



Assemblée générale

Distr.
GÉNÉRALE

A/HRC/4/21
26 décembre 2007

FRANÇAIS
Original: ANGLAIS

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

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

**Rapport de la Rapporteuse spéciale sur la liberté de religion ou de conviction,
M^{me} Asma Jahangir**

Résumé

Le présent rapport comprend quatre parties. La première passe en revue les activités exécutées en application du mandat de la Rapporteuse spéciale depuis la présentation de son dernier rapport à la Commission des droits de l'homme (E/CN.4/2006/5). Les activités de la Rapporteuse spéciale consistent essentiellement à adresser des communications, à effectuer des visites *in situ* et à participer à des conférences internationales. Au total, 64 communications ont été envoyées à 34 pays différents, du 1^{er} décembre 2005 au 30 novembre 2006. Sur ces communications, 27 étaient des appels urgents et 37 des lettres appelant l'attention sur des allégations. En outre, 39 de ces communications ayant trait à des allégations de violations multiples des droits de l'homme ont été envoyées conjointement avec d'autres procédures spéciales. La Rapporteuse spéciale considère que les visites sur le terrain sont le meilleur moyen d'évaluer de manière complète et approfondie l'état de la liberté de religion ou de conviction dans un pays donné. Elle a effectué, au cours de la période considérée, deux visites de ce type, en Azerbaïdjan et aux Maldives respectivement. En plus des visites qu'elle effectue périodiquement dans des pays, la Rapporteuse spéciale s'est rendue au Vatican où elle a eu des consultations avec des représentants du Saint-Siège. Elle prend, par ailleurs, acte avec satisfaction des invitations que lui ont adressées récemment les Gouvernements tadjik, britannique et zimbabwéen. En application de la décision 1/107 du Conseil des droits de l'homme, la Rapporteuse spéciale a élaboré conjointement avec M. Doudou Diène, Rapporteur spécial sur les formes contemporaines de racisme, de discrimination raciale, de xénophobie et de l'intolérance qui y est associée, un rapport thématique sur «l'incitation à la haine raciale et religieuse et la promotion de la tolérance (A/HRC/2/3)». Au cours de l'année, la Rapporteuse spéciale a en outre participé à plusieurs conférences et réunions internationales à l'occasion desquelles elle a pu établir de nouveaux liens ou réactiver ceux qui existaient déjà avec des représentants gouvernementaux, intergouvernementaux et non gouvernementaux ainsi qu'avec des universitaires actifs dans le domaine de la liberté de religion ou de conviction.

Dans la deuxième partie du présent document, où elle dresse un bilan de l'expérience dans le contexte du mandat au cours des 20 dernières années, la Rapporteuse spéciale formule des observations sur le cadre pour les communications dont elle se sert depuis son précédent rapport à la Commission (E/CN.4/2006/5, annexe). Au moyen du récapitulatif en ligne envisagé des différentes catégories du cadre pour les communications, elle compte appeler l'attention des gouvernements concernés sur les normes internationales applicables et rendre les activités du mandat plus facilement accessibles aux organisations non gouvernementales qui travaillent dans le domaine. Le cadre en ligne sera disponible sur le site Web du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme à l'adresse <http://www.ohchr.org/english/issues/religion/standards.htm>.

Dans la troisième partie du rapport, la Rapporteuse spéciale traite de plusieurs questions importantes dans le contexte de son mandat. Il s'agit de la vulnérabilité des femmes, des violations commises dans le cadre de la mise en œuvre de mesures antiterroristes et de la situation des minorités religieuses et des nouveaux mouvements religieux.

La quatrième partie du rapport contient les conclusions et recommandations. Les allégations portées à la connaissance de la Rapporteuse spéciale l'amènent à conclure que la protection de la liberté de religion ou de conviction et l'application de la Déclaration sur l'élimination de toutes les formes d'intolérance et de discrimination fondées sur la religion ou

la conviction de 1981 sont encore un vœu pieux. Elle souligne, à cet égard, la nécessité urgente de s'attaquer aux causes profondes de l'intolérance et de la discrimination et de rester vigilant en ce qui concerne la situation de la liberté de religion ou de conviction à travers le monde. Il est également crucial de dépolitiser les questions relatives à la religion ou à la conviction et de placer le débat dans le contexte des droits de l'homme.

TABLE DES MATIÈRES

	<i>Paragraphes</i>	<i>Page</i>
Introduction.....	1 – 4	5
I. ACTIVITÉS EXÉCUTÉES DANS LE CADRE DU MANDAT	5 – 21	5
A. Communications.....	7 – 13	6
B. Visites <i>in situ</i>	14 – 18	8
C. Études thématiques et réunions internationales.....	19 – 21	9
II. VINGT ANNÉES D’EXPÉRIENCE DANS LE CADRE DE L’APPLICATION DU MANDAT.....	22 – 33	10
A. Évaluation critique de la Déclaration de 1981.....	22 – 26	10
B. Rôle de la Rapporteuse spéciale	27 – 29	12
C. Récapitulatif en ligne des catégories du cadre pour les communications	30 – 33	13
III. SUJETS DE PRÉOCCUPATION RELEVÉS DANS LE CADRE DU MANDAT.....	34 – 47	14
A. Vulnérabilité des femmes	34 – 39	14
B. Violations dans le contexte des mesures antiterroristes	40 – 42	16
C. Minorités religieuses et nouveaux mouvements religieux.....	43 – 47	17
IV. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS.....	48 – 56	19

INTRODUCTION

1. Le présent rapport est soumis en application de la résolution 2005/40 de la Commission des droits de l'homme et de la décision 2/102 du Conseil des droits de l'homme. Il traite des activités exécutées au titre du mandat relatif à la liberté de religion ou de conviction depuis la présentation des derniers rapports sur la question à la Commission des droits de l'homme (E/CN.4/2006/5 et Add.1 à 4).
2. Le premier détenteur du mandat, le Rapporteur spécial sur l'intolérance religieuse, avait été nommé en application de la résolution 1986/20 de la Commission des droits de l'homme. La Commission l'a rebaptisé Rapporteur sur la liberté de religion ou de conviction dans sa résolution 2000/33, que le Conseil économique et social a approuvée par sa décision 2000/261. En juillet 2004, M^{me} Asma Jahangir a été nommée Rapporteuse spéciale pour une période de trois ans.
3. Le présent rapport contient quatre parties. La première partie passe en revue les activités entreprises dans le cadre du mandat au cours de la période considérée. La deuxième dresse un bilan de ce qui a été accompli dans le contexte du mandat au cours des 20 dernières années et appelle l'attention sur l'établissement envisagé d'un récapitulatif en ligne du cadre pour les communications, destiné à améliorer l'efficacité des échanges entre la Rapporteuse spéciale et les gouvernements et les organisations non gouvernementales. La troisième partie contient une analyse détaillée de plusieurs sujets de préoccupation touchant le mandat, notamment la vulnérabilité des femmes, les violations commises dans le cadre de l'application de mesures antiterroristes et la situation des minorités religieuses et des nouveaux mouvements religieux. La quatrième partie renferme les conclusions et recommandations de la Rapporteuse spéciale.
4. Le résumé des communications envoyées par la Rapporteuse spéciale du 1^{er} décembre 2005 au 30 novembre 2006 et les réponses reçues des gouvernements au 30 janvier 2007 sont reproduits dans l'additif 1 au rapport. Les additifs 2 et 3 contiennent les rapports sur les visites de pays effectuées respectivement en Azerbaïdjan et aux Maldives.

