuvent en résulter posent un problème d'identification et donc de typologies. Il y a des hypothèses que l'on peut qualifier d'évidentes, se situant l'une à l'extrême de l'autre.
75. La première est l'exemple type d'une discrimination aggravée; elle peut toucher des personnes de race et de confession différentes de la majorité ou des autres minorités d'un pays déterminé. C'est par exemple le cas de discriminations dont sont victimes les personnes de race noire et de confession musulmane dans un pays à majorité blanche et chrétienne. Ce peut être aussi le cas de personnes de race blanche et de confession chrétienne dans un pays à majorité noire ou non blanche et à confessions multiples non chrétiennes. Ce peut être également le cas des personnes de race blanche et de confession juive dans un pays à majorité non blanche et non juive<sup>88</sup>. Ce peut être enfin les discriminations dont sont victimes les populations autochtones dont les croyances et les caractéristiques physiques diffèrent du reste de la population.
76. À l'autre extrême, se situent les discriminations simples c'est-à-dire celles qui sont fondées exclusivement sur la religion ou sur des considérations exclusivement raciales. Les exemples types sont ceux dont sont victimes les nouveaux mouvements religieux ou qui se présentent comme tels<sup>89</sup>, ou les personnes de la même confession que la majorité de la population, mais de race manifestement différente<sup>90</sup>.
77. Entre ces deux extrémités, il y a une variété extraordinaire de situations intermédiaires où il est bien difficile de distinguer la part de la religion et du facteur racial dans les motifs profonds des tensions, des conflits, des discriminations ou des persécutions contre les personnes, prises isolément ou par leur appartenance à une minorité. Cette variété est d'autant plus complexe que souvent d'autres facteurs peuvent intervenir et rendent encore plus inintelligible la réalité des enjeux. Il en résulte qu'un essai de typologie sera d'autant plus malaisé que le nombre impressionnant et complexe de minorités raciales, ethniques et religieuses dans le monde aboutit nécessairement à des recoupements, à des points de rencontres entre la race et la religion.
78. Plusieurs typologies peuvent donc être proposées. Il est toutefois important de noter que quelle que soit la typologie choisie, sa valeur est bien relative. L'intérêt est, ici, essentiellement d'ordre pédagogique en vue de mieux saisir la réalité des discriminations aggravées, de comprendre leur ventilation afin de mieux les combattre.
79. La première typologie fondée sur des critères géographiques (par pays, groupes de pays, zone, continent, etc.) ne nous semble pas pertinente. Les choix risquent d'être arbitraires et la méthodologie défectueuse (redites, etc.).
80. La deuxième typologie aura pour base la race ou la minorité ethnique, victime d'une discrimination religieuse. Elle ne sera pas retenue parce que, nous l'avons montré, il y a quelques difficultés à définir et à retenir des critères clairs, fondés sur la race ou la minorité ethnique. De plus, une telle typologie risque d'exclure les personnes qui sont victimes de discriminations aggravées, mais qui n'appartiennent - juridiquement - pas à une minorité ethnique, parce que, par exemple, elles n'ont pas la nationalité de l'État sur le territoire duquel la discrimination a eu lieu. Même si la rencontre entre le racial et le religieux aboutit presque naturellement au fait minoritaire, cette approche ne semble pas compatible avec les instruments universels qui protègent les droits quel que soit le lien juridique de rattachement entre l'individu et l'État<sup>91</sup>.

81. La troisième typologie a comme critère le type de religion aggravé par une discrimination raciale. Cette classification sera aussi écartée pour plusieurs raisons : d'abord, il est difficile de situer le point de départ, ou, si l'on veut, le fait générateur de la discrimination. Dans un de ses derniers rapports (E/CN.4/1995/91), le Rapporteur spécial sur l'intolérance religieuse a indiqué avoir "parfois éprouvé des difficultés à établir clairement la distinction entre conflits religieux et conflits ethniques, ainsi qu'entre l'intolérance religieuse et la persécution politique" (par. 211). Qui plus est, les religions sont rebelles à toute définition et à toute classification<sup>92</sup>. Enfin certaines catégories de discriminations aggravées ont du mal à s'intégrer à une typologie fondée exclusivement sur le critère de la religion (discrimination contre les Arabes, les Maghrébins, les Juifs). Cette typologie risque même d'occulter, voire d'éclipser précisément, la problématique de la rencontre entre le racial et le religieux, dans la mesure où elle tend à favoriser le deuxième aux dépens du premier.

82. La typologie fondée sur le type de droits et libertés, conformément aux dispositions pertinentes des instruments internationaux relatifs à la non-discrimination raciale et religieuse est intéressante, mais elle ne sera pas retenue<sup>93</sup>. Les frontières entre ces droits sont loin d'être étanches et les risques de double emploi et de redites, considérables.

83. La typologie que nous retenons sera essentiellement fondée sur le statut juridique ou/et sociologique des victimes des discriminations aggravées (groupes, minorités) par rapport au reste de la population sur le territoire d'un État (majorité, minorité(s)). Seule cette typologie nous semble réserver à la "problématique" de la rencontre entre le racial et le religieux la place qu'elle mérite tout en tenant compte, nous le verrons, de certains critères utilisés dans les autres typologies.

84. Deux grandes catégories de discriminations aggravées peuvent être dissociées, chacune comprenant ses propres variantes :

a) Les discriminations dont les victimes sont ethniquement et religieusement minoritaires par rapport à un groupe ethniquement et religieusement majoritaire;

b) Les discriminations dont les victimes sont ethniquement et religieusement minoritaires par rapport à un groupe ou plusieurs groupes ethniquement et religieusement minoritaires.

Il est essentiel de noter au préalable que cet examen ne sera pas et ne cherche d'ailleurs pas à être exhaustif. Ce qui importe pour nous, c'est moins les exemples de discrimination rencontrés que les typologies elles-mêmes. Celles-ci devraient, avant toute chose, être fonctionnalisées par rapport aux mesures adaptées à chaque typologie ou sous-typologie<sup>94</sup>.

### **1. Discriminations mettant en présence une majorité et des personnes ou des groupes ethniquement et religieusement minoritaires**

85. Précisons d'emblée que le terme discrimination est utilisé ici dans un sens générique très large pour englober l'intolérance, les exactions, les restrictions, les actes de violence. La première hypothèse que nous envisageons comprend plusieurs sous-typologies, chacune étant fonction du statut et de la situation des personnes victimes des discriminations aggravées; mais dans tous les cas ces personnes se distinguent ethniquement et religieusement de la majorité de la population (la majorité est entendue ici au sens arithmétique de majorité absolue de la population; on peut

imaginer par conséquent les autres variantes dans le cadre de cette typologie : majorité-minorité dominante; majorité-minorités numériquement éparpillées).

a) **Discriminations mettant en présence une majorité et une (ou des) minorité(s) ethnique(s) et religieuse(s)**

86. Cette hypothèse est la plus simple; elle touche un nombre important de pays et de religions. Nous traiterons dans les paragraphes ci-dessous, nous examinerons brièvement, à titre d'exemple, quelques pays.

87. C'est le cas de l'Inde (voir E/CN.4/1997/91/Add.1)<sup>95</sup> où les relations entre hindous et musulmans seraient tendues et où une certaine discrimination se produit de temps en temps vis-à-vis des chrétiens (E/CN.4/1995/91, par. 60 et 61). L'activisme de certains groupes extrémistes et de partis ultranationalistes, notamment hindous, contre les communautés musulmanes et leurs lieux de cultes, repose "sur une utilisation du religieux pour répondre à un agenda qui, en réalité, est politique" (E/CN.4/1997/91/Add.1, par. 90) et afin "d'obtenir des gains politiques auprès de la population" (ibid., par. 41). La situation particulière des musulmans du Cachemire a retenu, à juste titre, l'attention du Rapporteur spécial, parce qu'une communauté semble être l'otage d'un conflit politique qui oppose, à titre principal, deux États, l'Inde et le Pakistan (ibid., par. 49, 51 et 53). En sens inverse, le conflit aurait provoqué, en raison d'un extrémisme anti-hindou, des déplacements d'Hindous et leur installation dans des camps de réfugiés (ibid., par. 27).

88. Il en va de même au Bangladesh où les minorités ethniques et religieuses principalement chrétienne, hindoue et bouddhiste feraient l'objet d'actes d'intolérance et de violence de la part d'extrémistes musulmans et seraient victimes d'une politique discriminatoire en matière d'emploi public (voir E/CN.4/1995/91, par. 43)<sup>96</sup>.

89. Au Sri Lanka, des exactions seraient commises par les Liberation Tigers of Tamil Eelam (LTTE) à l'encontre des musulmans du nord du pays. Des chrétiens évangélistes feraient souvent l'objet de manifestations d'hostilité, de discriminations et parfois de violence de la part du clergé bouddhiste local (voir E/CN.4/1995/91, par. 94 et 95)<sup>97</sup>.

90. Le cas de la Mongolie retient l'attention. Une loi adoptée le 30 novembre 1993 serait contraire à la liberté religieuse et au principe de non-discrimination. En fait, des chrétiens étrangers ou même nationaux auraient fait l'objet de nombreuses discriminations (voir E/CN.4/1995/91, par. 79 et 80)<sup>98</sup>.

91. En Iran, les minorités juives, assyro-chaldéenne et arménienne - qui se définissent elles-mêmes comme des minorités religieuses et ethniques spécifiques - seraient victimes de restrictions et de discriminations en matière d'accès à l'armée et à la justice et de traitement inégal devant les tribunaux (voir E/CN.4/1996/95/Add.2)<sup>99</sup>. D'ailleurs l'article 13 de la Constitution iranienne relatif aux minorités serait caractérisé par des restrictions diverses. La plus importante pour ce qui nous concerne étant que les minorités reconnues sont limitativement énumérées (joroastriens, juifs et chrétiens)<sup>100</sup>. Ce qui serait de nature à exclure les autres groupes ethnoreligieux et est contraire aux normes établies du droit international<sup>101</sup>.

92. En Turquie (46 groupes ethniques), il a été fait état de violations des droits de l'homme et des minorités. En ce qui nous concerne, les minorités assyro-chaldéenne et arménienne

feraient l'objet d'atteintes à leur liberté de croyance et d'exercice du culte. En particulier, les assyro-chaldéens seraient régulièrement soumis à des violences et à des discriminations en matière d'enseignement, d'institutions sociales et d'accès au service public (voir E/CN.4/1995/91, par. 99).

93. En Grèce, la minorité musulmane de Thrace, qui serait l'otage des relations politiques entre la Grèce et la Turquie, serait soumise à des formes manifestes et latentes d'intolérance (mode de désignation des "muftis", gestion des biens religieux, statut de la religion et de la langue maternelle) (voir E/CN.4/1997/91, par. 51)<sup>102</sup>.

94. Au Soudan, la violation des droits de l'homme entraîne, comme partout dans le monde, des restrictions apportées aux minorités ethnoreligieuses<sup>103</sup>. L'Assemblée générale des Nations Unies a voté le 12 décembre 1996 la résolution 51/112 déplorant ces violations et ces restrictions<sup>104</sup>. La politique d'islamisation forcée et l'extrémisme institutionnel auraient entraîné de graves violations des droits des personnes appartenant à des minorités ethnochrétiennes et différentes formes d'intolérance religieuse : arrestations, torture, fermeture d'églises, licenciement massif de la fonction publique, discrimination dans l'accès à la nationalité, à l'enseignement, à l'armée, aux médias, application de la charia aux non-musulmans, etc. (voir E/CN.4/1995/91, par. 93, et E/CN.4/1997/91, par. 54-5; voir aussi A/51/542/Add.2, par. 71 et suiv., 136 et 137). Le décret constitutionnel No 7 promulgué en 1993 protège certes la liberté de religion, mais certaines de ses dispositions<sup>105</sup> ainsi que d'autres lois, notamment, pénales seraient discriminatoires à l'égard des non-musulmans, qui sont ethniquement différents de la majorité des Soudanais<sup>106</sup>.

95. En Thaïlande, la religion serait, dans certaines circonstances, à l'origine de discrimination. Des discriminations en faveur de la religion bouddhiste ont été signalées par le Rapporteur spécial (absence d'informations sur les autres religions dans les manuels scolaires des établissements publics) (voir E/CN.4/1998/6, par. 59 et 90).

96. Au Viet Nam, la Constitution est un exemple de rencontre largement explicite entre le racial et le religieux. Son article 5 vise l'État unifié de toutes les ethnies vivant ensemble sur le territoire du Viet Nam, et reconnaît aux ethnies minoritaires le droit de faire valoir leurs spécificités (voir E/CN.4/1999/58/Add.2, par. 41 et 42)<sup>107</sup>. L'article 70 protège, certes, la liberté de religion, mais la limite par des dispositions restrictives, notamment de type idéologique, de nature à faire obstacle à la liberté de religion, dont disposent les personnes appartenant à des minorités ethniques (ibid., chap. I et par. 107 d)<sup>108</sup>. La situation des congrégations protestantes des minorités ethniques semble bien préoccupante, en raison notamment de la destruction de leurs lieux de cultes et de mauvais traitements destinés à contraindre ces minorités à renoncer à leur foi (ibid., par. 119)<sup>109</sup>.

97. En Indonésie, la minorité sino-indonésienne, composée en grande partie de chrétiens, a été victime, lors des émeutes de l'année 1998 d'une violente vague de vandalisme, de pillages, d'incendies criminels et même de nombreux décès (voir E/CN.4/1999/15, par. 113 et suiv.).

98. En Australie, les minorités aborigènes et les Australiens d'origine asiatique seraient parfois exposés à des discriminations notamment en matière de justice pénale, de traitements cruels inhumains et dégradants, d'atteinte à leur intégrité physique (voir E/CN.4/1997/71, par. 47 et suiv.).

99. La violation dont a fait l'objet la minorité indienne du lac Lubicon dans l'affaire *Lubicon c. Canada* peut être rangée parmi les cas de violation aggravée des droits d'une minorité ethnoreligieuse au titre de l'article 27 du Pacte relatif aux droits civils et politiques<sup>110</sup>. Dans cette affaire, le Comité a reconnu que l'expropriation des terres appartenant à la communauté autochtone par les autorités canadiennes, pour servir des intérêts commerciaux, a porté atteinte au droit qui est reconnu à ces personnes d'avoir leur propre vie culturelle. Le Comité semble avoir une conception large de cette expression puisque il constate que "les activités économiques et sociales [...] s'inscrivent dans la culture de [la] communauté" en question<sup>111</sup>. Cette dernière invoque d'ailleurs dans ses allégations que l'expropriation est de nature à spolier les membres de la bande du substrat physique qui servait de support à leur religion en violation du paragraphe 1 de l'article 18 du Pacte<sup>112</sup>. Bien que le Comité n'ait pas répondu de manière précise à cette dernière allégation, il est permis de penser que le mode de vie et la culture de la bande du lac Lubicon ne peut pas - comme elle le soutient elle-même à juste titre - être séparée de son droit de pratiquer sa propre religion.