I. ACTIVITÉS EXÉCUTÉES DANS LE CADRE DU MANDAT

5. Le vingt-cinquième anniversaire de la Déclaration sur l'élimination de toutes les formes d'intolérance et de discrimination fondées sur la religion ou la conviction de 1981 a été célébré le 25 novembre 2006. La Rapporteuse spéciale note à cet égard avec préoccupation que les normes que consacre la Déclaration ne sont toujours pas universellement appliquées et que la liberté de religion ou de conviction reste un vœu pieux pour de nombreuses personnes à travers le monde. Les cas signalés d'intolérance religieuse montrent que le droit à la liberté de religion ou de conviction continue de faire l'objet de sérieuses entraves dans de nombreux contextes et différentes régions du monde.
6. Les trois principaux volets de l'action de la Rapporteuse spéciale consistent à envoyer des communications, à effectuer des visites *in situ* et à participer à des conférences internationales. Comme lors des années précédentes, la surveillance des cas et des situations de violation présumée du droit à la liberté de religion ou de conviction s'est faite essentiellement dans le contexte de la réaction aux informations fournies par différentes sources, notamment des particuliers et des organisations non gouvernementales (ONG). Il y a lieu de noter que les

communications ne revêtent pas en elles-mêmes un caractère accusatoire mais répercutent des informations aux fins d'assurer le suivi de cas précis et de repérer éventuellement, entre autres, des violations systématiques.

A. Communications

7. La quantité d'informations reçues à la fois de particuliers et d'ONG sur des situations qui semblent relever du mandat est considérable et portent sur un vaste éventail de questions complexes et délicates. Une des activités cruciales de la Rapporteuse spéciale dans ce domaine consiste à engager un dialogue constructif avec les gouvernements en leur adressant des communications pour obtenir des éclaircissements sur les allégations crédibles qu'elle reçoit. Il va de soi que ces communications ne couvrent pas tous les incidents et comportements de pouvoirs publics à travers le monde qui suscitent des préoccupations quant au respect de la liberté de religion ou de conviction. En outre, la fréquence à laquelle les religions et les convictions sont évoquées dans les communications ne rend pas forcément compte de la situation générale dans le monde.

8. Du 1^{er} décembre 2005 au 30 novembre 2006, au total, la Rapporteuse spéciale a adressé 64 communications à 34 pays différents, à savoir: l'Afghanistan, l'Algérie, l'Allemagne, l'Angola, l'Arabie saoudite, l'Australie, le Bangladesh, le Bélarus, la Belgique, le Bhoutan, la Chine, les États-Unis d'Amérique, l'Érythrée, la Fédération de Russie, la France, la Géorgie, le Guatemala, la Guinée-Bissau, l'Inde, l'Indonésie, l'Iran (République islamique d'), le Kazakhstan, le Kirghizistan, la Malaisie, le Népal, l'Ouzbékistan, le Pakistan, la République populaire démocratique de Corée, la Serbie et Monténégro¹, la Somalie, le Tadjikistan, la Thaïlande, le Turkménistan et le Viet Nam.

9. Sur les 64 communications, 42 ont été envoyées à des pays de la région de l'Asie et du Pacifique, 8 à des pays d'Europe et d'Amérique du Nord, 7 à des pays de la région arabe, 6 à des pays africains et 1 à un pays d'Amérique latine et des Caraïbes. À cet égard, la Rapporteuse spéciale note que même s'il y a un déséquilibre évident entre les États quant à la quantité d'informations reçues, ces statistiques révèlent des tendances positives dans certaines régions ce qui continue d'être un motif d'encouragement. Le fait que le cas de certains États seulement soit abordé dans l'additif 1 ne signifie pas qu'il n'y a pas de problèmes dans d'autres États. Le manque d'information peut parfois être due à l'absence de société civile ou à des obstacles qui empêchent la transmission d'informations à l'extérieur du pays.

10. Les communications envoyées au cours de la période considérée consistaient en 27 appels urgents et 37 lettres appelant l'attention sur des allégations. La Rapporteuse spéciale est heureuse de signaler que 21 appels urgents et 18 lettres ont été envoyés conjointement avec d'autres procédures spéciales. Elle se félicite encore une fois de cette importante collaboration, sachant en particulier que, de par leur nature même, les violations du droit à la liberté de religion ou de

¹ La communication a été envoyée avant le 3 juin 2006, date à laquelle le Secrétaire général a reçu une lettre du Président de la République de Serbie l'informant que le statut de membre de la Serbie et Monténégro à l'Organisation des Nations Unies serait désormais assumé par la République de Serbie et que l'appellation «République de Serbie» devra dorénavant remplacer l'appellation «Serbie et Monténégro».

conviction s'accompagnent souvent de violations d'autres droits de l'homme. Au cours de la période considérée, des communications ont été envoyées conjointement avec le Rapporteur spécial sur les exécutions extrajudiciaires sommaires ou arbitraires, le Rapporteur spécial sur la promotion et la protection du droit à la liberté d'opinion et d'expression, le Rapporteur spécial sur le droit qu'a toute personne de jouir du meilleur état de santé physique et mentale possible, le Rapporteur spécial sur la traite des êtres humains, en particulier les femmes et les enfants, l'expert indépendant sur les questions relatives aux minorités, le Rapporteur spécial sur la violence contre les femmes, ses causes et ses conséquences, le Rapporteur spécial sur les formes contemporaines de racisme et de discrimination raciale, de xénophobie et d'intolérance qui y est associée, le Rapporteur spécial sur les droits de l'homme des migrants, le Rapporteur spécial sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte contre le terrorisme, le Rapporteur spécial sur l'indépendance des juges et des avocats, le Rapporteur spécial sur la vente d'enfants, la prostitution des enfants et la pornographie mettant en scène des enfants, le Groupe de travail sur la détention arbitraire, le Représentant spécial du Secrétaire général sur les défenseurs des droits de l'homme, le Rapporteur spécial sur la situation des droits de l'homme et des libertés fondamentales des peuples autochtones, le Rapporteur spécial sur le logement convenable en tant qu'élément du droit à un niveau de vie suffisant et le Rapporteur spécial sur la question de la torture.

11. Les questions ci-après ont été abordées avec les gouvernements: liberté d'adopter une religion et une conviction, d'en changer ou d'y renoncer, et absence de contrainte, droit de manifester sa religion ou sa conviction, liberté de culte, lieux de culte, enregistrement, et liberté de religion ou de croyance des groupes vulnérables tels que les détenus, les minorités, les enfants et les femmes. Comme lors des années précédentes, la Rapporteuse spéciale a reçu un nombre important d'allégations de discrimination fondée sur la religion ou la conviction, notamment de discrimination interreligieuse, d'intolérance et de discrimination fondée sur le sexe. La Rapporteuse spéciale a également adressé des communications à certains gouvernements pour leur demander des renseignements sur des questions législatives, notamment des projets de loi et des lois récemment adoptées ayant trait à l'enregistrement des organisations religieuses et à l'interdiction de ce qu'on appelle la «conversion illégale».

12. Une part non négligeable des communications envoyées concernait des cas dans lesquels des violations du droit à la liberté de religion ou de conviction s'accompagnaient de violations d'autres droits de l'homme. Il y a eu par exemple des cas où la liberté d'expression se trouvait également violée et où il était question de conflits interreligieux et/ou d'incitation à la haine raciale. D'autres communications portaient sur des cas présumés de torture ou de mauvais traitement subis par des détenus en raison de leur religion ou de leur conviction, un cas de décès en détention ainsi que sur des cas récurrents de formes de châtement d'inspiration religieuse. Comme il a été dit plus haut, lorsque les cas portaient sur des violations de plusieurs droits, la Rapporteuse spéciale a agi conjointement avec d'autres détenteurs de mandat. Elle considère les communications conjointes envoyées dans ce contexte comme un élément capital de l'ensemble du système de procédures spéciales mettant en relief le fait que tous les droits de l'homme sont universels, indivisibles, interdépendants et intimement liés. La Rapporteuse spéciale est convaincue que les caractéristiques de son mandat peuvent enrichir les valeurs relatives aux droits de l'homme et les méthodes de surveillance du respect de ces droits.

13. Un résumé des communications envoyées du 1^{er} décembre 2005 au 30 novembre 2006 et des réponses reçues des gouvernements au 30 janvier 2007 figure dans l'additif 1 au présent

rapport, qui contient également les observations de la Rapporteuse spéciale sur les griefs invoqués. Afin de faciliter l'examen des violations signalées, la Rapporteuse spéciale a l'intention d'établir un questionnaire type concernant son mandat et, à l'instar d'autres procédures spéciales, de faire en sorte qu'il soit accessible en ligne pour ceux qui souhaitent signaler des violations présumées. Elle tient toutefois à souligner qu'il va de soi que les communications seront examinées même si elles ne sont pas présentées au moyen du questionnaire type.

B. Visites *in situ*

14. Un deuxième volet des activités de la Rapporteuse spéciale consiste à effectuer des visites dans des pays qui lui permettent de s'entretenir directement avec les représentants gouvernementaux et non gouvernementaux et d'obtenir des renseignements de première main. La Rapporteuse spéciale rappelle que dans sa résolution 2005/40, la Commission des droits de l'homme priait instamment «tous les gouvernements d'apporter leur entière coopération à la Rapporteuse spéciale et de réserver un accueil favorable à ses demandes de visite, afin de lui permettre de s'acquitter de son mandat de manière encore plus efficace». Depuis la création du mandat, au total 24 visites de pays ont été effectuées et un rapport conjoint a été établi avec quatre procédures spéciales sur la situation des détenus de Guantanamo (E/CN.4/2006/120). Au cours de la période considérée, deux visites ont été effectuées dans des pays, respectivement en Azerbaïdjan et aux Maldives. La Rapporteuse spéciale saisit cette occasion pour remercier les gouvernements concernés de leur coopération. Ses rapports sur ces deux visites figurent dans les documents A/HRC/4/21/Add.2 et A/HRC/4/21/Add.3, respectivement.

15. Ayant séjourné en Azerbaïdjan du 26 février au 5 mars 2006, la Rapporteuse spéciale estime que c'est un pays où il y a une grande tolérance et harmonie religieuses. Elle craint cependant que dans certains cas les autorités concernées ont peut-être rendu floue la ligne ténue qui sépare la facilitation de l'exercice des libertés religieuses du contrôle de ces libertés. Certaines situations ayant trait à différents aspects de ce contrôle ont débouché dans la réalité sur des restrictions au droit collectif à la liberté de religion ou de conviction (difficultés d'enregistrement, restrictions touchant la littérature religieuse, problèmes liés aux méthodes de nomination du clergé ou obstacles rencontrés par les communautés religieuses non enregistrées). La Rapporteuse spéciale demande instamment au Gouvernement d'accorder une attention particulière à toutes formes d'intolérance religieuse à l'égard des minorités religieuses, de prendre les mesures voulues pour faire face à tous les types d'incitation à la haine religieuse et poursuivre en justice leurs auteurs et de renforcer l'indépendance et la neutralité de l'appareil judiciaire.

16. Au cours de sa visite aux Maldives du 6 au 9 août 2006, la Rapporteuse spéciale a constaté le souci de la population de ce pays de préserver l'unité nationale. Elle craint toutefois que le concept d'unité nationale ne soit devenu inextricablement lié à celui d'unité religieuse, que certains de ses interlocuteurs semblaient assimiler à l'homogénéité religieuse. La citoyenneté maldivienne est fondée sur la croyance religieuse. Les droits politiques, allant du droit d'assumer des charges publiques au droit de vote, ne sont garantis qu'aux musulmans. Les travailleurs et les cadres étrangers non musulmans – même les diplomates – ne peuvent exercer aux Maldives leurs droits religieux en public. Les mosquées sont les seuls monuments religieux ou lieux de culte. Tout en se félicitant de la récente adoption de la loi sur la Commission des droits de l'homme, la Rapporteuse spéciale note qu'elle ne satisfait pas complètement aux exigences

des Principes de Paris et que le fait de proclamer indûment que les membres de la Commission des droits de l'homme doivent être musulmans va à l'encontre de l'esprit même des efforts pour faire respecter les droits de l'homme. À la suite de la visite aux Maldives, le Gouvernement de ce pays a pris une importante mesure consistant à adhérer au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, au Pacte international relatif aux droits civils et politiques et au premier Protocole facultatif se rapportant à ce dernier instrument. La Rapporteuse spéciale regrette toutefois que le Gouvernement ait jugé bon d'émettre une réserve à l'article 18 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et l'encourage à la garder à l'examen.