100. Aux États-Unis d'Amérique, les Indiens sont exposés à des discriminations qui les touchent à la fois en tant que groupe ethniquement différent, mais aussi religieusement distinct de la majorité. En effet "les Indiens constituent sans aucun doute la communauté connaissant la situation la plus problématique héritée d'un passé de déni de leur identité religieuse" (voir E/CN.4/1999/58/Add.1, par. 53). Cette discrimination offre un parfait exemple de discrimination aggravée, et se cristallise autour de plusieurs manifestations dont certaines sont désormais dépassées comme les restrictions frappant les cérémonies religieuses (depuis l'adoption en 1978 de l'*Indian reorganisation Act*) (ibid., par. 55), mais d'autres persistent encore. Il en est ainsi du problème du respect des droits religieux des Indiens dans les établissements pénitentiaires fédéraux, mais aussi locaux, ou encore celui du problème du caractère sacré de certains territoires et sites (ibid., par. 60). Pour ce dernier exemple, il s'agit en fait d'un véritable choc conceptuel puisqu'il s'agit de l'incapacité de ces législations relevant d'un système juridique occidental à appréhender les valeurs et traditions indiennes. En effet, on demande aux Indiens de "prouver leur religion", en particulier la signification religieuse de sites dont la plupart sont situés sur des terres qui ne leur appartiennent pas. Or cette exigence est en conflit avec les croyances de cette minorité, car un site indien est par définition secret et sa connaissance par les non-Indiens constitue, pour eux, une ingérence dans le domaine religieux (ibid., par. 59, 60 et 68). Ce conflit de législations se traduit également en matière de pratiques religieuses indiennes, nécessitant l'utilisation d'animaux protégés (plumes d'aigles) ou de plantes hallucinantes, interdites par la législation américaine. L'adoption d'une législation neutre n'est pas par conséquent de nature à protéger cette communauté ethnoreligieuse, dont les pratiques religieuses diffèrent de celles de la majorité ou même des autres minorités<sup>113</sup>.

101. En Israël, les Juifs d'origine éthiopienne (falashas), dont la culture et certaines pratiques religieuses ancestrales diffèrent de la majorité de la population, feraient l'objet de nombreuses discriminations en matière médicale, d'enseignement, de formation professionnelle et de politique de logement (voir E/CN.4/1997/71, par. 120 et suiv.).

102. En Afghanistan, la Commission des droits de l'homme, dans sa résolution 1999/9 du 23 avril 1999, a noté avec une profonde préoccupation la nature complexe du conflit, notamment ses aspects ethniques, religieux et politiques qui ont été la cause de grandes souffrances et de déplacements forcés, notamment en raison de l'appartenance ethnique et a condamné les multiples violations et atteintes aux droits de l'homme, notamment le droit à la liberté de religion.

**b) Discriminations mettant en présence une majorité et des groupes ethniques et religieux ne répondant pas à la définition d'une minorité**

103. En l'absence d'une définition explicite de la minorité en droit conventionnel, la plupart des auteurs s'accordent, nous l'avons dit, sur un noyau dur permettant de distinguer la notion tant de la majorité que des autres groupes humains vivant sur un territoire donné. Parmi les éléments qui peuvent faire défaut figure celui - qualifié d'objectif - de l'absence d'un lien de nationalité entre les personnes concernées et l'État sur le territoire duquel ces personnes se trouvent, ou y résident. Les personnes appartenant à une communauté d'immigrés sont concernées par cette hypothèse. D'autres critères peuvent faire défaut, tels que l'absence du critère subjectif, c'est-à-dire l'absence de désir manifesté par les membres des groupes de faire prévaloir leurs caractéristiques propres en tant que minorité, dont les membres seraient solidaires les uns des autres<sup>114</sup>. Bien entendu, l'absence de tel ou tel critère n'implique pas, fort heureusement, l'absence de protection. Les instruments internationaux protègent les droits de l'homme indépendamment de l'existence d'un lien de nationalité ou de l'appartenance de la personne concernée à une minorité au sens de l'article 27 du Pacte.

104. Un nombre important de religions et de groupes ethniques sont impliqués ici :

- Discriminations et xénophobie dont souffriraient les ressortissants maghrébins ou arabes ou d'origine arabe ou maghrébine en Europe occidentale et aux États-Unis (E/CN.4/1997/71, par. 24), ainsi que les ressortissants turcs ou d'origine turque en Allemagne (E/CN.4/1996/72, par. 21, 23, 25 et suiv.) ou en Autriche (E/CN.4/1997/71, par. 55 et suiv.);
- Discriminations dont sont victimes les ressortissants palestiniens en Israël (E/CN.4/1995/91, par. 69);
- Discriminations et intolérance dont sont victimes les ressortissants étrangers de confession non consacrée par le Coran tels les hindous, les sikhs, et les bouddhistes, dans les pays arabes du Golfe (ibid., par. 38, 39 et 54; E/CN.4/1998/6, par. 64 et 68);
- Discriminations dont sont victimes les ressortissants chrétiens de pays occidentaux dans les pays arabes (E/CN.4/1995/91, par. 53 et 54; E/CN.4/1997/91, par. 19);
- Discriminations et intolérance touchant la communauté musulmane, en particulier d'origine indienne et pakistanaise en Grande-Bretagne (E/CN.4/1998/79, par. 36);
- Aux États-Unis d'Amérique, les Juifs qui s'identifient à une communauté sur une base religieuse, culturelle et ethnique bénéficient, en général, d'une situation privilégiée, grâce notamment à une législation favorable (clauses du non-établissement et du libre exercice de la religion; voir E/CN.4/1999/58/Add.1, par. 41 et 42). Mais cela ne doit pas occulter le fait qu'ils font l'objet d'une "criminalité de haine". Ainsi, en janvier 1998, sur 8 734 délits qui ont été qualifiés de "crimes de haine", 1 400 étaient motivés par des raisons religieuses dont plus de 1 100 (soit près de 80 %) étaient dirigés contre les juifs; par ailleurs, ces crimes prennent surtout la forme d'atteinte aux biens et de profanation de cimetières (ibid., par. 43). Dans la plupart de ces cas, mais en particulier pour certains d'entre eux (discrimination à l'égard des Arabes), il est important de noter, à la suite

du Rapporteur spécial sur le racisme que "la plupart des manifestations de racisme et de xénophobie à l'égard des Arabes se doublent de plus en plus d'islamophobie". Il est donc difficile de séparer les actes relevant de la discrimination raciale comme tels et ceux relatifs à l'intolérance religieuse, ceux-ci pouvant conforter ou provoquer ceux-là et vice versa" (E/CN.4/1998/79, par. 36).

105. Dans le même sens, le Rapporteur spécial sur l'intolérance religieuse note que la situation des musulmans aux États-Unis est "problématique"; les représentants musulmans ont en effet déclaré ressentir de manière tant latente que manifeste une forme d'islamophobie et d'intolérance à la fois raciale et religieuse au sein de la société américaine (E/CN.4/1999/58/Add.1, par. 36). Cette constatation est de la plus haute importance et mérite quelques commentaires :

a) Un nombre important de communautés ou de groupes ethnoreligieux ou, à fortiori, de minorités nous semblent également concernés par cette rencontre entre le racial et le religieux, indépendamment d'ailleurs de leur statut sur le territoire de l'État (nationaux ou étrangers) ou de leur rapport numérique avec le reste de la population (minorité-majorité, minorité-minorités) ou de la définition de la minorité;

b) La difficulté d'établir une séparation nette au sein de la double discrimination ou même la triple (raciale-religieuse-sexiste) n'est en réalité que la preuve que l'auteur de la discrimination ne vise pas exclusivement l'identité raciale *ou* religieuse de sa victime. Il cherche à atteindre les deux identités parce que, souvent dans son esprit, de manière confuse ou non, l'autre est rejeté dans sa totalité, en raison de ses convictions, ses pratiques religieuses, ses rites, ses mythes et en même temps de son appartenance raciale, ethnique ou même culturelle<sup>115</sup>. En réalité, il n'y a pas seulement une superposition de deux discriminations simples. La difficulté conceptuelle relevée par le Rapporteur spécial cache bien une aggravation de la discrimination qu'on ne peut qualifier par référence à une seule identité et ne peut par conséquent être soumise à un régime ordinaire.

c) **Discriminations mettant en présence une majorité et des religions minoritaires qui revendiquent une appartenance ethnique**

106. Certaines religions minoritaires ne revendiquent au départ aucune appartenance de nature à les distinguer du reste de la population qui partage d'ailleurs avec elles la même appartenance raciale ou ethnique, et parfois même de nombreux traits, notamment culturels. Une sorte de mutation se produit, lorsque des facteurs tels que la politique de l'État, l'extrémisme, la propagation des idées racistes et l'incitation à la haine ethnique et raciale confèrent à la religion minoritaire une dimension ethnique. Ainsi que l'indique le Rapporteur spécial sur le racisme, cela se traduit notamment par des agressions physiques, des meurtres, des atteintes aux biens de personnes immigrées ou appartenant à des minorités ethniques, raciales ou religieuses, des profanations de cimetières et des destructions de lieux de culte; le Rapporteur spécial ajoute notamment "les théories sur l'inégalité des races resurgissent, tandis que se développe une exploitation pernicieuse des technologies modernes de communication, en particulier Internet, à des fins d'incitation à la haine raciale, à la xénophobie et à l'antisémitisme" (E/CN.4/1997/71, par. 130).

107. L'antisémitisme est une illustration de ce phénomène de haine irrationnelle à l'égard des juifs (c'est-à-dire d'une religion) : il oblige en définitive ses victimes à se protéger derrière une appartenance ou par des référents autres que religieux. L'antisémitisme ne vise pas

seulement, comme l'indique d'ailleurs sa dénomination, la religion de l'autre; il se traduit par l'hostilité, les préjugés, puis se transforme en violence contre les juifs et les institutions juives (voir notamment E/CN.4/1997/71, p. 12 et suiv.).

108. Ce phénomène de l'irrationalité du racisme touche également d'autres communautés envisagées plus haut et notamment les travailleurs migrants dans les pays industrialisés. Il touche malheureusement les victimes mêmes du racisme les unes à l'encontre des autres (racisme anti-arabe chez les Juifs, racisme anti-juif chez les Arabes, etc.). L'extrémisme avec toutes ses formes religieuses (par exemple certains musulmans noirs aux États-Unis, les mouvements islamistes en Europe, en Afrique du Nord et au Moyen-Orient) ou non religieuses (mouvements néonazis)<sup>116</sup> ainsi que la politique d'islamisation forcée du fait de certains États favorisent, bien entendu, ce mélange entre l'ethnique et le religieux.

**d) Discriminations émanant d'une majorité à l'encontre des femmes appartenant à une (ou des) minorité(s) ou groupe(s) ethnique(s) et religieux**

109. Dans certains États, par l'effet de la crise économique ou de l'extrémisme religieux au sein de la société ou même au niveau institutionnel, les femmes pourraient faire l'objet, en plus des discriminations aggravées, d'une discrimination de type sexiste. Dans sa résolution 1999/39 du 26 avril 1999, relative à l'application de la Déclaration sur l'élimination de toutes les formes d'intolérance et de discrimination fondées sur la religion ou la conviction, la Commission des droits de l'homme a mis l'accent à plusieurs reprises sur les discriminations et la violence dont sont victimes les minorités religieuses, notamment "l'application arbitraire des dispositions législatives" (sixième alinéa du préambule) et "les pratiques attentatoires aux droits fondamentaux des femmes (par. 4 c) du dispositif).

110. De nombreux exemples illustrent ces discriminations triplement aggravées :

a) Ainsi au Soudan, les femmes coptes orthodoxes dans le nord du pays (étudiantes, fonctionnaires, fillettes) seraient atteintes dans leur identité à la fois religieuse, ethnique et sexuelle. Elles auraient été flagellées et détenues pour leur commerce ou la consommation d'alcool et seraient soumises à l'islamisation forcée et en particulier aux dispositions du code islamique (loi No 2 de 1992) sur l'habillement prévoyant le port obligatoire de vêtements conformes à la morale dite islamique<sup>117</sup>;

b) De même en Afghanistan, pays à forte variété ethnique, l'extrémisme religieux affecte toute la société y compris dans ses composantes non musulmanes. Les femmes en seraient les principales victimes, par de graves restrictions dans les domaines de l'enseignement et de l'emploi, et par l'imposition de force d'une tenue dite islamique (E/CN.4/1998/6, par. 60 a));

c) En Indonésie, la communauté chinoise a été la cible de graves persécutions pendant les émeutes de 1998; en particulier de très nombreuses femmes chinoises ont été victimes de viols et de violence fomentés par des groupes organisés. La gravité de ces violations a amené les autorités à prendre des mesures dont la création, le 15 juillet 1998, d'un comité national pour la prévention de la violence à l'égard des femmes ainsi qu'une commission d'enquête indépendante (E/CN.4/1999/15, par. 113 à 126);

d) Dans une certaine mesure, on peut également citer certaines décisions du Comité des droits de l'homme prises en vertu du protocole facultatif, où la discrimination fondée sur le sexe,

contraire au Pacte relatif aux droits civils et politiques, peut être qualifiée d'aggravée, bien que l'auteur de la communication n'ait pas soulevé la question<sup>118</sup>.

## **2. Discriminations mettant en présence des personnes appartenant à des minorités ou groupes ethniques et religieux différents**

111. La deuxième catégorie de discriminations aggravées concerne les rapports entre minorités ou groupes ethnoreligieux dans un État où il n'y a pas à proprement parler de majorité. L'importance numérique de ces minorités est très variable : une minorité peut être dans une situation relativement dominante du point de vue sociologique, comme elle peut avoir une importance réduite dans un pays où la présence minoritaire reste éparpillée. Là encore les sous-typologies peuvent être nombreuses.