17. En plus de ces deux visites *in situ*, la Rapporteuse spéciale a eu des consultations avec les représentants de l'Église catholique lors d'un séjour au Vatican les 15 et 16 juin 2006 (voir document A/61/340, par. 37 à 42). Elle avait l'intention d'entamer ainsi un dialogue avec les représentants de la communauté catholique et de cerner les questions à propos desquelles l'Église catholique pourrait accroître sa coopération avec elle. La Rapporteuse spéciale espère organiser des consultations similaires avec des représentants d'autres communautés religieuses importantes au cours de ses visites *in situ*, l'objectif étant d'approfondir son expérience des relations intercommunautaires en matière de religion ou de conviction, en mettant en particulier l'accent sur le dialogue interreligieux et la manière dont son mandat pourrait contribuer à un tel dialogue.

18. La Rapporteuse spéciale se félicite de la décision des Gouvernements tadjik, britannique et zimbabwéen de lui adresser une invitation. Elle se réjouit à la perspective de pouvoir se rendre au Tadjikistan et au Royaume-Uni en 2007. Elle note cependant avec préoccupation que les Gouvernements cubain, éthiopien, indien, lao, malaisien, mauritanien, pakistanais, saoudien, serbo-monténégrin et yéménite auxquels elle a demandé de lui adresser une invitation n'ont pas répondu à sa requête. La Rapporteuse spéciale engage ces gouvernements à accéder sans délai à sa requête et rappelle que des invitations officielles doivent être suivies de propositions quant aux dates de la visite; faute de cela, de telles invitations, qu'elles soient permanentes ou ponctuelles, ne seraient d'aucune utilité.

C. Études thématiques et réunions internationales

19. Le troisième volet des activités de la Rapporteuse spéciale consiste à élaborer des études thématiques et à participer à des conférences et des réunions internationales. Son prédécesseur, M. Abdelfattah Amor, avait déjà produit plusieurs études complétant ainsi les rapports présentés traditionnellement à la Commission des droits de l'homme et à l'Assemblée générale par des activités de recherche dans le contexte du mandat. Deux de ces études étaient destinées au Comité préparatoire de la Conférence mondiale contre le racisme, la discrimination raciale, la xénophobie et l'intolérance qui y est associée tenue à Durban en 2001; une autre portait sur la liberté de religion ou de conviction et la condition des femmes du point de vue de la religion et des traditions.

20. En application de la décision 1/107 du Conseil des droits de l'homme, la Rapporteuse spéciale a élaboré, de concert avec M. Doudou Diène, Rapporteur spécial sur les formes contemporaines de racisme, de discrimination raciale, de xénophobie et de l'intolérance qui y est associée, un rapport sur «l'incitation à la haine raciale et religieuse et la promotion de la tolérance» (A/HRC/2/3). Dans leur rapport conjoint, les deux Rapporteurs spéciaux ont recommandé au Conseil des droits de l'homme d'inviter instamment les gouvernements

des États membres à exprimer et à montrer une volonté politique et un engagement fermes dans la lutte contre la montée de l'intolérance raciale et religieuse. Même si le droit à la liberté de religion ou de conviction n'englobe pas en tant que tel le droit de chacun à ce que sa religion ou sa conviction soit à l'abri de la critique ou de tout commentaire négatif, le droit à la liberté d'expression peut légitimement être restreint en cas d'incitation à des actes de violence ou de discrimination contre des personnes du fait de leur religion. La liberté de religion ou de conviction et la liberté d'expression sont interdépendantes et intimement liées. Maintenir un juste équilibre entre les différents aspects des droits de l'homme est une tâche extrêmement délicate qui requiert une application impartiale des normes par des organes indépendants et à l'abri de l'arbitraire. Dans leur rapport conjoint, les deux Rapporteurs ont encouragé le Comité des droits de l'homme à songer à la possibilité d'adopter des normes complémentaires au sujet de la relation entre la liberté d'expression, la liberté de religion et la non-discrimination, notamment en élaborant une nouvelle observation générale sur l'article 20 du Pacte.

21. La Rapporteuse spéciale a participé à plusieurs conférences et réunions internationales sur des thèmes directement en rapport avec son mandat. Le 15 février 2006, le Gouvernement néerlandais et Helsinki España ont coorganisé à Madrid une conférence intitulée «Les obstacles à la tolérance dans une société multiculturelle». Les 2 et 3 mai 2006, la Rapporteuse spéciale a participé, à Wilton Park, à une conférence sur le thème «Faire face aux stéréotypes en Europe et dans le monde islamique: comment collaborer à des politiques et des partenariats constructifs», organisée de concert avec l'Organisation de la Conférence islamique. En outre, la Rapporteuse spéciale a pris part à l'inauguration du Centre d'études sur l'holocauste et les minorités religieuses, à Oslo le 24 août 2006. Enfin, elle a parrainé la Conférence internationale organisée pour commémorer la Déclaration de 1981, tenue à Prague, au cours de laquelle elle a prononcé un discours d'orientation le 25 novembre 2006. Au cours de ces diverses activités, elle a été en mesure d'établir de nouvelles relations ou de renouer les liens avec des représentants intergouvernementaux et non gouvernementaux et des universitaires actifs dans le domaine de la liberté de religion ou de conviction.

II. VINGT ANNÉES D'EXPÉRIENCE DANS LE CADRE DE L'APPLICATION DU MANDAT

A. Évaluation critique de la Déclaration de 1981

22. La Déclaration sur l'élimination de toutes les formes d'intolérance et de discrimination fondées sur la religion ou la conviction a été adoptée par l'Assemblée générale dans sa résolution 36/55 le 25 novembre 1981. La Rapporteuse spéciale s'est employée à encourager les gouvernements et les organisations non gouvernementales à appuyer les initiatives commémoratives visant à dresser un bilan du travail accompli depuis 1981, à repérer les dispositions de la Déclaration qui suscitent aujourd'hui des préoccupations particulières et à faire face à la montée de l'intolérance religieuse. Elle est heureuse de constater que plus de 50 gouvernements étaient représentés à la Conférence internationale tenue à Prague le 25 novembre 2006 et qu'environ 300 représentants de gouvernements, d'organisations non gouvernementales, de communautés religieuses et de croyance et experts internationaux et nationaux et universitaires y ont pris part. Les normes figurant dans la Déclaration de 1981 ont été réaffirmées à l'issue de la Conférence lorsqu'il a été donné lecture d'une Déclaration de Prague sur la liberté de religion et de conviction, dont le texte peut être consulté en ligne à l'adresse suivante: http://www.tolerance95.cz/1981down/Prague_Declaration_on_FORB.doc.

23. En 1981, le représentant des Pays-Bas à la troisième Commission de l'Assemblée générale, M. Jaap A. Walkate, avait à juste titre qualifié la route qui avait mené à l'adoption de la Déclaration de «longue, difficile et pleine d'embûches» (A/36/PV.73, par. 16). Compte tenu des obstacles considérables rencontrés au cours de ce processus qui avaient fini par empêcher alors et qui continuent encore aujourd'hui d'entraver l'élaboration d'une convention sur la tolérance religieuse, l'approbation de la Déclaration de 1981 constitue déjà un exploit. La Rapporteuse spéciale tient à souligner le rôle important joué par les organisations non gouvernementales dans le cadre du processus d'élaboration de la Déclaration qui a revêtu la forme d'un travail de persuasion et d'une contribution de fond à la rédaction du texte final. Une participation active analogue de la société civile est aussi nécessaire aujourd'hui. La Rapporteuse spéciale souhaite exprimer de nouveau sa gratitude aux ONG et aux associations religieuses pour leur contribution à l'accomplissement de son mandat.

24. Les normes contenues dans la Déclaration de 1981 demeurent valides et le document peut être qualifié de vaste compromis historique. La liste des droits figurant à l'article 6 de la Déclaration constitue en particulier une importante contribution au cadre juridique international et a été une source d'inspiration pour l'élaboration d'autres instruments régionaux tels que l'Acte final sur la dimension humaine de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe (Vienne 1989). Du point de vue du mandat de la Rapporteuse spéciale, il y a eu depuis 1981 une évolution de la situation en ce qui concerne la liberté de religion et de conviction, notamment l'adoption de nouveaux instruments juridiques et directives internationales qui doivent également être pris en compte. Parmi ces instruments figurent la Convention relative aux droits de l'enfant et la Convention sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille. Par ailleurs, l'observation générale n° 22 (1993) du Comité des droits de l'homme donne une interprétation de l'article 18 du Pacte, qui fait autorité parmi les gouvernements et les organisations non gouvernementales. L'expérience de la Rapporteuse spéciale montre qu'une attention particulière doit être accordée à la situation de certains groupes vulnérables tels que les femmes, les enfants, les minorités religieuses, les travailleurs migrants, les réfugiés et les personnes privées de leur liberté.

25. D'autres sujets de préoccupation effleurés dans la Déclaration de 1981 font l'objet d'un traitement plus détaillé dans des documents ultérieurs. Le 31 mai 2001, l'Assemblée générale a adopté la résolution 55/254 qui vise à assurer la protection des sites religieux; dans cette résolution, l'Assemblée a invité les organisations intergouvernementales et non gouvernementales compétentes à contribuer aux efforts visant à faire en sorte que les sites religieux soient pleinement respectés et protégés. Étroitement liée à cet aspect est la question des normes nationales relatives à l'enregistrement des communautés religieuses. Il semble que l'enregistrement soit souvent utilisé comme un moyen de restreindre la liberté de religion ou de conviction des membres de certaines communautés religieuses. Les directives pour l'examen de la législation relative à la religion ou à la conviction, établies en 2004² par le Bureau des institutions démocratiques et le Groupe consultatif d'experts des droits de l'homme sur la liberté de religion ou de conviction de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe,

² Ces directives ont été adoptées à la 59^e séance plénière de la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) le 18 juin 2004 et ont été accueillies avec satisfaction par l'Assemblée parlementaire de l'OSCE à sa session annuelle de juillet 2004 (voir <http://www.osce.org/item/13600.html>).

en consultation avec la Commission de Venise du Conseil de l'Europe, contiennent un court chapitre consacré aux lois régissant l'enregistrement des organisations religieuses et des communautés de croyance, et la Rapporteuse spéciale s'est également référée aux normes juridiques internationales dans ses précédents rapports et communications (voir documents E/CN.4/2005/61, par. 57 et 58 et E/CN.4/2006/5/Add.1, par. 51, 240, 389 et 446). En outre, les lois nationales sur les symboles religieux peuvent avoir des effets néfastes sur les personnes, soit parce qu'elles sont empêchées de s'identifier en arborant des symboles religieux ou parce qu'elles sont tenues de porter des habits religieux en public. À cet égard, la Rapporteuse spéciale a formulé une série de critères généraux sur les symboles religieux de façon à mettre en lumière les normes relatives aux droits de l'homme qui sont applicables et leur champ d'application (E/CN.4/2006/5, par. 36 à 60).

26. De l'avis de la Rapporteuse spéciale, il reste beaucoup à faire pour assurer la protection de la liberté de religion ou de conviction partout dans le monde. Différents aspects de la Déclaration sont encore en friche et des réglages doivent être effectués pour en appliquer comme il convient les normes. Comme ce fut le cas durant le processus d'élaboration de la Déclaration, la Rapporteuse spéciale s'attend à nouveau à ce que la route vers l'élimination définitive de la discrimination et de l'intolérance fondées sur la religion ou la conviction soit «longue, difficile et pleine d'embûches».

B. Rôle de la Rapporteuse spéciale

27. Le mandat de la Rapporteuse spéciale sur la liberté de religion ou de conviction est étroitement lié à l'historique et au contenu de la Déclaration de 1981. Créé par la Commission des droits de l'homme en vertu de la résolution 1986/20, le mandat du Rapporteur spécial sur l'intolérance religieuse, prédécesseur de l'actuel mandat, consistait au départ exclusivement à examiner les incidents et les actes des pouvoirs publics incompatibles avec les dispositions de la Déclaration de 1981. Progressivement, la Commission des droits de l'homme a ajouté d'autres dispositions au champ d'application du mandat telles que l'article 18 de la Déclaration universelle des droits de l'homme, l'article 18 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et différentes autres dispositions du droit international relatif aux droits de l'homme. Le cadre juridique dans lequel s'inscrit le mandat de la Rapporteuse spéciale est défini dans son rapport de 2005 à la Commission des droits de l'homme (E/CN.4/2005/61, par. 15 à 20).

28. En tant que titulaire du premier mandat, M. Angelo Vidal d'Almeida Ribeiro, avait présenté son rapport initial le 24 décembre 1986, il y a 20 ans. En fait, la création du mandat du Rapporteur spécial s'était heurtée à des problèmes et obstacles similaires à ceux rencontrés lors de l'élaboration de la Déclaration de 1981. Grâce à la démarche résolue adoptée par les rapporteurs spéciaux au cours des premières années, le mandat a évolué progressivement. Il a ainsi été possible de lancer des activités telles que l'envoi de lettres pour appeler l'attention sur des allégations, les appels urgents, les visites *in situ* et l'élaboration de rapports thématiques. Le changement d'appellation du mandat en 2000 a été un autre pas important puisqu'il a marqué l'élargissement de sa portée. Comme pour la Déclaration de 1981, le titre initial était «Rapporteur spécial sur l'intolérance religieuse». Sur proposition du titulaire du deuxième mandat, M. Abdelfattah Amor, il a été remplacé par le titre «Rapporteur spécial sur la liberté de religion et de conviction». L'argument de M. Amor était que le nouveau titre englobait non seulement les religions mais aussi les convictions (par exemple l'agnosticisme, la libre pensée, l'athéisme et le rationalisme) et que cela faciliterait la coopération avec toutes les parties

concernées. Le concept de liberté de religion ou de conviction est plus large que l'approche initiale axée sur la non-discrimination.