### **a) Discriminations entre minorités et groupes ethniques et religieux**

112. La composition ethnique et religieuse plurielle de certaines sociétés, conjuguée avec certaines conditions économiques, politiques ou sociales, est de nature à rendre difficiles les rapports entre les différentes communautés, d'autant plus que dans certains cas (l'Afrique, par exemple) les groupes ethnoreligieux sont éparpillés entre plusieurs États et attisent les tensions entre ces derniers.

a) Au Kenya, en octobre 1993, des conflits interethniques entre Massais (1,8 % de la population) et Kikuyus (20,8 %) auraient conduit à des massacres et des destructions des lieux de culte catholiques et évangéliques (E/CN.4/1995/91, par. 71);

b) Au Ghana, des conflits ethnoreligieux se seraient produits dans le nord du pays en février 1994 et auraient causé la mort d'au moins un millier de personnes; ces conflits ont opposé des ethnies dagomba et nunumba, d'une part, et konkomba, d'autre part. L'Église catholique aurait fait l'objet d'attaques, les Dagombas islamisés soupçonnant les catholiques d'aider les Kokombas (ibid., par. 57 et 58)<sup>119</sup>;

c) Au Bénin, des activités d'un groupe chrétien auraient été suspendues à la suite de la destruction d'un temple vaudou (ibid., par. 44);

d) En Malaisie, trois minorités dominent : les Malais (47 %), les Chinois (33 %), et les Indiens (9 %); mais dans certains États, bien que les musulmans y soient très minoritaires (7 % dans l'État de Kelantan), des discriminations de la part des autorités touchent en particulier les minorités chrétiennes (interdiction de la vente de la Bible en malais, politique visant à introduire des lois traduisant "Al Hudud" pour réprimer certains délits commis par les chrétiens) (ibid., par. 74);

e) Les conflits ethnoreligieux prennent parfois une tournure dramatique. Au Rwanda, plusieurs massacres de religieux et de civils ont été perpétrés y compris dans des lieux de prière (ibid., par. 92);

f) Aux États-Unis d'Amérique, le groupe afro-américain "Nation of Islam" est considéré par des représentants tant musulmans que juifs comme un groupe extrémiste au sein de la communauté musulmane américaine et comme un vecteur d'intolérance véhiculant des messages de haine à l'encontre des Blancs, des catholiques, des Juifs, des Arabes, des femmes, etc. (E/CN.4/1999/58/Add.1, par. 39)<sup>120</sup>.

b) **Discriminations entre des variantes internes au sein de minorités ou groupes ethniques et religieux**

113. Cette hypothèse peut concerner des groupes ou minorités ethniques et religieuses, en principe différents, mais au sein de chaque groupe ou minorité des différenciations de nature ethnique ou même religieuse distinguent les sous-groupes. Une deuxième variante peut concerner un pays où il y a une majorité religieuse, mais la composition ethnique de la population est tellement variée que l'on éprouve des difficultés à établir clairement la distinction entre conflits religieux et conflits ethniques. De nombreux États africains peuvent être rangés dans cette catégorie (voir, par exemple, E/CN.4/1995/91, par. 57 et 58).

114. En Éthiopie, société multiethnique par excellence (95 ethnies recensées), en plus des rivalités entre les chrétiens et les musulmans (40 % de la population), des tensions entre les Églises protestantes et orthodoxes sont signalées par le Rapporteur spécial (ibid., par. 55). Au Viet Nam, des discriminations mettant en présence des minorités ethniques (plus de 53 ethnies) et religieuses ou des communautés internes au sein de ces minorités sont notées par le Rapporteur spécial (à l'encontre de l'Église bouddhiste, de l'Église caodaïste<sup>121</sup>, de l'Église catholique romaine) (ibid., par. 100). Dans ce cadre, il convient de citer en particulier les restrictions et les discriminations dont sont victimes la communauté des Khmers Krom qui sont des descendants des Khmers de la civilisation angkorienne, de confession bouddhiste mais d'origine indienne (E/CN.4/1999/58/Add.2, par. 44, 68 et 118).

c) **Discriminations mettant en présence des minorités ethniquement homogènes mais qui se définissent religieusement**

115. Certains événements résultant des guerres, des replis identitaires et des nationalismes "ethnocentriques" favorisent ces discriminations. Dans les Balkans notamment, la désintégration de l'État a donné naissance à des micro-États qui n'ont pas pu, ou su, dépasser les rivalités ethnoreligieuses entre "les nations ou peuples constitutifs" et les autres nations et minorités. Dans ces pays, le fait religieux revêt une dimension ethnique et la religion devient même une "nationalité". Les identités multiples s'enchevêtrent et les citoyens sont nationaux à des degrés variables, en dépit des prohibitions de non-discrimination constitutionnellement affirmées.

116. En Croatie, les Serbes et d'autres minorités seraient victimes d'agression, de pillage et de nombreuses discriminations, notamment en matière d'application de la loi et de conditions d'octroi de la nationalité croate<sup>122</sup>. En Bosnie-Herzégovine, les réfugiés appartenant à des minorités feraient l'objet d'intimidation et d'actes de violence, de destruction de leur logement en vue de décourager leur retour volontaire dans leurs foyers<sup>123</sup>. Au Kosovo, les violations graves des droits de l'homme dont furent victimes les citoyens albanais de souche (torture, décès en détention, exécutions sommaires, destructions généralisées de biens et de villages, déplacements forcés et massifs de populations, destruction massive de papiers d'identité, etc.) s'apparentent au crime de génocide et ont été condamnées par plusieurs instruments internationaux<sup>124</sup>. La présence au Kosovo d'une force internationale, la KFOR, n'a pas empêché la reprise des troubles interethniques entre les communautés serbe et albanaise, notamment dans la ville de Mitrovica, au mois de février 2000, et rendent encore plus complexe la solution politique au Kosovo.

## **B. Appréciation du contenu et de la portée**

117. L'étude de quelques manifestations d'intolérance, de discrimination ou d'oppression fondées sur des considérations raciales et religieuses cumulées nous autorise à formuler les six observations fondamentales ci-après.

### *Première observation*

118. À l'instar des discriminations séparées ou simples, aucune religion, aucun État, ni aucun groupe humain ne sont à l'abri de l'intolérance et des discriminations<sup>125</sup>. Ce constat mérite d'être approfondi. "La liberté de religion" comme l'a écrit à juste titre Leonard Swidler [1986] "est l'un des droits de l'homme essentiels, car de toutes les activités humaines, la religion est peut-être celle qui a le plus d'ampleur [...] mais de ce fait, elle tend aussi souvent à l'absolutisme et à l'autoritarisme..."<sup>126</sup>. Ce phénomène tend à s'accroître lorsque de nombreuses religions sont en concurrence et lorsqu'elles couvrent en même temps une réalité sociologique multiethnique, ou même lorsque la société est ethniquement homogène, les rivalités interconfessionnelles prennent une dimension ethnique par l'effet de certains événements (guerres, discriminations économiques, etc.)<sup>127</sup>.

119. D'un autre côté, les discriminations aggravées ont encore une propension à se réaliser plus intensément et peut-être plus facilement, lorsque l'État lui-même se réclame officiellement de la religion de la majorité ou celle de la minorité ethniquement dominante ou encore d'une idéologie particulière. Certes, la religion d'État ou de l'État n'est pas le fait de la religion, mais de l'État. Mais lorsque ce dernier proclame dans sa Loi fondamentale une quelconque appartenance confessionnelle, pour certains il y a déjà dans cette proclamation et quelle que soit la bonne volonté de l'État, une discrimination à l'égard de la minorité ou des minorités qui sont ethniquement et religieusement différentes. D'ailleurs sur le plan législatif, certains de ces États adoptent, nous l'avons vu, des dispositions clairement discriminatoires en vue d'imposer la religion ou l'idéologie constitutionnellement consacrées et donc une certaine vision de la société et de l'Univers, aux personnes appartenant aux minorités ethniques et religieuses<sup>128</sup>. C'est sans doute là l'une des atteintes les plus inacceptables au droit pour un être humain d'avoir et pratiquer librement sa religion et celle de ses ancêtres. Bien entendu, comme l'a fait observer le Rapporteur spécial, "les États étant ou se proclamant fondés sur la religion peuvent être soit exclusifs, ceci au bénéfice unique de la religion dominante, soit ouverts et respectueux à l'égard des autres religions" (E/CN.4/1998/6, par. 42). Cependant, 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.

120. Dans les États à identités religieuses et ethniques multiples, la proclamation constitutionnelle d'une religion officielle, ou d'État, ou de l'État, peut avoir des justifications politiques ou historiques, mais par sa nature même elle est porteuse de germes sérieux d'une discrimination aggravée<sup>129</sup>. Comme l'a affirmé Gordon Allport [1954], l'intolérance religieuse peut provenir du fait que la notion de religion est généralement beaucoup plus large que la notion de foi. C'est souvent le point de convergence des traditions d'un groupe<sup>130</sup>. L'auteur note que cela est vrai pour la plupart des religions. Alors, 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 entrouvertes.

*Deuxième observation*

121. Les discriminations et l'intolérance ne sont pas seulement le fait de l'État ou de ses subdivisions fédérées, régionales ou locales; elles sont aussi le fait de personnes appartenant aux différents groupes, les uns à l'encontre des autres, en particulier lorsqu'il y a une variété importante de minorités, sans majorité proprement dite (voir le paragraphe 112 ci-dessus) ou de groupes ethniquement et religieusement différents de la majorité de la population (voir les paragraphes 103 à 105 ci-dessus). Certes, la tolérance est d'abord un acte de profonde compréhension qui doit se traduire avant tout dans les comportements quotidiens de l'individu. Cependant, même s'il affiche une totale neutralité à l'égard de la religion et l'occulte dans la sphère privée, ou la rejette ou s'en proclame, l'État a un rôle essentiel pour encourager cette tolérance et assurer le respect des différentes identités religieuses et ethniques. Un changement profond de mentalité doit se produire chez l'individu par des mesures provenant de l'État et de la société civile afin que les groupes arrivent, sinon à coexister paisiblement, du moins à vivre sans heurt. L'action des différents intervenants devrait être adaptée à chaque situation de la minorité ou du groupe ethnoreligieux dans ses rapports avec la majorité ou avec les autres groupes ou au sein même de ces groupes. Lorsque l'État revendique dans sa Constitution, une quelconque appartenance qui est celle de la majorité ou de la minorité dominante, ses obligations de non-discrimination sont peut-être plus lourdes que lorsqu'il s'agit de minorités éparpillées ou le principe de neutralité de l'État revêt un accent particulier.

*Troisième observation*

122. Dans de nombreux cas, il est bien difficile de distinguer la discrimination ou l'intolérance religieuse de celle de type racial ou ethnique. Dans d'autres cas, les deux discriminations ont même tendance à se confondre aussi bien dans l'esprit de l'auteur que de la victime de la discrimination. Ainsi qu'il a été dit dans le chapitre 1 de cette étude, la religion participe à la définition de l'ethnicité, de même que cette dernière constitue le socle de l'identité religieuse.

*Quatrième observation*

123. De même, il est parfois difficile de dissocier les considérations religieuses et ethniques des facteurs profonds qui sont de nature à comprendre les véritables visées des auteurs des discriminations. Dans son ouvrage précité, Gordon Allport [1954] affirme que la différence de croyance n'explique pas à elle seule la persécution, et la discrimination n'est pas du tout provoquée par les doctrines religieuses. De même, E. Odio-Benito conclut qu'il semble qu'il n'y ait pas de discrimination purement et exclusivement religieuse<sup>131</sup>. En réalité, souvent la "partie cachée de l'iceberg" aurait tendance à se situer ailleurs, c'est à dire, dans le domaine des enjeux de la politique et du pouvoir, des relations entre États, des facteurs sociaux et culturels, de l'économie, voire de l'histoire lointaine. Ainsi le rejet, de prime abord irrationnel, de la religion, de la race ou du sexe de l'autre contribue seulement à favoriser ou à exacerber un sentiment dont les explications profondes se situent, au contraire, à un niveau plus rationnel ou, en tout cas, où les facteurs objectifs ont une importance d'autant plus considérables qu'ils devraient appeler des mesures tout à fait "faisables".

*Cinquième observation*

124. Dans de nombreux cas étudiés, les facteurs qui favorisent les discriminations et l'intolérance aggravées ne sont pas spécifiques, mais communs aux discriminations simples.

Parmi les plus importants, il convient de citer l'ignorance et la méconnaissance de l'autre, de sa religion et ses coutumes, de ses rites, de ses mythes, l'absence ou le déficit de dialogue, les stéréotypes, les préjugés, le rôle négatif de l'éducation et des médias, les tensions sociales, les crises ou les difficultés économiques, l'autoritarisme et le déficit démocratique, l'utilisation des différences ethniques et religieuses à des fins politiques ou de politique internationale, l'utilisation de la religion à des fins ethniques, etc.<sup>132</sup>

#### *Sixième observation*

125. Dans de nombreux cas étudiés, pourtant, certains facteurs favorisent, parfois de manière spectaculaire, les discriminations aggravées. L'extrémisme en constitue un, essentiel<sup>133</sup>. Qu'il se fonde sur une interprétation de la religion ou sur des facteurs politiques, qu'il revête des formes violentes ou non, qu'il soit intrareligieux ou interreligieux, qu'il soit présent seulement au sein de la société ou au niveau de l'État, les mouvements extrémistes ont tendance à entretenir et à diffuser, souvent avec succès, l'amalgame entre la religion de l'autre ou son origine ethnique (Musulman, Arabe maghrébin, Noir, Juif, Blanc, Chrétien, Indien), avec certains événements négatifs ou à connotation péjorative, réels ou totalement fictifs (crise économique, chômage, fanatisme, terrorisme, sionisme, insécurité, délinquance, colonialisme). C'est la méconnaissance de l'autre qui prévaut et qui est exploitée à bon escient en vue de provoquer l'antipathie et l'hostilité. C'est ainsi que l'Arabe ou le Maghrébin est souvent assimilé à l'islamiste et souvent en conséquence au terroriste ou au fanatique. C'est également le Juif qui devient sioniste ou responsable de tous les maux de la planète. C'est aussi le chrétien qui devient systématiquement blanc et colonisateur; ou que l'Asiatique devient bouddhiste ou mécréant et porteur de tous les périls. C'est enfin - mais la liste peut être allongée - dans une situation de profonde intolérance et de violation systématique des droits de l'homme que la femme devient la cible des discriminations les plus graves y compris la violence. L'extrémisme n'est le monopole d'aucune société ni d'aucune religion; il mérite une attention spéciale parce qu'il est susceptible de conduire à des situations difficilement contrôlables pouvant compromettre le droit de l'homme à la paix (E/CN.4/1998/6, par. 114; E/CN.4/1999/15, par. 74 et suiv.). Nous sommes en mesure d'ajouter qu'il doit recevoir un traitement particulier : en effet, allant au-delà de la simple intolérance, il équivaut à une négation pure et simple de la liberté, de la religion et de tout droit à la différence. Dès lors, c'est une stratégie particulière qui doit être adoptée afin de combattre ce fléau en vue d'agir tant sur ses causes que sur ses effets.

### **III. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS**

126. L'étude des aspects juridiques et factuels de la question des discriminations religieuses aggravées par des discriminations raciales nous autorise à faire les cinq conclusions préliminaires ci-après.

#### *Première conclusion*

127. Aucun instrument étudié ne prévoit de dispositions particulières, sous la forme d'un régime juridique propre ou d'un traitement spécial, à ces discriminations aggravées, en particulier lorsqu'elles touchent les minorités. Cela reste, d'ailleurs, valable pour d'autres formes d'aggravation de discriminations qui ne concernent pas l'objet de notre étude (notamment celles touchant les femmes ou les enfants appartenant à des minorités ethniques et religieuses). Tous les instruments, indépendamment de leur nature, de leur valeur juridique et de l'étendue de leur champ d'application, condamnent avec beaucoup de force les discriminations raciales

et religieuses. Dans certains instruments internationaux, le droit à la non-discrimination bénéficie même d'une certaine indérogabilité qui le rapproche, dans une certaine mesure, des caractéristiques propres aux normes impératives du droit international (Pacte international relatif aux droits civils et politiques, art. 4, par. 1 et 2; art. 18). Pourtant, les discriminations dont sont victimes des personnes en raison des implications de leurs identités multiples ne paraissent pas bénéficier d'une attention particulière.