29. La Rapporteuse spéciale continuera de mettre en lumière les questions revêtant un intérêt particulier dans le cadre de son mandat par le biais de ses échanges avec les gouvernements et les victimes ainsi qu'au cours de ses visites *in situ* et au moyen de ses rapports thématiques. Dans son action, elle continuera de faire preuve de vigilance en ce qui concerne la protection des aspects individuels et collectifs de la liberté de religion et de conviction mais elle s'occupera aussi des aspects préventifs de son mandat. S'agissant de la prévention, un pas important a été fait il y a cinq ans avec l'adoption à Madrid du Document final de la Conférence internationale consultative sur l'éducation scolaire en relation avec la liberté de religion ou de conviction, la tolérance ou la non-discrimination adoptée. Le précédent titulaire du mandat, M. Abdelfattah Amor, avait été pour beaucoup dans l'organisation de cette conférence consultative internationale tenue à l'occasion du vingtième anniversaire de la Déclaration de 1981. Il y a eu des activités de suivi prometteuses de la part des gouvernements et des ONG lors de réunions internationales d'experts et d'échanges de vues au niveau régional. Toutefois, ces efforts pour mettre en œuvre les dispositions de la Déclaration ont besoin d'une nouvelle impulsion, le but étant d'élaborer des stratégies pour définir les moyens de prévenir l'intolérance religieuse et la discrimination fondées sur la religion et promouvoir la liberté de religion et de conviction au moyen de l'éducation. La Rapporteuse spéciale souhaite souligner à cet égard qu'il est nécessaire d'élaborer une stratégie de prévention de la discrimination et de l'intolérance fondée sur la religion ou la conviction.

C. Récapitulatif en ligne des catégories du cadre pour les communications

30. On peut trouver une grande quantité d'informations et d'analyses juridiques dans les rapports publiés par les rapporteurs spéciaux sur la liberté de religion ou de conviction tout au long de ces 20 dernières années. Les trois titulaires du mandat ont à ce jour soumis 63 rapports à la Commission des droits de l'homme, à l'Assemblée générale et au Conseil des droits de l'homme, ce qui représente un volume de 2 600 pages. Certes, on peut trouver la version électronique du texte intégral des rapports publiés depuis 1993 sur le site Web du système de documentation officielle des Nations Unies (<http://documents.un.org>), mais trouver une réponse satisfaisante à une question donnée revient à chercher une aiguille dans une meule de foin.

31. Pour cette raison, M^{me} Jahangir a l'intention d'établir un récapitulatif en ligne du cadre pour les communications et de le rendre accessible en ligne sur le site Web du Haut-Commissariat aux droits de l'homme (<http://www.ohchr.org/english/issues/religion/standards.htm>). Dans l'annexe de ses précédents rapports annuels, la Rapporteuse spéciale présente ce cadre en même temps que les différentes catégories de dispositions applicables du droit international relatif aux droits de l'homme dont elle se sert comme points de repère juridiques. Les cinq principales catégories sont les suivantes: 1) éléments du droit à la liberté de religion ou de conviction; 2) discrimination fondée sur la liberté de religion ou de conviction; 3) situation des groupes vulnérables, notamment les femmes, les enfants, les réfugiés, les membres des minorités et les personnes privées de leur liberté, 4) recoupements entre la liberté de religion ou de conviction et d'autres droits de l'homme; et 5) questions intersectorielles.

32. Le cadre pour les communications permet à la Rapporteuse spéciale de déterminer, le cas échéant, les éléments du mandat relatif à la liberté de religion ou de conviction auxquels se rapporte chaque allégation et d'envoyer des communications précises et adaptées à chaque cas. En particulier, il lui permet d'appeler l'attention du gouvernement concerné sur les normes internationales applicables à la situation en cause et de poser les questions qu'il faut quant au respect de ces normes. En outre, il est destiné à servir de guide pour les différents types de questions abordées dans les communications et pourrait donc se révéler un précieux outil pour les ONG et d'autres parties prenantes dans leurs relations avec la Rapporteuse spéciale.

33. Installer le cadre pour les communications sur le site Web du Haut-Commissariat permettra de rendre les fondements juridiques de la liberté de religion ou de conviction plus facilement accessibles pour les gouvernements et les sociétés civiles à travers le monde. En outre, la Rapporteuse spéciale a l'intention de transformer le cadre existant en récapitulatif en ligne des normes internationales applicables, assorti d'extraits des conclusions des titulaires de mandat présentés selon les catégories de son cadre pour les communications. Ainsi, l'expérience acquise dans le contexte du mandat ces 20 dernières années pourra-t-elle éventuellement contribuer à donner corps aux normes juridiques et à faciliter leur application. L'établissement d'un tel récapitulatif en ligne est une lourde tâche, surtout que les ressources humaines dont la Rapporteuse spéciale dispose pour l'exécution de son mandat sont à la fois très restreintes et trop spécialisées. La Rapporteuse spéciale espère toutefois pouvoir en présenter une version préliminaire en 2007.

III. SUJETS DE PRÉOCCUPATION RELEVÉS DANS LE CADRE DU MANDAT

A. Vulnérabilité des femmes

34. Depuis 1996, la Commission des droits de l'homme a constamment souligné dans ses résolutions qu'il était nécessaire que le Rapporteur spécial adopte une démarche qui tienne compte des deux sexes, notamment en repérant dans le cadre du processus de présentation de rapports, les abus sexospécifiques, y compris dans la collecte d'informations et l'élaboration de recommandations. Bien que certains pays se soient montrés au départ réticents à reconnaître le lien existant entre la discrimination à l'égard des femmes et le mandat du Rapporteur spécial sur la liberté de religion ou de conviction, il est à présent accepté que le titulaire du mandat puisse aborder des cas ou appeler l'attention sur des situations ayant trait à la condition de la femme. En outre, dans sa résolution 2005/40, la Commission des droits de l'homme a expressément invité la Rapporteuse spéciale à se pencher sur les cas de violation et de discrimination dont sont victimes de nombreuses femmes du fait de la religion ou de la conviction.

35. La Rapporteuse spéciale envoie régulièrement aux États des lettres appelant leur attention sur des allégations et des appels urgents lancés avec d'autres procédures spéciales telles que le Rapporteur spécial sur la violence contre les femmes, ses causes et ses conséquences et le Rapporteur spécial sur la traite des êtres humains, en particulier des femmes et des enfants. Le cadre pour les communications dont il est question plus haut contient une sous-catégorie consacrée à la vulnérabilité des femmes. Cette sous-catégorie énumère les normes internationales relatives aux droits de l'homme applicables, par exemple les articles 2 et 3 de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes et l'observation

générale n° 28 (2000) du Comité des droits de l'homme sur l'égalité des droits entre les hommes et les femmes.