#### *Deuxième conclusion*

128. Toutefois, l'examen des diverses dispositions amène à constater l'existence d'un corps de règles suffisamment anciennes et d'un fonds de principes communs à toutes les nations et à toutes les composantes étatiques de la société internationale, favorables à l'idée d'une prise en compte conceptuelle d'un droit à la non-discrimination aggravée. Au niveau international la plupart de ces principes sont dispersés dans divers instruments de protection des droits de l'homme adoptés depuis la création de l'ONU. À cet égard, les instruments à portée universelle sont généralement en avance par rapport aux textes régionaux. Les premiers traitent en détail de la question des discriminations raciales et religieuses. Certains d'entre eux consacrent même parfois de manière explicite la rencontre entre le racial et le religieux. Cette rencontre apparaît soit à l'occasion de la définition de la discrimination en question, soit de la détermination du champ d'application *ratione personae* des divers instruments. La définition des minorités ethniques et religieuses et en particulier des notions mêmes d'ethnicité et de minorité nous a permis de déceler ces points de rencontre.

#### *Troisième conclusion*

129. Les législations internes sont généralement protectrices et de nombreuses constitutions proclament, dans la partie relative aux droits fondamentaux, le droit à la non-discrimination et reconnaissent parfois des droits spécifiques aux minorités. Il reste que de nombreuses discriminations, notamment en matière de religion, y sont directement ou indirectement consacrées et touchent en particulier les groupes ethniques.

#### *Quatrième conclusion*

130. L'étude factuelle nous a montré que la rencontre des discriminations raciales et religieuses ne relève pas de la pure fiction. Aucune région au monde, aucune religion grande ou petite, traditionnelle ou non traditionnelle, monothéiste ou polythéiste, n'est à l'abri de ces discriminations aggravées.

#### *Cinquième conclusion*

131. Les instruments étudiés ne semblent pas, par conséquent, au fait des réalités. En tout cas, ils ne semblent pas tirer toutes les conséquences de la prise en compte, en leur sein, de l'interconnexion entre le racial et le religieux. Cette rencontre est un produit de l'immense richesse de la civilisation humaine. Le droit à la non-discrimination aggravée fait, par conséquent, partie intégrante de la protection internationale des droits de l'homme, notamment au respect de son identité plurielle. Les discriminations aggravées méritent une attention particulière, voire prioritaire, car dirigées en particulier contre les minorités ou les groupes minoritaires, leur accumulation est de nature à compromettre la paix civile et/ou à encourager potentiellement ou réellement les tendances séparatistes.

132. Des mesures s'imposent; elles sont nombreuses. Certaines visent à renforcer la protection (sect. A), d'autres à prévenir les discriminations aggravées (sect. B). Les mesures internes, tout en ayant un champ d'action, et des procédés d'élaboration différents des mesures internationales, n'en constituent pas moins la continuation et le prolongement logique. Les mesures internationales n'ont d'ailleurs pas de sens si elles ne sont pas reprises ou suivies au plan interne<sup>134</sup>.

## **A. Le renforcement de la protection contre les discriminations aggravées**

### **1. La protection internationale**

133. Il semble évident que les règles juridiques, quelles que soient leur nature et leur origine, doivent prendre en compte en les prévoyant les hypothèses de discriminations aggravées. Le renforcement de la protection internationale peut être d'abord accompli par la consolidation des moyens et mécanismes existants. La communauté internationale et en particulier la Commission des droits de l'homme ont réalisé à cet égard une œuvre considérable, que ce soit en matière de protection de la liberté de religion ou des personnes appartenant à des minorités. Cette œuvre peut être renforcée par l'adoption des mesures exposées ci-après.

134. Les instruments existants doivent tenir compte de l'hypothèse des discriminations aggravées. Il est essentiel de remarquer, ici, que la question des discriminations, en particulier religieuses et à fortiori lorsque elles sont aggravées par des discriminations raciales, constitue un domaine sensible où l'accord des États est loin d'être acquis<sup>135</sup>. L'idée d'une déclaration sur l'élimination de toutes les formes d'intolérance et de discrimination fondées sur la religion ou la conviction (1962) a mis 19 ans pour être concrétisée (1981) [Odio-Benito, 1985; Walkate, 1991]<sup>136</sup>. L'essentiel est moins la valeur juridique formelle de l'instrument que son acceptation par le plus grand nombre d'États et surtout son respect effectif par eux [Odio-Benito, 1989]<sup>137</sup>. Aussi, il serait nécessaire de déclencher un processus, dans le cadre des mécanismes existants, qui puisse aboutir, par exemple, à l'adoption d'une résolution qui traite spécialement des discriminations aggravées.

135. Dans le cadre des instruments en vigueur à caractère conventionnel ou non conventionnel, les procédures de protection contre les discriminations aggravées doivent être renforcées. Ainsi un traitement spécial peut être envisagé à cet égard, que ce soit au niveau de la priorité de l'examen de ces discriminations par les différents organes et organismes relatifs à la protection des droits de l'homme, ou de l'établissement de procédures d'urgence et de compression des délais lorsque des États sont appelés à répondre de plaintes ou d'allégations de ce type de discriminations<sup>138</sup>.

136. La coordination et l'harmonisation entre les différents mécanismes de protection des droits de l'homme, en particulier lorsque leurs domaines d'activité se chevauchent et portent sur les discriminations aggravées, sont nécessaires. L'échange systématique d'informations et les actions communes entre les rapporteurs spéciaux, quand cela est possible, pourraient être utiles à cet égard.

137. Une telle entreprise exige le renforcement financier, humain et logistique des moyens assignés aux mandats du Rapporteur spécial sur les formes contemporaines de racisme, de discrimination raciale, de xénophobie et de l'intolérance qui y est associée et du Rapporteur spécial sur toutes les formes d'intolérance et de discrimination fondées sur la religion ou la conviction<sup>139</sup>. Ce manque de moyens (difficultés d'ordre administratif et financier) est sans cesse réitéré dans les différents rapports et mérite par conséquent un examen approprié<sup>140</sup>.

138. Dans leurs rapports respectifs et à plusieurs reprises, les deux rapporteurs spéciaux insistent, à juste titre, sur l'importance des visites *in situ* qui méritent donc d'être renforcées. Selon le Rapporteur spécial sur le racisme, ces visites permettent, grâce à un dialogue avec les acteurs au quotidien, de se dégager de la froideur des textes et des statistiques pour pénétrer la réalité vivante et ses contradictions. Elles contribuent également non seulement à faire connaître l'œuvre positive et les mécanismes de l'ONU en matière de lutte contre les discriminations raciales et religieuses, mais aussi à agir directement auprès des parties intéressées (États, représentants des groupes ethniques ou des minorités, ONG) afin d'éviter la dégradation des relations entre les parties concernées et de favoriser même la résolution de certaines situations conflictuelles. Les rapporteurs spéciaux et les différents organes de traités des droits de l'homme pourraient être invités, le cas échéant, à consacrer à chaque fois des développements particuliers sur les discriminations aggravées dans leurs rapports respectifs.

139. Une action particulière doit être menée afin d'amener les États qui ne l'ont pas encore fait à ratifier les conventions internationales pertinentes relatives à la lutte contre les diverses discriminations, et à poursuivre les efforts visant à renforcer l'universalisation de la reconnaissance de plaintes individuelles prévues par ces conventions.

## **2. La protection interne**

### **a) Amélioration de la protection juridique et spécialement pénale**

140. Concernant l'attitude législative des États, en cette matière, certaines recommandations générales, formulées lors du Séminaire des Nations Unies sur la promotion de la compréhension, de la tolérance et du respect des domaines se rapportant à la liberté religieuse et de conviction (Genève, 3-14 décembre 1984) (ST/HR/SER. A/16, par. 102), sont aujourd'hui encore d'actualité. Il s'agit de les adapter, de manière précise, aux hypothèses des discriminations objet de notre étude. Ainsi, un rang de priorité élevé doit être donné à des actions visant à faire appliquer les normes internationalement établies pour la protection de la liberté de religion ou de conviction et contre les discriminations raciales. Chaque État devrait, selon son système constitutionnel, prévoir, si nécessaire, des garanties constitutionnelles et juridiques afin que la liberté de religion ou de conviction et l'appartenance à une minorité ou à un groupe ethnoreligieux soient protégées de manière concrète par des dispositions explicites. Dans certains États, l'adoption d'une loi générale s'inspirant de normes internationalement établies serait vivement souhaitée (voir, à titre d'exemple, E/CN.4/1999/58/Add.1, par. 72).

141. Les États doivent s'efforcer d'adopter des mesures législatives ou de modifier celles qui sont en vigueur, selon le cas, afin d'interdire toute discrimination fondée sur l'appartenance à des identités multiples. En particulier, cela devrait prendre la forme d'une législation positive pénale, qui doit non seulement incriminer sévèrement les discriminations simples, mais surtout prévoir une infraction nouvelle, celle de la discrimination raciale et religieuse concomitante, à laquelle il y a lieu de prévoir une sanction spécifique qui doit évidemment être plus sévère que celle encourue en cas de discrimination simple, qu'elle soit religieuse ou raciale<sup>141</sup>. Les instances onusiennes (Assemblée générale, Commission des droits de l'homme, etc.) pourraient, à cet égard, élaborer un projet de loi type dont les États pourraient s'inspirer dans leur législation interne, comme cela a été déjà fait dans le cadre de la lutte contre la discrimination raciale<sup>142</sup>. Une initiative comparable en matière de discrimination aggravée serait vivement recommandée.

142. Ces garanties doivent être suivies par l'établissement de recours efficaces ouverts aux victimes d'actes de discrimination aggravée. L'efficacité d'un recours repose sur de nombreux critères connus<sup>143</sup>.

**b) Création d'une autorité indépendante d'égalité des chances et de contrôle de la discrimination raciale et religieuse**

143. À l'instar de plusieurs pays (Australie, Belgique, États-Unis, Inde, Norvège), il y a lieu d'envisager la mise en place par les autorités étatiques d'une autorité indépendante qui aura pour mission d'observer les discriminations raciales et religieuses et plus particulièrement les discriminations aggravées et de faire des propositions pour des changements d'ordre législatif, économique et social. Cette autorité doit jouir d'une véritable autonomie, qui se traduit par une indépendance de ses membres par rapport aux autorités publiques elles-mêmes, mais également par des garanties de sécurité et d'invulnérabilité. L'autorité aura notamment pour tâche de recueillir et d'étudier les plaintes qui lui parviennent et qui sont en rapport avec sa mission. Elle peut aussi se saisir d'office et diligenter elle-même des enquêtes qu'elle confiera à l'un de ses membres ou à des spécialistes indépendants. Enfin, cette autorité, en harmonie avec les organes judiciaires internes, aura une mission de conciliation ou de médiation entre les parties relevant de groupes ethniques et/ou religieux différents et sera chargée de traiter les différends résultant d'actes d'intolérance religieuse et raciale<sup>144</sup>.

**B. La prévention contre les discriminations aggravées**

144. Dans plusieurs de ses rapports, le Rapporteur spécial sur l'intolérance religieuse résume la substance de la tâche à accomplir dans ce domaine : "C'est dans l'esprit des hommes que naissent toutes les formes d'intolérance et de discrimination fondées sur la religion ou la conviction et c'est à ce niveau, beaucoup plus qu'à d'autres, que l'action devrait se situer prioritairement" (A/50/440, par. 82). En matière de droits de l'homme, la culture de la tolérance ne se décrète pas. Le rôle de la prévention est par conséquent essentiel. Les progrès gigantesques réalisés en matière de protection des droits de l'homme l'ont été grâce à des mesures préventives et à une évolution positive de l'esprit des hommes. Plusieurs domaines sont concernés par ces mesures : l'éducation et la formation, l'information et la communication, le dialogue inter et intraconfessionnel, la politique de la ville et la démocratie et le développement.

**1. L'éducation et la formation**

145. La prévention se concentre autour de l'idée d'éducation et de culture au sens le plus large de ces deux termes. En effet, ce n'est pas seulement à cause d'une mauvaise ou encore d'une insuffisante législation répressive que les phénomènes discriminatoires voient le jour; c'est aussi parce que la culture et l'éducation peuvent sinon favoriser ce genre d'attitudes, du moins ne les stigmatisent pas assez. Le rôle de l'éducation a été affirmé très tôt par plusieurs instruments internationaux<sup>145</sup>. "L'éducation peut contribuer d'une manière décisive à l'intériorisation de valeurs axées sur les droits de l'homme et à l'émergence, tant au niveau des individus que des groupes, d'attitudes et de comportements de tolérance et de non-discrimination" (A/50/440, par. 36). C'est depuis leur très jeune âge que les décideurs et les citoyens de demain pourront acquérir un esprit de tolérance et de représentation positive de l'autre. L'école, comme la famille, est un lieu où se façonnent les esprits, qu'ils soient tolérants ou pas d'ailleurs; elle constitue la véritable clef de voûte de la question des moyens préventifs de la discrimination religieuse et ethnique. L'école, en particulier l'école primaire et secondaire, constitue un lieu d'apprentissage privilégié pour combattre les discriminations raciales et religieuses. L'article 5, paragraphe 2,

de la Déclaration sur la race et les préjugés raciaux du 27 novembre 1978, fournit à cet égard des précisions fort utiles; on y lit en effet que l'État, les autorités compétentes et le corps enseignant doivent faire en sorte "que les programmes et les manuels fassent place à des notions scientifiques et éthiques sur l'unité et la diversité humaines, et soient exempts de distinctions désobligeantes à l'égard d'un peuple "et mettre" les ressources du système scolaire à la disposition de tous les groupes de la population"<sup>146</sup>. La diffusion et la vulgarisation des principes prévus par les instruments internationaux pertinents auprès de la population scolaire sont, à cet égard, essentielles (organiser des cours spéciaux sur la tolérance et la non-discrimination, encourager la création des clubs des droits de l'homme, favoriser l'activité des ONG dans ce domaine).

146. La mise en œuvre de ces objectifs exige l'adoption de mesures précises et urgentes, en coordination avec l'UNESCO dont l'une pourrait être l'élaboration d'une étude sur l'état des lieux en matière de contenu des livres et manuels scolaires, en particulier dans les pays à fortes concentrations de minorités ethniques et religieuses (voir chap. II, sect. A, sous-sect. 2, par. 111 et suiv.). Une telle étude est de nature à déceler les insuffisances ou à mettre en valeur et tirer profit des expériences positives en matière de transmission de la connaissance et de la formation. Les résultats de cette étude "pourraient permettre d'élaborer une stratégie internationale scolaire [...] axée sur la détermination et la réalisation d'un programme minimum commun de tolérance et de non-discrimination" (E/CN.4/1997/91, par. 65). Le concours de l'ONU, de l'UNESCO et de l'UNICEF peut être, à cet égard, approprié. Cette stratégie doit intégrer en matière d'éducation un programme de formation des enseignants du primaire et du secondaire et de tous ceux qui ont des contacts permanents avec le milieu éducatif. Elle peut s'étendre à d'autres catégories professionnelles qui, nous l'avons vu au chapitre II (Aspects factuels), peuvent être concernées par le problème des discriminations aggravées. A cet égard, la contribution des services consultatifs et d'assistance technique du Haut-Commissariat aux droits de l'homme peut être très positive.

147. Au total, il s'agit pour les États d'œuvrer afin de s'assurer que leur système éducatif, quelle que soit la composition ethnoreligieuse de la société, est à même de garantir les principes suivants en tant que gage d'une politique agissant contre les racines de la discrimination aggravée :

a) L'école doit être particulièrement libre de tout dogmatisme et favoriser l'intégration et la promotion sociale par l'éducation et l'enseignement. L'État doit veiller à ce que l'école publique, au moins, ne pratique pas les discriminations, notamment par la politique des classes séparées entre écoliers appartenant à diverses communautés ethnoreligieuses, mais doit favoriser le dialogue et la connaissance positive de l'autre;

b) Il faut assurer une entière liberté d'expression de la pensée au sein des établissements scolaires et initier les jeunes au respect d'autrui et à la dénonciation du racisme;

c) Les États devraient élaborer les programmes en vue de garantir les principes qui doivent régir l'enseignement des droits de l'homme, et plus particulièrement la culture de non-discrimination;

d) La mise au point des manuels est de la plus haute importance et exige une attention particulière en vue de façonner l'esprit des jeunes dans une perspective d'équilibre entre la fierté de leurs appartenances (nationales, confessionnelles, ethniques, etc.) et le respect des autres appartenances.

## **2. L'information et la communication**

148. Dans de nombreux pays, c'est souvent à travers les médias en général et de la presse populaire en particulier, que sont véhiculés les préjugés et les stéréotypes de nature à favoriser les discriminations raciales et religieuses<sup>147</sup>. Le rôle de l'information est essentiel pour une meilleure diffusion des principes contenus dans les instruments onusiens. La prévention est à cet égard essentielle afin que la majorité connaisse mieux les minorités et que les minorités se connaissent mieux entre elles. Plusieurs actions peuvent être envisagées : accès des minorités et des groupes ethno-religieux aux médias, diffusion à grande échelle et de manière durable des idées de tolérance, de solidarité et de non-discrimination, création d'ateliers de formation destinés aux représentants des médias, création de structures de consultation entre les médias et les communautés ethno-religieuses, établissement de règles minima ou d'un code de bonne conduite, en consultation avec les médias. Le rôle de l'État prend une importance particulière au moment des crises et des tensions au sein d'une société donnée (guerre, pénurie, catastrophe). Les médias doivent éviter d'attiser les tensions et surtout de rendre un groupe religieux ou ethnique responsable de la crise. Cela est d'autant plus difficile que certains médias sont parfois enclins pour des raisons de tirages ou d'audimat d'exploiter les peurs et les rejets d'autrui. C'est là qu'apparaît le rôle des pouvoirs publics en vue de réaliser un équilibre entre la nécessaire liberté d'expression et la lutte contre les discriminations raciales et religieuses.

149. Certaines technologies modernes de communication nécessitent une réflexion particulière. C'est le cas d'Internet qui est devenu un outil puissant en matière de propagation planétaire du racisme, de l'intolérance et des discriminations diverses (voir chap. II, sect. A, sous-sect. 1 c), par. 106 à 108; voir aussi E/CN.4/1997/71, par. 130). Le développement de ce moyen redoutable est inquiétant, en particulier dans certains pays. Ainsi, dans une étude publiée aux États-Unis en 1999, on a recensé un site Internet encourageant le racisme en 1995; ce chiffre est passé à 600 à la fin 1997, 1 426 en mars 1999 et 2 100 au 15 juillet 1999<sup>148</sup>. Cette évolution incontrôlable résulte notamment de la législation américaine qui, tout en punissant la discrimination, considère que les propos racistes non accompagnés de violence sont protégés par le droit à la liberté d'expression, garanti par la Constitution des États-Unis<sup>149</sup>. Selon une étude, malgré la difficulté de la tâche, plusieurs actions restent possibles. D'abord, il s'agit de démontrer que le racisme ne conduit pas seulement à la haine. Il constitue en soi une discrimination : l'autoriser revient fondamentalement à rendre licite la discrimination interdite. Pour les autres pays, plusieurs actions juridiques et techniques sont envisageables bien qu'elles ne règlent pas définitivement la question : autoréglementation consensuelle ou imposée des fournisseurs, localisation géographique des propos racistes, actions pénale et civile dans le pays d'accueil<sup>150</sup>. Enfin, la communauté internationale et les États doivent prendre conscience des dérives graves de ce moyen de communication moderne et de la nécessité d'adopter, le cas échéant, des lois nationales sur le racisme, incluant Internet, ainsi que de l'exigence d'une coopération urgente en vue de trouver les solutions adéquates à ce problème délicat, de nature à respecter à la fois les exigences de la démocratie et la prohibition des discriminations raciales et religieuses.

## **3. Le dialogue inter et intraconfessionnel et ethnique**

150. Les représentants des communautés ethno-religieuses devraient être associés à une action tendant à favoriser l'instauration d'une culture du dialogue et de la tolérance. Ils doivent notamment exploiter, dans leurs religions respectives, tout ce qui peut aider à une meilleure compréhension de l'autre et au respect de son identité et à éviter que les religions ne servent l'intolérance. L'expérience de certains pays est à cet égard édifiante. C'est, par exemple, le cas des États-Unis où le Interreligious Council of Southern California a cherché par ses diverses

activités intercommunautaires et interconfessionnelles à promouvoir la compréhension mutuelle et le dialogue et à prévenir l'intolérance et la discrimination (E/CN.4/1999/58/Add.1, par. 40). C'est également le cas du Catholic/Jewish Educational Enrichment Programme dans le cadre duquel on envoie des rabbins dans les écoles catholiques et un professeur catholique dans les écoles hébraïques pour une meilleure connaissance des deux communautés (ibid., par. 45). Ce type d'action doit être encouragé par les pouvoirs publics, en particulier dans les pays où coexistent de nombreuses communautés ethnoreligieuses.

#### **4. La politique de la ville**

151. Dans certaines situations de composition ethnique et confessionnelle multiple de la société (voir chap. II, sect. A, sous-sect. 2), la configuration de certaines agglomérations urbaines peut favoriser l'éclosion d'une culture de rejet de l'autre. L'État et ses subdivisions territoriales doivent agir de telle manière, en usant de plans d'aménagement urbain adéquats, pour que les relations entre les différents groupes ethniques et confessionnels soient encouragées et pour créer une certaine solidarité et une communauté d'intérêts. Dans cette optique, tout doit être déployé pour éviter les ghettos et le cloisonnement des différents groupes. L'exemple de certaines villes dans de nombreux pays, où une variété considérable de communautés coexistent sans heurt dans le même espace (rues commerçantes, centres urbains, etc.), devrait constituer une source d'inspiration.

#### **5. La démocratie et le développement**

152. La Conférence de Vienne sur les droits de l'homme a relevé à juste titre que la démocratie, le développement et le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales sont interdépendantes et intimement liés. Dans nombre de ses rapports, le Rapporteur spécial sur l'intolérance religieuse a insisté sur cette trilogie<sup>151</sup>. Quelles que soient les mesures préventives ou de protection, on ne peut faire l'économie de la démocratie ni du développement. La pauvreté, l'exclusion, le totalitarisme, l'absence ou l'insuffisance de démocratie et l'arbitraire constituent un terrain fertile pour tous les extrémismes. Ils sont de nature à exacerber les tensions religieuses et ethniques, à provoquer les conflits et réduisent à néant tous les efforts en matière de protection des droits de l'homme et des minorités et de la prévention des discriminations à leur égard<sup>152</sup>. Bien entendu, ces objectifs restent trop vagues et peuvent paraître trop ambitieux, voire difficilement réalisables. Pourtant, des actions ponctuelles et urgentes restent possibles et sont de nature, dans une perspective à long terme, à atténuer les tensions et à supprimer progressivement les causes profondes des discriminations. Ainsi l'État et d'autres intervenants (ONG, société civile, organisations internationales de développement, etc.) pourraient mettre en place des politiques de soutien financier, économique et social en faveur de certains groupes ethnoreligieux particulièrement défavorisés afin de lutter contre l'extrême pauvreté, d'éviter l'exclusion et de développer la solidarité entre les différentes composantes de la société. Dans le même ordre d'idées, l'État peut jouer un rôle essentiel en matière de moralisation de la vie politique et notamment de l'activité des partis politiques ou des associations afin que l'appartenance à des identités multiples ne soit pas une source de discrimination.

Notes

<sup>1</sup> Voir Joseph Yacoub, *Les minorités dans le monde*, Paris, Desclée de Brouwer, 1998, p. 28 et 29.

<sup>2</sup> Voir notamment Elisabeth Odio-Benito, Rapporteur spécial de la Sous-Commission de la lutte contre les mesures discriminatoires et de la protection des minorités, *Élimination de toutes les formes d'intolérance et de discrimination fondées sur la religion ou la conviction*. Nations Unies, New York, 1989, numéro de vente : F.89.XIV.3, par. 157.

<sup>3</sup> Mécanismes conventionnels prévus par de nombreuses conventions dont la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale du 21 décembre 1965; mécanismes non conventionnels et désignation de rapporteurs spéciaux sur les questions raciales et le protection des minorités et sur les formes d'intolérance et de discrimination fondées sur la religion ou la conviction.

<sup>4</sup> Un auteur a dénombré plus de 30 termes pour désigner les groupes minoritaires dans le monde : race, ethnique, minorités ethnique, linguistique, nationale, peuple fondateur, peuple constitutif, peuple indigène, population autochtone, peuples tribaux, peuple distinct, communauté culturelle, société distincte, nationalité, nationalité cohabitante, etc. Voir Yacoub, op. cit., *supra*, note 1, p. 840.

<sup>5</sup> Croyance, conviction, secte, cultes nouveaux, religion minoritaire, minorité religieuse, religion millénaire ou centenaire, grandes religions, religion(s) traditionnelle(s), etc.

<sup>6</sup> L'étude des droits internes (constitution, lois, etc.) ne fera pas l'objet d'une subdivision distincte. Elle sera menée soit en relation avec l'analyse de certains concepts importants pour cette étude (chap. 1), soit en relation avec les aspects factuels des discriminations (chap. 2).

<sup>7</sup> Ce type de discrimination peut toucher plusieurs catégories de personnes dont notamment les individus, les groupes religieux et les minorités religieuses qui ne sont pas ethniquement différents du reste de la population mais qui n'appartiennent pas ou déclarent ne pas appartenir à la religion dominante.

<sup>8</sup> Bien entendu, il peut y avoir d'autres types d'aggravation résultant d'identités multiples : religieuse et sexiste, religieuse ethnique et sexiste ou même, religieuse, ethnique et sexiste, en violation de l'article 2, paragraphes 1 et 2 de la Convention sur les droits de l'enfant du 20 novembre 1989.

<sup>9</sup> C'est notamment le cas de certaines églises orthodoxes (arménienne, géorgienne, etc.) ou dans une certaine mesure des juifs et des sikhs. Voir Asbjørn Eide, "Moyens possibles de faciliter la solution par des voies pacifiques et constructives de problèmes dans lesquels des minorités sont impliquées" (E/CN.4/Sub.2/1992/37, par. 93).

<sup>10</sup> Cet élément permet de distinguer les minorités des religions minoritaires. La religion minoritaire semble être une notion beaucoup plus diffuse; ses adeptes sont souvent des nationaux qui n'ont aucune envie de se différencier des autres. Simplement, ils ont embrassé un jour une religion qui n'était pas celle de la majorité de leurs compatriotes. Voir notamment Jacques Robert, "Constitution et religions minoritaires", *Recueil de l'Académie internationale de droit constitutionnel*, CERP, 1994, Tunis, p. 176.

<sup>11</sup> *Étude des droits des personnes appartenant aux minorités ethniques, religieuses et linguistiques*, Nations Unies, New York, 1991, E/CN.4/Sub.2/384/Rev.1 (numéro de vente : F.91.XIV.2), par. 564.

<sup>12</sup> "Propositions concernant une définition du terme 'minorité'" (E/CN.4/Sub.2/1985/31), 14 mai 1985, p. 25 : "Un groupe de citoyens d'un État, en minorité numérique et en position non dominante dans cet État, dotés de caractéristiques ethniques, religieuses...".

<sup>13</sup> "Tout groupe de personnes résidant dans un État souverain, représentant moins de la moitié de la population de la société nationale, et dont les membres ont en commun des caractéristiques de nature ethnique, religieuse ou linguistique qui les distinguent du reste de la population".

<sup>14</sup> In Yacoub, op. cit, p. 123. L'auteur apporte une traduction chiffrée de la force numérique des minorités (moins de la moitié de la population) et ajoute le critère de résidence sur le territoire de l'État.

<sup>15</sup> Avis consultatif du 31 juillet 1930, "Question des communautés gréco-bulgares" (Série B, No 17, p. 21). La C.P.J.I a une conception large de la minorité pour couvrir également celles dont les membres n'ont pas la nationalité de l'État. Voir "Affaire du traitement des nationaux polonais sur le territoire de Dantzig", Avis du 4 février 1932 (Série A/B, No 44, p. 39). Par contre, la C.P.J.I fait référence dans une autre affaire au critère du nombre, la minorité se distinguant de la "majorité" par les caractères déjà mentionnés, affaire de la suppression des Écoles privées en Albanie, Avis du 6 avril 1935 (Série A/B, No 64, p. 17).

<sup>16</sup> Pour une étude complète de la question de la définition des minorités, voir Oldrich Andrysek, *Report on the definition of minorities*, The Netherlands Institute of Human Rights, SIM Special, No 8, 1989.

<sup>17</sup> La Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, adoptée dans le cadre du Conseil de l'Europe le 10 novembre 1994 et entrée en vigueur le 1er février 1998, a évité de définir la notion de minorité nationale en raison de l'impossibilité de recueillir l'approbation de l'ensemble des États membres du Conseil de l'Europe.

<sup>18</sup> Art. 27 du Pacte; art. 1, par. 1, de la Déclaration des droits des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques du 18 décembre 1992; art. 2, par. 1, du projet de convention pour la protection des minorités adopté par la Commission européenne pour la démocratie par le droit du 8 février 1991. Sur la définition de la minorité dans ce dernier texte, voir Giorgio Malinverni "Le projet de Convention pour la protection des minorités élaboré par la Commission européenne pour la démocratie par le droit" in *Revue universelle des droits de l'homme*, 24 juillet 1991, No 5, p. 162.

<sup>19</sup> Ce dernier critère a été utilisé par le Comité des droits de l'homme pour reconnaître des droits spécifiques à une minorité autochtone d'Indiens du Canada au titre de l'article 27 du Pacte; voir Rapport du Comité, vol. II (A/45/40). Voir aussi "Les inégalités historiques et certains faits (prospection de pétrole et de gaz) plus récents menaçant le mode de vie et la culture de la bande du lac Lubicon violant les droits des minorités (art. 27) : affaire *Lubicon c. Canada*", in *Revue universelle des droits de l'homme*, 28 mars 1991, No 3, par. 2.2 et 33, p. 69 et 70.