36. Dans la pratique l'intolérance et la discrimination s'exercent souvent vis-à-vis des multiples identités que peut avoir la victime ou le groupe de victimes. Bon nombre de communications et d'appels urgents de la Rapporteuse spéciale portent sur des cas de femmes victimes d'une discrimination aggravée, exercée à la fois en raison de la religion, de l'origine ethnique et du sexe. Dans bien des pays les femmes semblent être victimes d'une double ou triple discrimination du fait de restrictions draconiennes en matière d'enseignement et d'emploi. Les lois relatives à la citoyenneté de plusieurs pays sont discriminatoires à l'égard des femmes et de leurs enfants parce qu'elles stipulent que la mère a moins de droits que le père en ce qui concerne la transmission de la nationalité. Refuser aux filles et aux femmes le droit d'arborez des symboles religieux lorsqu'elles le souhaitent vraiment peut poser un problème au regard du droit international relatif aux droits de l'homme et il en est de même pour l'imposition de codes vestimentaires religieux. Les femmes et les filles sont aussi victimes de discrimination et de pratiques préjudiciables à leur santé au sein de leur communauté confessionnelle en raison de traditions religieuses ou attribuées à la religion. Il y a en outre des informations faisant état de cas d'arrestations, de flagellation, de conversion forcée voire d'assassinats ciblant particulièrement les femmes dans le contexte d'un climat d'intolérance fondée sur la religion ou la conviction. Les membres de sexe féminin des minorités religieuses ont aussi tendance à être exposés à des viols et des violences commis à l'instigation de groupes organisés.

37. La liberté de religion ou de conviction est un droit fondamental de l'homme non susceptible de dérogation qui ne peut être restreint que dans de rares cas. Toutefois, ce droit à l'instar des autres droits de l'homme ne saurait être utilisé pour justifier la violation d'autres libertés et droits de l'homme. Ce principe, qui est entre autres consacré au paragraphe 1 de l'article 5 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, peut, dans certains cas, s'appliquer dans des situations où des abus sont commis au nom de la religion. L'observation générale n° 28 du Comité des droits de l'homme contient ce qui suit: «l'article 18 [du Pacte international relatif aux droits civils et politiques] ne saurait être invoqué pour justifier une discrimination contre les femmes par référence à la liberté de penser, de conscience et de religion; les États parties doivent donc fournir des renseignements sur la situation de la femme au regard de ces libertés, et indiquer quelles mesures ils ont prises ou ont l'intention de prendre, en vue d'une part, d'éliminer et de prévenir les atteintes à ces libertés des femmes, et d'autre part, de les protéger contre toute discrimination dans l'exercice de leur droit.»

38. La capacité et la volonté des États de garantir et de protéger *de jure* et *de facto* la liberté de religion de tous les individus relevant de leur juridiction est souvent d'une importance capitale pour la mise en place d'un cadre approprié pour la protection de tous les droits de l'homme, y compris les droits des femmes. Elles donnent aux individus la possibilité de s'exprimer pleinement et de faire acte de dissension, même dans le cadre de leur propre religion, ou même de ne pas avoir de religion du tout. Aucun droit ne doit être protégé au détriment d'un autre. Les mesures adoptées pour protéger les droits des femmes, le droit à la liberté de religion ou de conviction et d'autres droits de l'homme doivent tenir compte de tous les individus qui vivent dans la société. La Rapporteuse spéciale tient à réaffirmer qu'il est important de garantir que le droit à la liberté de religion ou de conviction renforce les valeurs des droits de l'homme et ne devienne pas intentionnellement un instrument pour porter atteinte aux libertés. À cet égard, elle

se félicite des déclarations et des recommandations faites récemment dans le contexte d'une conférence³ qui clarifient la conception qu'ont les religieux de la mutilation génitale des femmes.

39. En 2002, le précédent titulaire du mandat a présenté son étude thématique intitulée «Étude sur la liberté de religion ou de conviction et la condition de la femme au regard de la religion et des traditions» à la Commission des droits de l'homme (E/CN.4/2002/73/Add.2). Il y passait en revue les différents types de discrimination à l'égard des femmes, tels que les pratiques préjudiciables à leur santé, la discrimination au sein de la famille, les atteintes au droit à la vie, les crimes d'honneur et les atteintes à la dignité telles que les restrictions à l'éducation des femmes ou leur exclusion de certaines fonctions. Cette excellente étude n'est jusqu'à présent disponible qu'en langue française et la Rapporteuse spéciale tient à réaffirmer la demande faite par la Commission des droits de l'homme dans sa résolution 2004/36 tendant à ce que «, en utilisant les ressources disponibles complétées si nécessaire par des contributions volontaires, l'étude soit traduite dans les autres langues de l'ONU et publiée en tant que document officiel».

B. Violations dans le contexte des mesures antiterroristes

40. La Rapporteuse spéciale a reçu de nombreuses allégations selon lesquelles les mesures nationales antiterroristes adoptées au lendemain des événements du 11 septembre ont eu et continuent d'avoir des effets néfastes sur l'exercice de la liberté de religion ou de conviction à travers le monde. Elle note que ces allégations se rapportent à la fois à des pays où les musulmans sont minoritaires et à d'autres où ils sont majoritaires. Maintes fois, des membres de groupes considérés comme détenteurs d'opinions religieuses extrémistes ont été harcelés, arrêtés ou expulsés. La Rapporteuse spéciale est consciente du fait que l'obligation qu'ont les États de protéger et de promouvoir les droits de l'homme requiert qu'ils prennent des mesures efficaces pour combattre le terrorisme. Elle tient cependant à souligner que les États doivent faire en sorte que toute mesure prise pour combattre le terrorisme soit conforme aux obligations qui leur incombent en vertu du droit international, en particulier du droit international relatif aux droits de l'homme, du droit des réfugiés et du droit international humanitaire.