<sup>20</sup> En voici quelques exemples : minorité (Belgique, art. 11; Hongrie, loi de 1993; Inde, art. 29); ethnie (Bulgarie, art. 6; Togo, art. 7); ethnie minoritaire (Viet Nam, art. 5), communauté (Chypre, art. 2; Bénin, art. 11); minorité autochtone (Charte canadienne de 1982, art. 15); peuple indigène (loi chilienne de 1991).

<sup>21</sup> Voir également l'article 62 en vertu duquel le Conseil économique et social peut faire des recommandations en vue d'assurer le respect effectif des droits de l'homme et des libertés fondamentales par tous.

<sup>22</sup> Outre le fait que la protection des minorités est un facteur de paix et de stabilité interne et internationale, la reconnaissance des minorités et des autres groupes ethnoreligieux ne signifie nullement le retour au principe des nationalités, ni un retraçage des frontières étatiques; cette période doit être considérée comme étant définitivement révolue. Voir Malinverni, op. cit. (*supra*, note 18), p. 158 et 159; Bruno De Witte, "Minorités nationales : reconnaissance et protection", *Revue Pouvoirs*, 1991, vol. 57, p. 117.

<sup>23</sup> Voir par exemple l'article 8, paragraphe 4, de la Déclaration des droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques du 18 décembre 1992; art. 1, par. 2, du projet de convention pour la protection des minorités élaboré par la Commission européenne pour la démocratie par le droit le 8 février 1991; art. 21 de la Convention-cadre du Conseil de l'Europe pour la protection des minorités nationales, adoptée par le Comité des ministres du Conseil de l'Europe le 10 novembre 1994.

<sup>24</sup> Le Pacte relatif aux droits économiques, sociaux et culturels contient une disposition (art. 2, par. 2) qui reproduit textuellement celle précitée de la Déclaration universelle de 1948 (art. 2, par. 1).

<sup>25</sup> En vertu de ce dernier "les États parties au présent Pacte s'engagent à respecter et à garantir à tous les individus se trouvant sur leur territoire et relevant de leur compétence les droits reconnus dans le présent Pacte, sans distinction aucune, 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".

<sup>26</sup> Ibid., par. 6 et 7. Voir *infra* pour l'analyse des dispositions pertinentes de la Convention de 1965. Le Comité se réfère également à l'article premier de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes du 18 décembre 1979.

<sup>27</sup> Il est vrai que l'adverbe "notamment" et l'expression "toute autre situation" employés à l'article 2, paragraphe 1, et à d'autres dispositions du Pacte (en particulier art. 26) permettent une telle extension.

<sup>28</sup> Cf. Yacoub, op. cit. (*supra*, note 1), p. 72 et 73. Y. Ben Achour "Souveraineté et protection internationale des minorités", *RCADI*, 1994, T.245, p. 348 et 351.

<sup>29</sup> Un auteur note, à juste titre, que la religion peut se transformer en critère ethnique. L'auteur indique qu'"un groupe parlant la même langue appartenant à la même race que d'autres groupes peut 'ethniquement' s'en séparer par l'effet du seul critère religieux". Dans de nombreux pays, l'auteur explique qu'une quantité de "nationalités" sont définies par leur origine ethnique, c'est-à-dire exclusivement religieuse. Voir Ben Achour, op. cit., p. 350 et 351.

<sup>30</sup> Voir à cet égard la substantielle étude de Capotorti (*supra*, note 11), p. 37 et suiv. et 105 et suiv. (voir aussi Alain Fenet et Gérard Soulier, *Les minorités et leurs droits depuis 1789*, Paris, L'Harmattan, 1989; Fabienne Rouso-Lenoir, *Minorités et droits de l'homme : l'Europe et son double*, Bruylant - LGDJ 1994; Jean Duffar, "La protection internationale des droits des minorités religieuses", *Revue de droit public*, 1995, No 6, p. 1496-1530, et spéc. 1503 et suiv.

<sup>31</sup> Des auteurs, dont Capotorti, par. 227; Duffar, loc. cit., p. 1504; Ben Achour, op. cit., p. 431, se demandent s'il n'y avait pas double emploi entre l'article 18 et l'article 27 dans la mesure où les deux codifient soit indirectement soit directement le droit des minorités à l'exception cependant (voir Capotorti) des droits dont bénéficient les "communautés religieuses minoritaires" en tant que telles : écoles religieuses, régimes des biens, statut des ministres du culte, protection des lieux saints, etc.

<sup>32</sup> C'est le problème relatif à la distinction entre "anciennes" et "nouvelles" minorités; voir Capotorti, par. 205.

<sup>33</sup> On a écrit à ce propos que "l'article 27 ne protège ni des individus isolés ni des minorités mais des personnes appartenant à des minorités qui sont titulaires conformément à l'article 27, en commun avec les autres membres de leur groupe du droit ... de professer ou de pratiquer leur propre religion"; voir Duffar, op. cit., p. 1503; Capotorti, par. 206.

<sup>34</sup> Op. cit, par. 197. L'auteur rappelle la teneur du projet de résolution de la troisième session de la Sous-Commission en 1950 sur la définition des minorités : "des groupes de population distincts présentant des caractéristiques raciales, religieuses, linguistiques et culturelles différentes de celles du reste de la population, habituellement connus sous le nom de minorités" (note 73 du paragraphe 197).

<sup>35</sup> Adolfo Stavenhagen, "Les conflits ethniques et leur impact sur la société internationale", *Revue internationale des sciences sociales*, 1991, No 127, p. 124; Roland Breton, *Les ethnies*, Paris, PUF, Que sais-je ? 1992, p. 5 à 13.

<sup>36</sup> C'est le cas du droit de propriété (*Zalaya Blanco c. Nicaragua*, décision du 20 juillet 1994); du droit à l'objection de conscience (*LTK c. Finlande* du 9 juillet 1985; communications No 285/1998, *Järvinen c. Finlande*; No 666/1995, *Frédéric Foin c. France*; No 682/1996, *Paul Westerman c. Pays-Bas*); du droit à la protection sociale (plusieurs décisions relatives au droit, à l'attribution d'allocation de chômage, à une pension d'invalidité, à une bourse scolaire, etc.). Selon le Comité, l'application du principe de non-discrimination énoncé à l'article 26 n'est pas limitée aux droits stipulés dans le Pacte. Voir Observation générale No 18, par. 13.

<sup>37</sup> Contrairement à plusieurs auteurs, il nous semble que les articles 18 et 27 ne font pas double emploi. L'article 18 n'est pas une simple réitération de la clause de non-discrimination religieuse énoncée par l'article 27 au profit des minorités religieuses; l'article 27 concernant la protection d'une catégorie particulière non pas de droits mais de personnes dont l'identité peut, nous l'avons dit, être multiple.

<sup>38</sup> Le Statut de la Cour pénale internationale considère également comme crime contre l'humanité, la persécution de tout groupe ou de toute collectivité identifiable notamment pour des motifs d'ordre ethnique ou religieux (voir art. 7, par. 1 h)). De même, dans les conflits armés, le fait de lancer des attaques délibérées contre des bâtiments notamment consacrés à la religion est considéré, par ce statut, comme un crime de guerre (art. 8, par. 2 b ix)). Les minorités et les groupes ethnoreligieux sont ainsi protégés contre les trois crimes y compris ceux commis non seulement contre les personnes mais contre les biens (crime de guerre).

<sup>39</sup> Pour une étude approfondie de l'état du droit international concernant le génocide en 1978, voir Nicodème Ruhashyankiko, Rapporteur spécial, "Étude sur la question de la prévention et la répression du crime de génocide, Sous-Commission de la lutte contre les mesures discriminatoires et de la protection des minorités" (E/CN.4/Sub.2/416, 4 juillet 1978).

<sup>40</sup> Voir la résolution 96 (I) de l'Assemblée générale du 11 décembre 1946 sur le crime de génocide; dans le même sens, voir l'avis consultatif sur les réserves à la Convention sur le génocide, CIJ, *Recueil*, 1951, p. 23.

<sup>41</sup> Voir l'article 4 du Statut du Tribunal pour l'ex-Yougoslavie et l'article 6 de la Convention de Rome qui reprennent textuellement l'article II de la Convention de 1948.

<sup>42</sup> Ibid.

<sup>43</sup> Joe Verhoeven a mis notamment en lumière cette ambiguïté dans son article "Le crime de génocide, originalité et ambiguïté", *Revue belge de droit international*, 1991, I, p. 6 à 26; dans le même sens, Maria Castillo, "La compétence du Tribunal pénal pour la Yougoslavie", *Revue générale de droit international public*, 1994, p. 62 à 87, et spéc., p. 69 et suiv.

<sup>44</sup> Une proposition visant à inclure "le génocide culturel" dans la Convention de 1948 fut rejetée, mais a été plus d'une fois regrettée. Voir Ruhashyankiko, op. cit., *supra*, note 39, par. 441 à 449; Verhoeven, loc. cit., p. 16.

<sup>45</sup> *Procureur du Tribunal c. Rodovan Karadzic et Ratko Mladic*, examen de l'acte d'accusation dans le cadre de l'article 61 du règlement de procédure et de preuve, décision de la chambre de première instance, TPIY, 11 juillet 1996, affaires No IT-95-5-R 61 et No IT-95-18-R61.

<sup>46</sup> Loc. cit., *supra*, note 43, p. 16. Sur cet aspect voir également les conclusions du Gouvernement bosniaque dans le cadre de sa plainte contre la Serbie devant la Cour internationale de Justice, affaire relative à l'application de la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide (*Bosnie-Herzégovine c. Yougoslavie*), Exceptions préliminaires, 11 juillet 1996, par. 13 et 14.

<sup>47</sup> Comme le note Castillo, loc. cit. (*supra*, note 43), p. 75, la philosophie générale des textes sur le génocide est la recherche du véritable responsable au-delà de l'écran étatique. L'article 5 du Statut du TPIY adopte une définition visant les actes des particuliers; voir dans le même sens l'article 25 du Statut de la Cour pénale internationale qui vise explicitement la responsabilité pénale des personnes physiques.

<sup>48</sup> In "De la piraterie au génocide... Les nouvelles modalités de la répression universelle", *Mélanges G. Ripert*, t1, p. 245.

<sup>49</sup> Voir Castillo, loc. cit. (*supra*, note 43), p. 71. Les textes pertinents utilisent tous le pluriel quant aux victimes du génocide : meurtre de "membres" du groupe, entraver "les naissances" au sein du groupe, transfert forcé "d'enfants" du groupe. Voir art. 2 de la Convention du 9 décembre 1948, 4 du Statut du TPIY, 6 du Statut de la Cour pénale internationale du 17 juillet 1998.

<sup>50</sup> Voir commentaire 8 au projet d'article 17 "Génocide" du projet de code de crimes contre la paix et la sécurité de l'humanité, Rapport de la Commission de droit international à l'Assemblée générale sur les travaux de sa quarante-huitième session (A/51/10, chap. II, p. 2). La doctrine parle également "d'une fraction importante du groupe", voir M. B. Whitaker, Rapporteur spécial, "Version révisée et mise à jour de l'Étude sur la question de la prévention et la répression du crime de génocide", Sous-Commission de la lutte contre les mesures discriminatoires et de la protection des minorités (E/CN.4/Sub.2/1985/6, 2 juillet 1985, par. 29). Voir aussi Yves Ternon, *L'État criminel, les génocides au XXe siècle*, Paris, Le Seuil, 1995, p.74 à 76.

<sup>51</sup> Loc. cit. (*supra*, note 43), p. 24.

<sup>52</sup> Verhoeven, un des défenseurs de cette thèse, explique que le nombre des victimes n'est pas sans importance, notamment pour la détermination de la peine.

<sup>53</sup> Sur cette thèse, voir Verhoeven, loc. cit., p. 18; dans le même sens, voir Stefan Glaser, *Droit international pénal conventionnel*, Bruxelles, Bruylant, 1970, p. 112; Antonio Planzer, Saint-Gall, *Le crime de génocide*, 1956, p. 86 et 93.

<sup>54</sup> Certains génocides ne sont, malheureusement, portés à la connaissance de l'opinion publique qu'une fois médiatisés ! Comme on l'a souvent écrit, avant le génocide, sa préparation est dissimulée; pendant le génocide, sa réalité est démentie; après le génocide, sa nature même est niée. C'est ce triptyque dramatique que l'on retrouve, notamment, en Allemagne nazie, au Rwanda et au Kosovo où le génocide proprement dit a été précédé par une préparation politique et psychologique et un processus de discriminations dont la gravité était dissimulée à l'opinion publique internationale.

<sup>55</sup> *Procureur du Tribunal c. Dragon Nikolic alias "Jenki"*, examen de l'acte d'accusation dans le cadre de l'article 61 de règlement de procédure et de preuve, décision de la chambre de première instance, TPIY, 20 octobre 1995, affaire No IT-94-2-R-61.

<sup>56</sup> Voir p. 21, par. 34.

<sup>57</sup> Affaire du 11 juillet 1996, citée à la note 45 ci-dessus, p. 61, par. 95. Dans le même sens, voir l'affaire Meakic et al., 13 février 1995, No IT-95-4-I, p. 5, par. 18.1 à 18.3.

<sup>58</sup> Voir p. 61, par. 94.

<sup>59</sup> Affaire Mrksic, Radic, Sljivancanin et Dokmanovic ("hôpital de Vukovar"), décision de la chambre de première instance, TPIY, 3 avril 1996, affaire No IT-95-13-R-61, p. 16, par. 35; affaire Karadzic et Mladic ("Srebrenica"), décisions du 16 novembre 1995, affaires No IT-95-18-R-61, p. 5 et 6, et du 11 juillet 1996, No IT-95-5-R-61.

<sup>60</sup> "L'intention spécifique au crime de génocide n'a pas à être clairement exprimée" ou "...Dans la présente affaire, l'intention de détruire ou tout ou en partie un groupe national, ethnique, racial, ou religieux, qui est spécifique au génocide, peut clairement être déduite de la gravité de la "purification ethnique", affaire Karadzic et Mladic, décision du 16 novembre 1995, p. 5 et 6.

<sup>61</sup> Meurtre de membres du groupe, atteinte grave à l'intégrité physique ou mentale de membres du groupe, soumission intentionnelle du groupe à des conditions d'existence devant entraîner sa destruction physique totale ou partielle, mesures visant à entraver les naissances au sein du groupe, transfert forcé d'enfants du groupe à un autre groupe. L'article 4 du Statut ainsi que d'ailleurs l'article 6 de la Convention de Rome reprennent textuellement l'article 2 de la Convention du 9 décembre 1948.

<sup>62</sup> Affaire Karadzic et Mladic du 16 novembre 1995, p. 60, par. 94; affaire Nikolic du 20 octobre 1995 (*supra*, note 55), p.21. par. 34.

<sup>63</sup> La doctrine est unanime pour exclure certains groupes : politiques, sexuels, linguistiques ainsi que les groupements économiques et sociaux.

<sup>64</sup> Voir Glaser, *op. cit.* (*supra*, note 53), cité par Castillo (*supra*, note 43), p. 71.

<sup>65</sup> Verhoeven, *loc. cit.* (*supra*, note 43), p. 21. Pour cet auteur, si l'on excepte, dans une certaine mesure, la notion de groupes "religieux", les autres ne sont guère définissables avec précision.

<sup>66</sup> Affaire Meakic et al., 13 février 1995, No IT-95-4-I, p. 5, par. 18.1 et 18.3. Dans l'affaire Karadzic du 11 juillet 1996, le Tribunal utilise le terme racial, mais sans viser aucun groupe particulier, *supra*, note 45, p. 5 et 6.

<sup>67</sup> Affaire Karadzic et Mladic, p. 61, par. 94 et 95.

<sup>68</sup> *Ibid.*, p. 9, par. 30 et 31.

<sup>69</sup> *Ibid.*, p. 60, par. 94; affaire Nikolic, p. 21, par. 34.

<sup>70</sup> La population kosovar d'origine albanaise semble rentrer dans un ou plusieurs des groupes protégés par la Convention de 1948 et le Statut du Tribunal, que ce soit comme ethnie, comme minorité nationale ou comme groupe racial et religieux.

<sup>71</sup> Glaser, *op. cit.* (*supra*, note 53), p. 109.

<sup>72</sup> Voir Isse Omanga Bokatola, "La Déclaration des Nations Unies sur les droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques", *Rev. Gén. Dr. In. Pub.*, 1993, p. 745 à 765.

<sup>73</sup> C'est le cas notamment en Europe. Voir ci-dessus les concepts utilisés par le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie (groupe national bosniaque musulman, bosniaque croate, etc.).

<sup>74</sup> L'article 1, paragraphe 1, de la Convention sur la discrimination raciale du 21 décembre 1965 et l'article 2, paragraphe 1, du Pacte sur les droits civils et politiques s'appliquent également aux

non-ressortissants de l'État (voir art. 1, par. 2, de la Convention); leur protection dépasse donc les minorités (au sens de l'article 27 du Pacte) dont les membres ont la nationalité de l'État.

<sup>75</sup> L'article 5, paragraphe 1 c), permet aux "minorités nationales le droit d'exercer des activités éducatives qui leur soient propres...". Voir dans le même sens les articles 18, paragraphe 4, et 27 du Pacte, dont la lecture croisée avec la Convention de l'UNESCO permet une rencontre du racial et du religieux en matière d'éducation et d'enseignement.

<sup>76</sup> Voir art. 1 a). Voir dans le même sens l'article premier de la Convention concernant les mesures à prendre pour interdire et empêcher l'importation, l'exportation et le transfert de propriété illicites des biens culturels du 24 avril 1972. La Convention recommande aux États parties d'inculquer à leurs forces armées "un esprit de respect à l'égard des cultures et des biens culturels de tous les peuples" (art. 7, par. 1).

<sup>77</sup> Voir Capotorti, op. cit. (*supra*, note 11), par. 215.

<sup>78</sup> À cet égard, la Déclaration des principes de la coopération culturelle internationale du 4 novembre 1966, dont l'article premier, paragraphe 1, est de nature à ériger à un rang égal les cultures minoritaires et la culture majoritaire, proclame que : "toute culture a une dignité et une valeur qui doivent être respectées et sauvegardées".

<sup>79</sup> Voir préambule, alinéas 3 et 7, et les articles 1, 14, 29 et 30.

<sup>80</sup> L'article 30 de cette convention est rédigé dans les mêmes termes que l'article 27 du Pacte, mais distingue cependant les minorités ethniques, religieuses ou linguistiques des personnes d'origine autochtone.

<sup>81</sup> L'ONU et l'OIT se fondent sur cette définition pour protéger ces peuples. Voir la Convention No 169 de l'OIT concernant les peuples indigènes et tribaux dans les pays indépendants; ONU : chap. 26 de l'Agenda 21, "Reconnaissance et renforcement du rôle des populations autochtones et leurs communautés" adopté par la Conférence de l'ONU sur l'environnement du 20 juin 1992; projet de déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones, adopté par la Sous-Commission de la lutte contre les mesures discriminatoires et de la protection des minorités, résolution 1994/45 du 26 août 1994 (E/CN.4/1995/2, E/CN.4/Sub.2/1994/56); voir aussi Isabelle Schulte-Tenckhoff, *La question des peuples autochtones*, Bruylant, LGDJ, 1997.

<sup>82</sup> Voir dans le même sens la Convention de l'OUA régissant les aspects propres aux problèmes des réfugiés en Afrique du 10 septembre 1969 qui protège les réfugiés contre, notamment, les distinctions de race, de religion ou d'appartenance à un certain groupe social (art. 1 et 4).

<sup>83</sup> Comparer avec l'article 18, paragraphe 3, du Pacte où deux conditions cumulatives sont prévues.

<sup>84</sup> La Déclaration américaine des droits et des devoirs de l'homme du 2 mai 1948 n'utilise d'ailleurs pas l'expression "religion" mais "croyance religieuse". Son article III dispose que : "Toute personne a le droit de professer librement une croyance religieuse, de la manifester et de la pratiquer en public ou en privé".

<sup>85</sup> L'intérêt de ce protocole pour notre étude réside dans la définition large qu'il donne à la minorité nationale qui désigne "un groupe de personnes dans un État qui [...] c) présentent des caractéristiques ethniques, culturelles, religieuses ou linguistiques spécifiques [...]; e) sont animés de la volonté de préserver ensemble ce qui fait leur identité commune, notamment leur culture, leurs traditions, leur religion ou leur langue".

<sup>86</sup> Toutefois, le terme "cadre" indique que les principes inscrits dans cet instrument ne sont pas directement applicables en droit interne, mais qu'il appartient à chaque État membre d'en assurer la mise en œuvre par le biais de sa législation et de sa politique internes.

<sup>87</sup> Voir à cet égard les réserves et les déclarations des États parties relatives à leurs conceptions de la minorité nationale, certaines visant spécialement les groupes ethniques : déclarations de l'Autriche, de l'Estonie, de l'Allemagne, du Luxembourg, de la Slovénie et de la Macédoine.

<sup>88</sup> Là encore les termes n'ont pas toujours la même signification et véhiculent souvent une grande part de relativisme, de subjectivisme voire d'arrière-pensées. Un seul exemple : la définition de la race par la couleur de la peau est très variable selon les pays et les civilisations. Une personne considérée comme de race blanche - ou noire, d'ailleurs - dans un pays donné n'est pas considérée comme telle dans un autre pays

<sup>89</sup> Lorsque bien entendu les personnes concernées appartiennent à la même majorité raciale (exemples des témoins de Jéhovah ou de l'Église de scientologie). Cette hypothèse concerne également les nombreuses religions minoritaires dans le monde.

<sup>90</sup> C'est le cas des Noirs ou des Asiatiques chrétiens dans certains pays d'Europe.

<sup>91</sup> Voir en particulier les articles 1, paragraphe 2, et 6 de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, article 26 du Pacte relatif aux droits civils et politiques.

<sup>92</sup> Les dénominations sont déjà sujettes à controverses : religions traditionnelles au sens monothéiste en plus du bouddhisme et l'hindouisme (mais comment alors les distinguer des religions traditionnelles en Afrique par exemple ou chez les peuples autochtones ? Grandes religions (mais quel est alors le critère de "la grandeur" : est-ce le nombre de pratiquants, de croyants ou est-ce l'ancienneté ?)).

<sup>93</sup> Voir par exemple les articles 1 à 6 de la Déclaration de 1981; voir également l'article 5 de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale du 21 décembre 1965.

<sup>94</sup> Pour des raisons évidentes d'objectivité, nous avons puisé nos informations à partir de cas cités essentiellement dans les rapports périodiques des rapporteurs spéciaux sur l'intolérance religieuse et sur le racisme, ainsi que dans les décisions du Comité des droits de l'homme prises en vertu du protocole facultatif du Pacte et certains rapports de la Commission des droits de l'homme. Par ailleurs, seuls les exemples les plus significatifs seront cités. C'est dire que le fait de citer tel exemple ou de ne pas citer tel autre n'implique, bien entendu, aucune prise de position quant à la politique des États en matière de discriminations et de lutte contre les discriminations ou quant à telle minorité ou tel groupe ethnique ou religieux.

<sup>95</sup> Il y a en Inde 82 % d'hindouistes et 12 % de musulmans. La Constitution indienne protège les droits de toutes les minorités, qu'elles soient religieuses ou linguistiques.

<sup>96</sup> Au Bangladesh, la majorité (85 %) est musulmane et bengalie. Parmi les minorités ethniques et religieuses, les mandis d'origine mongole et sino-tibétaine sont chrétiens dans leur majorité. Les hindous représentent 8 % de la population.

<sup>97</sup> Selon le Gouvernement sri-lankais, les LTTE pratiqueraient une politique de nettoyage ethnique. Au Sri Lanka, 72 % de la population sont ethniquement cingalais et de confession bouddhiste théravada. Les musulmans représentent 7 % de la population; les chrétiens (1 million environ) sont répartis entre les deux communautés cinghalaise et tamoule.

<sup>98</sup> Les articles 4.2 et 4.7 de cette loi disposent que "... l'État respectera la position dominante de la religion bouddhiste en Mongolie" et "... La propagation d'une religion, organisée de l'extérieur, est interdite".

<sup>99</sup> Voir dans le même sens la résolution 1999/13 de la Commission des droits de l'homme du 23 avril 1999.

<sup>100</sup> L'article 4 de la Constitution consacre par ailleurs l'hégémonie de la religion et des "préceptes islamiques" sur la totalité de la vie de la société. Voir E/CN.4/1996/95/Add.2, par. 5 et 6.

<sup>101</sup> La question de savoir si une minorité existe ne dépend pas de sa reconnaissance par l'État, mais de facteurs objectifs mentionnés dans l'article 27 du Pacte. Voir aussi Capotorti, op. cit. (*supra*, note 11), par. 204, et, dans le même sens, Asbjørn Eide (E/CN.4/Sub.2/1990/46, note 15, par. 16).

<sup>102</sup> La Constitution grecque promulguée au "nom de la trinité sainte consubstantielle et indivisible" pose à travers son article 5 le principe selon lequel "la religion dominante [...] est celle de l'Église orthodoxe orientale du Christ".

<sup>103</sup> Les minorités négroïdes sont présentes dans le sud du pays; elles sont de confession chrétienne et animiste et représentent près de 25 % de la population. La minorité copte (150 000 à 200 000) est présente dans le nord du pays, habité par une majorité de musulmans arabophones.

<sup>104</sup> Dans le même sens, voir la résolution 1999/15 de la Commission des droits de l'homme du 23 avril 1999.

<sup>105</sup> Voir notamment l'article 12 de ce décret relatif aux forces armées dont le devoir est "le djihad"; ce qui suscite des interrogations quant à la place des non-musulmans au sein de l'armée (voir A/51/542/Add.2, par. 38 et 135). De même, l'article 61 du décret relatif à l'application de la charia par les magistrats ne prévoit pas d'exception en faveur des non-musulmans.

<sup>106</sup> La loi pénale de 1991 relative aux délits religieux "huddud" serait appliquée sur une base territoriale plutôt que sur une base religieuse, de telle sorte que la charia peut être imposée légalement à des groupes ethnoreligieux du nord du pays (voir A/51/542/Add.2, par. 44).

<sup>107</sup> Le Viet Nam est une nation multiethnique (53 ethnies) et multireligieuse : bouddhistes (80%), catholiques, protestants, musulmans, caodaïstes, hoa hao.

<sup>108</sup> Cet article vise notamment les restrictions ayant trait "aux politiques de l'État" prévues en particulier par l'article 4 relatif à la place de l'idéologie marxiste-léniniste et du Parti communiste du Viet Nam. Le Code pénal sanctionne d'ailleurs des infractions particulièrement vagues pouvant concerner les groupes ethnoreligieux : atteinte à l'unité nationale, semer la division entre les croyants religieux et les non-croyants (art. 81), propagande contre le système socialiste (art. 82), trouble à l'ordre public (art. 198), poursuite de pratiques superstitieuses ou de divinations, abus de religion (art. 199).

<sup>109</sup> Les protestants présents au Viet Nam depuis l'arrivée des missionnaires américains en 1911 sont au nombre de 700 000.

<sup>110</sup> Constatations du Comité des droits de l'homme du 26 mars 1990, Rapport du Comité, vol. II (A/45/40), inégalités historiques et certains faits (prospection de pétrole et de gaz) plus récents, menaçant le mode de vie et la culture de la bande du lac Lubicon, violant les droits des minorités (art. 27 du Pacte), voir *Revue universelle des droits de l'homme*, 28 mars 1991, No 3, p. 69 et suiv.

<sup>111</sup> Constatations du Comité du 26 mars 1990, par. 32.2.

<sup>112</sup> Notamment l'interdiction d'accès aux cimetières traditionnels ou autres lieux communautaires (Constatations, par. 3.7); voir aussi *ibid.*, par. 29.5.

<sup>113</sup> Sur cette question, voir l'affaire *Employment Division c. Smith*, 494 U.S. 972 (1990) citée dans le rapport E/CN.4/1999/58/Add.1.

<sup>114</sup> Cette hypothèse peut jouer en sens inverse, c'est-à-dire que le groupe concerné voudrait faire prévaloir ses caractéristiques propres en tant que minorité, non reconnues en tant que telles par l'État. C'est notamment l'exemple de certaines associations religieuses protestantes en Iran (voir E/CN.4/1996/95/Add.2, par. 71). C'est également le cas des Turcs en Allemagne qui souhaitent avoir le statut de "minorité nationale" à l'instar des deux autres minorités nationales, les Danois et les Souabes (voir E/CN.4/1996/72, par. 23).

<sup>115</sup> La notion d'"arabe" ou d'"arabité", par exemple, fait davantage appel à des référents d'ordre culturel, qui sont eux-mêmes forgés à partir d'un fond diffus à la fois religieux, c'est-à-dire essentiellement musulman, et ethnique.

<sup>116</sup> Le Rapporteur spécial sur le racisme cite un certain nombre d'actes de violence antisémite, notamment des profanations de cimetières en Allemagne (E/CN.4/1996/72, par. 82).

<sup>117</sup> Voir E/CN.4/1995/91, par. 93, et A/51/542/Add.2, par. 44. La loi sur l'ordre public et le code vestimentaire islamique seraient plus stricts en dehors de Khartoum (voir A/51/542/Add.2, par. 51 et 140).

<sup>118</sup> Voir notamment communication No 94/1981, *LSN. c. Canada, Sélection des décisions du Comité des droits de l'homme prises en vertu du protocole facultatif*, vol. 1 (17ème-32ème session), vol. 2 (octobre 1982 - avril 1988); Nations Unies, New York, 1991,

p. 6. Voir des espèces comparables dans les décisions du Comité, *ibid.* (2ème-6ème session), 1988, p. 10, 38 et 86. En l'espèce, il s'agissait d'une ressortissante canadienne d'origine indienne qui avait perdu, conformément à une loi canadienne, son statut d'Indienne après avoir épousé un non-Indien. L'auteur soutient le caractère discriminatoire de cette loi en faisant observer qu'un Indien qui épouse une non-Indienne ne perd pas son statut d'Indien. La discrimination peut, pourtant, être qualifiée d'aggravée dans la mesure où la loi en question, en plus de la discrimination de type sexiste qu'elle établit, ne traite pas de manière égale les ressortissants indiens et les autres canadiens appartenant ethniquement à la majorité de la population.

<sup>119</sup> Selon le Gouvernement du Ghana le conflit est purement ethnique.

<sup>120</sup> Les représentants de "Nation of Islam" réfutent ces accusations et affirment que leurs divergences avec certaines organisations juives sont de nature politique.

<sup>121</sup> La religion caodaïste est une synthèse du confucianisme, du bouddhisme et du christianisme; ses adeptes, au nombre de 3 millions, sont concentrés au sud du Viet Nam.

<sup>122</sup> Voir la résolution 1999/18 de la Commission des droits de l'homme, du 23 avril 1999.

<sup>123</sup> *Ibid.*

<sup>124</sup> *Ibid.*

<sup>125</sup> En matière de religion, le Rapporteur spécial relève le même constat. Voir, par exemple, A/51/542, par. 47. Dans le même sens, en matière de discrimination raciale, voir E/CN.4/1999/15, par. 143.

<sup>126</sup> *Human rights and religious liberty: from the past to the future*, Philadelphie, Ecumenical Press, 1986, p. vii, cité par Odio-Benito, *op. cit.* (*supra*, note 2), p. 156.

<sup>127</sup> C'est le cas en Bosnie, en Croatie ou au Kosovo.

<sup>128</sup> Ainsi, dans les systèmes internes, les discriminations de jure ne sont pas de type racial, mais de type religieux. Cependant, dans la mesure où elles touchent des groupes ethniques, elles sont aussi de type racial (au sens large).

<sup>129</sup> Dans une affaire (*Waldman c. Canada*) du 21 octobre 1999, le Comité des droits de l'homme a rejeté l'argument de l'État partie selon lequel le traitement préférentiel octroyé à une religion (école catholique) n'est pas discriminatoire du fait qu'il est imposé par la Constitution. Le Comité note que le fait qu'une distinction soit inscrite dans la Constitution ne la rend pas pour autant raisonnable ni objective (par. 10.4).

<sup>130</sup> *The Nature of Prejudice*, Cambridge, Mass., Addison-Wesley, 1954, cité par Odio-Benito, *op. cit.* (*supra*, note 2), par. 184.

<sup>131</sup> *Op. cit.* (*supra*, note 2), par. 187. L'auteur cite l'exemple de la discrimination pratiquée en Afrique du Sud où les Sud-Africains blancs prétendent que leur christianisme justifie l'institution de l'apartheid; voir aussi le paragraphe 163.

<sup>132</sup> Voir Odio-Benito, op. cit., par. 186, ainsi que 156 et suiv.

<sup>133</sup> Voir la résolution 1999/82 de la Commission des droits de l'homme, du 30 avril 1999.

<sup>134</sup> Voir notamment l'article 20, paragraphe 2, du Pacte qui prévoit que "Tout appel à la haine nationale, raciale ou religieuse qui constitue une incitation à la discrimination, à l'hostilité ou à la violence est interdit par la loi". On peut observer que l'on vise ici des mesures qui doivent être adoptées par les États dans leurs législations internes. Voir dans le même sens l'article 7 de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale de 1965.

<sup>135</sup> Cet aspect explique dans une large mesure les lacunes et les insuffisances de certains textes régionaux étudiés.

<sup>136</sup> Voir Odio-Benito, "Historique de la liberté religieuse et de la Déclaration sur l'élimination de toutes les formes d'intolérance et de discrimination fondées sur la religion ou la conviction", *Conscience et liberté*, 1985, No 30, p. 40 à 48; J.A. Walkate "La Déclaration des Nations Unies sur l'élimination de toutes les formes d'intolérance et de discrimination fondées sur la religion ou la conviction de 1981 : aperçu historique", *Conscience et liberté*, 1991, No 42, p. 7 à 13.

<sup>137</sup> Dans son rapport précité de 1989 (*supra*, note 2), Odio-Benito rappelle, à juste titre, que dans la pratique les travaux effectués au cours des 40 dernières années par les organes et les organismes de Nations Unies qui s'occupent des questions relatives aux droits de l'homme ont conduit à un dépassement de l'interprétation restrictive de l'effet juridique des résolutions de l'Assemblée générale. L'auteur ajoute, non sans pertinence, que le refus d'appliquer les résolutions de l'ONU en matière de droits de l'homme place un État dans une situation incompatible avec la qualité de Membre de l'ONU (voir les paragraphes 193 et 194 du rapport).

<sup>138</sup> Voir à titre indicatif la procédure de l'appel urgent dans le cadre du mandat sur l'intolérance religieuse, utilisée dans les très graves cas (assassinat, menace de mort, etc.) (voir A/50/440, par. 54).

<sup>139</sup> Force est de constater la dénomination excessivement longue des titres usuels des deux rapporteurs spéciaux et leur double emploi au moins en ce qui concerne "l'intolérance".

<sup>140</sup> Délais impératifs relativement courts pour l'élaboration et la présentation des rapports à la Commission et l'Assemblée générale, consultations avec les gouvernements, secrétariat administratif et traduction des documents (voir A/50/476, par. 17; E/CN.4/1996/72, par. 30).

<sup>141</sup> Voir notamment l'article 20, paragraphe 2, du Pacte qui prévoit que "Tout appel à la haine nationale, raciale, ou religieuse, qui constitue une incitation à la discrimination, à l'hostilité ou à la violence, est interdit par la loi". On peut observer que l'on vise ici des mesures qui doivent être adoptées par les États dans leurs législations internes. Voir dans le même sens l'article 7 de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale de 1965.

<sup>142</sup> Une loi type a été élaborée à la suite de l'appel fait par l'Assemblée générale dans sa résolution 40/22 du 29 novembre 1985.

<sup>143</sup> Indépendance de l'organe auquel s'adresse la victime, accessibilité de l'autorité et la souplesse de la procédure, confiance que le public et le plaignant accordent à l'autorité, compétences de

l'organe à rétablir le droit, appel à une autorité supérieure en cas de non-satisfaction, rapidité de la procédure et de l'issue de la plainte. Voir Séminaire d'experts sur les procédures de recours ouvertes aux victimes d'actes de racisme, de discrimination raciale, de xénophobie et d'intolérance qui y est associée et sur les bonnes pratiques nationales dans ce domaine (Genève, 16-18 février 2000) (document de base établi par le secrétariat, HR/GVA/WCR/SEM.1/2000/2).

<sup>144</sup> Voir dans ce sens A/50/440, par. 22; voir aussi Jenö Kaltenback, HR/GVA/WCR/SEM.1/2000/BP.6 (document présenté au Séminaire précité).

<sup>145</sup> L'article 13 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels dispose dans son paragraphe 1 que "[...] l'éducation doit [...] favoriser la compréhension, la tolérance et l'amitié entre toutes les nations et tous les groupes raciaux, ethniques, ou religieux...". Dans le même sens, l'article 5, paragraphe 1 a), de la Convention concernant la lutte contre la discrimination dans le domaine de l'enseignement adoptée dans le cadre de l'UNESCO énonce que "[...] l'éducation doit viser [...] au renforcement du respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales et [...] favoriser la compréhension, la tolérance et l'amitié entre toutes les nations et tous les groupes raciaux ou religieux".

<sup>146</sup> Dans le même sens, voir l'action de l'UNESCO dans *Odio-Benito*, op. cit. (*supra*, note 2), par. 236 et 237.

<sup>147</sup> Voir l'exemple des États-Unis dans E/CN.4/1999/58/Add.1, par. 36.

<sup>148</sup> Citée in David Rosenthal, "Le racisme sur Internet : Questions juridiques et techniques", document présenté au Séminaire de Genève cité *supra* à la note 143 (HR/GVA/WCR/SEM.1/2000/BP.4, p. 8). L'auteur rapporte que certains sites ont expressément pour but de former les jeunes enfants à "la mentalité raciste" !

<sup>149</sup> La plupart des sites racistes auraient comme "refuge" le territoire des États-Unis d'Amérique (Ibid., p. 10).

<sup>150</sup> Ibid., p. 4 et 23; dans le même sens, voir Jöel Sambuc, séminaire précité (HR/GVA/WCR/SEM.1/2000/WP.3).

<sup>151</sup> Voir par exemple E/CN.4/1997/91/Add.1 (par. 84 à 86).

<sup>152</sup> La Déclaration de Vienne de 1993 parle à cet égard de "sécurité démocratique" en affirmant que la protection des minorités lui est indispensable.

Appendice

**RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES**

Le lecteur trouvera ci-dessous, par ordre d'apparition dans le texte de l'étude, les références des publications et documents des Nations Unies, des ouvrages et des articles de périodiques mentionnés dans l'étude ou dans les notes qui figurent à la fin du présent document.

\* \* \* \* \*

***Introduction***

YACOUB Joseph, *Les minorités dans le monde*, Paris, Desclée de Brouwer, 1998.

ODIO-BENITO Elizabeth, *Élimination de toutes les formes d'intolérance et de discrimination fondées sur la religion ou la conviction*, Genève et New York, Nations Unies, 1989 [Série d'études sur les droits de l'homme, No 2 (version révisée du document E/CN.4/Sub.2/1987/26). Publication des Nations Unies, numéro de vente : 89.XIV.3].

***Chapitre I***

EIDE Asbjørn, "Moyens possibles de faciliter la solution par des voies pacifiques et constructives de problèmes dans lesquels des minorités sont impliquées" (E/CN.4/Sub.2/1992/37).

ROBERT Jacques, "Constitution et religions minoritaires", *Recueil de l'Académie internationale de droit constitutionnel*, Tunis, CERP, 1994.

CAPOTORTI Francesco, *Étude des droits des personnes appartenant aux minorités ethniques, religieuses et linguistiques*, Genève et New York, 1991 [Série d'études sur les droits de l'homme, No 5 (version révisée du document E/CN.4/Sub.2/384). Publication des Nations Unies, numéro de vente : 91.XIV.2].

DESCHENES Jules, "Propositions concernant une définition du terme 'minorité'" (E/CN.4/Sub.2/1985/31).

C.P.J.I., Question des communautés gréco-bulgares, Avis consultatif du 31 juillet 1930, *Série B*, No 17. Question des nationaux polonais sur le territoire de Dantzig, Avis consultatif du 4 février 1932, *Série A/B*, No 44. Question des écoles grecques en Albanie, Avis consultatif du 6 avril 1935, *Série A/B*, No 64.

ANDRYSEK Oldrich, *Report on the definition of minorities*, The Netherlands Institute of Human Rights, SIM Special, No 8, 1989.

MALINVERNI Giorgio, "Le projet de Convention pour la protection des minorités élaboré par la Commission européenne pour la démocratie par le droit", *Revue universelle des droits de l'homme*, 24 juillet 1991, No 5.

COMITÉ DES DROITS DE L'HOMME, Rapport du Comité à la quarante-cinquième session de l'Assemblée générale des Nations Unies (*Documents officiels de l'Assemblée générale, supplément No 40 (A/45/40), vol. II*).

ANONYME, "Les inégalités historiques et certains faits [...] menaçant [...] la bande du lac Lubicon : affaire *Lubicon c. Canada*", *Revue universelle des droits de l'homme*, 28 mars 1991, No 3.

DE WITTE Bruno, "Minorités nationales : reconnaissance et protection", *Pouvoirs*, 1991, vol. 57.

BEN ACHOUR Y., "Souveraineté et protection internationale des minorités", RCADI, 1994, t. 245.

FENET Alain et SOULIER Gérard, *Les minorités et leurs droits depuis 1789*, Paris, L'Harmattan, 1989.

ROUSSO-LENOIR Fabienne, *Minorités et droits de l'homme : l'Europe et son double*, Bruxelles/Paris, Bruylant/LGDJ, 1994.

DUFFAR Jean, "La protection internationale des droits des minorités religieuses", *Revue de droit public*, 1995, No 6.

STAVENHAGEN Adolfo, "Les conflits ethniques et leur impact sur la société internationale", *Revue internationale des sciences sociales*, 1991, No 127.

BRETON Roland, *Les ethnies*, Paris, PUF, Coll. Que sais-je ?, No 1924, 1992.

VERHOEVEN Joe, "Le crime de génocide, originalité et ambiguïté", *Revue belge de droit international*, 1991, No 1.

CASTILLO Maria, "La compétence du Tribunal pénal pour la Yougoslavie", *Revue générale de droit international public*, 1994, p. 62 à 87.

DONNEDIEU DE VABRES H., "De la piraterie au génocide : les nouvelles modalités de la répression universelle", *Mélanges G. Ripert*, t. 1.

WHITAKER B., "Version révisée et mise à jour de l'Étude sur la question de la prévention et la répression du crime de génocide (E/CN.4/Sub.2/1985/6).

TERNON Yves, *L'État criminel, les génocides au XXe siècle*, Paris, Seuil, 1995.

GLASER Stefan, *Droit international pénal conventionnel*, Bruxelles, Bruylant, 1970.

PLANZER Antonio, *Le crime de génocide*, Saint-Gall, 1956.

BOKATOLA Isse Omanga, "La Déclaration des Nations Unies sur les droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques", *Revue générale de droit international public*, 1993, p. 745 à 765.

SCHULTE-TENCKHOFF Isabelle, *La question des peuples autochtones*, Bruxelles/Paris, Bruylant/LGDJ, 1997.

### ***Chapitre II***

AMOR Abdelfattah, Rapporteur spécial de la Commission des droits de l'homme sur l'intolérance religieuse; rapports présentés à l'Assemblée générale (A/50/440, 18 septembre 1995; A/51/542/Add.2, 11 novembre 1996) et à la Commission (E/CN.4/1995/91; E/CN.4/1996/95/Add.2; E/CN.4/1997/91 et Add.1; E/CN.4/1998/6; E/CN.4/1999/58/Add.1 et Add.2).

GLÈLÈ-AHANHANZO Maurice, Rapporteur spécial de la Commission des droits de l'homme sur les formes contemporaines de racisme; rapports présentés à la Commission (E/CN.4/1996/72; E/CN.4/1997/71 et Corr.1; E/CN.4/1998/79; E/CN.4/1999/15).

SWIDLER Leonard, *Human Rights and Religious Liberty : From the Past to the Future*, Philadelphie, Ecumenical Press, 1986.

ALLPORT Gordon, *The Nature of Prejudice*, Cambridge, Mass., Addison-Wesley, 1954.

### ***Chapitre III***

ODIO-BENITO Elizabeth, "Historique de la liberté religieuse et de la Déclaration sur l'élimination de toutes les formes d'intolérance...", *Conscience et liberté*, 1985, No 30.

WALKATE J.A., "La Déclaration des Nations Unies sur l'élimination de toutes les formes d'intolérance... : aperçu historique", *Conscience et liberté*, 1991, No 42.

-----