41. Déjà en juin 2003, la dixième réunion des rapporteurs et représentants spéciaux, des experts indépendants et des présidents des groupes de travail chargés de l'application des procédures spéciales de la Commission des droits de l'homme et du programme de services consultatifs examinait le fait que les mesures antiterroristes adoptées par certains États pouvaient inclure des éléments ou avoir des conséquences non intentionnelles de nature à porter atteinte au respect des droits fondamentaux de l'homme. Il a été noté avec préoccupation que certains groupes, tels que les migrants, les demandeurs d'asile ou les membres de certains groupes nationaux, raciaux ou religieux avaient été pris pour cible. Tout en souscrivant à la

³ Voir les recommandations de la conférence internationale des ulémas concernant l'interdiction des abus dont peut faire l'objet le corps de la femme, tenue les 22 et 23 novembre 2006 à l'Université Al-Azhar au Caire, en Égypte (texte disponible en ligne en anglais à l'adresse suivante: http://www.target-human-rights.com/HP-00_aktuelles/alAzharKonferenz/index.php?p=beschluss&lang=en). Pour une analyse du problème de la mutilation génitale voir l'étude thématique de M. Amor sur la liberté de religion ou de conviction et la condition de la femme du point de vue de la religion et des traditions (E/CN.4/2002/73/Add.2, par. 104 à 110).

condamnation sans réserve du terrorisme, les détenteurs de mandat participants ont exprimé dans leur déclaration commune (E/CN.4/2004/4, annexe 1) le fait qu'ils étaient «profondément préoccupés par la multiplication des politiques, législations et pratiques adoptées par de nombreux pays au nom de la lutte contre le terrorisme, qui port[aient] atteinte à la jouissance de pratiquement tous les droits de l'homme – à la fois des droits civils, culturels, économiques, politiques et sociaux».

42. Dans son dernier rapport à la Commission des droits de l'homme, le Rapporteur spécial sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte contre le terrorisme, M. Martin Scheinin, a relevé la tendance actuelle des mesures antiterroristes prises par les États consistant à resserrer les mesures de contrôle de l'immigration, notamment au moyen de ce que l'on appelle la caractérisation raciale, ethnique ou religieuse. À propos des rapports des États au Comité contre le terrorisme de l'ONU, M. Scheinin a noté ce qui suit: «... on sait que les États emploient fréquemment des définitions du terrorisme qui, soit ne satisfont pas aux exigences de l'article 15 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (*nullum crimen sine lege, nulla poena sine lege*, non-rétroactivité) soit, ce qui est bien pire, sont conçues de mauvaise foi pour déclarer illégaux des partis d'opposition, des entités religieuses, des mouvements de minorités ou d'autochtones ou des mouvements autonomistes qui n'ont jamais usé de violence contre des personnes» (E/CN.4/2006/98, par. 62).

C. Minorités religieuses et nouveaux mouvements religieux

43. Comme cela a été noté dans les rapports précédents, les minorités religieuses et les nouveaux mouvements religieux sont en butte à diverses formes de discrimination et d'intolérance imputables à la fois aux politiques suivies, à la législation en vigueur et à la pratique des États. Parmi les sujets de préoccupation figurent les obstacles rencontrés dans le cadre des procédures officielles d'enregistrement ainsi que les restrictions indues à la diffusion de matériels et au port de symboles religieux. Qui plus est, certaines minorités religieuses pâtissent de manifestations de rejet ou d'actes de violence de la part d'éléments non étatiques et de menaces à leur propre existence en tant que communauté distincte. Lorsque les minorités religieuses sont des groupes assimilés à ce que l'on appelle des mouvements religieux non traditionnels ou nouveaux, leurs membres peuvent faire l'objet de suspicions et subir de plus importantes restrictions à l'exercice de leur droit à la liberté de religion ou de conviction.

44. Le premier détenteur du mandat, M. d'Almeida Ribeiro, avait déjà noté en 1990 ce qui suit: «... des éléments relatifs à l'ancienneté d'une religion, son caractère révélé et l'existence d'un texte écrit ont leur importance même s'ils ne sont pas suffisants pour faire une distinction [entre religions, sectes et associations religieuses]. Même la croyance en l'existence d'un être suprême, un rituel particulier ou un ensemble de règles morales et sociales, ne sont pas propres aux religions; on trouve aussi ces éléments dans les idéologies politiques. Jusqu'à présent, on n'est pas parvenu à une distinction satisfaisante et acceptable.» (E/CN.4/1990/46, par. 110). Le successeur de M. d'Almeida Ribeiro, M. Abdelfattah Amor, a ajouté ce qui suit: «Il n'est pas possible de distinguer religions et sectes sur la base de considérations consultatives et de dire que la secte, contrairement à la religion, a un nombre restreint d'adeptes. Cela n'est pas toujours exact sur le plan des faits. Cela heurte de front le principe de respect et de protection des minorités que le droit – tant interne qu'international – et la morale proclament. Par ailleurs, et si l'on entrait dans cette logique consultative, que sont les grandes religions sinon des sectes qui ont réussi?» (E/CN.4/1997/91, par. 95). Le deuxième détenteur du mandat a en outre souligné

que la question des sectes ou des nouveaux mouvements religieux était compliquée par le fait que les instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme ne contenaient aucune définition de la religion, de la secte ou des nouveaux mouvements religieux: «À cette dimension juridique s'ajoute la confusion en général, à l'égard notamment du terme "secte". Alors qu'originellement la notion de secte est neutre et a trait à une communauté de personnes constituant une minorité au sein d'une religion et s'en étant détachée, cette notion revêt souvent à présent une connotation péjorative, d'où souvent l'assimilation de l'expression de secte à celle de danger, et parfois une dimension non religieuse en identifiant la secte comme une entreprise commerciale. Il est donc nécessaire de parvenir à une plus grande clarté sur le terme "secte" tout autant que sur les termes "religions", "nouveaux mouvements religieux" et "entreprise commerciale". Il est primordial que ce phénomène soit appréhendé avec objectivité de manière à éviter deux écueils, d'une part, d'atteinte à la liberté de religion ou de conviction et, d'autre part, d'exploitation de la liberté de religion et de conviction à des fins autres que celles pour lesquelles elles ont été reconnues et protégées.» (E/CN.4/1998/6, par. 116 et 117).

45. La Rapporteuse spéciale tient à s'associer à l'analyse de ses prédécesseurs concernant la complexité de la définition de la religion et de la conviction. Les normes internationales relatives aux droits de l'homme applicables en la matière semblent tenir compte du problème de la recherche d'une définition satisfaisante du concept de «religion protégée» en en donnant une interprétation large. Dans son observation générale n° 22 (1993), le Comité des droits de l'homme a à juste titre fait observer ce qui suit: «Les termes "conviction" et "religion" doivent être interprétés au sens large. L'article 18 n'est pas limité, dans son application, aux religions traditionnelles ou aux religions et croyances comportant des caractéristiques ou des pratiques institutionnelles analogues à celles des religions traditionnelles. Le Comité est donc préoccupé par toute tendance à faire preuve de discrimination à l'encontre d'une religion ou d'une conviction quelconque, pour quelque raison que ce soit, notamment parce qu'elle est nouvellement établie ou qu'elle représente des minorités religieuses susceptibles d'être en butte à l'hostilité d'une communauté religieuse dominante.» De plus, le Comité des droits de l'homme a réaffirmé que l'article 18 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques protégeait «les convictions théistes, non théistes et athées, ainsi que le droit de ne professer aucune religion ou conviction» (par. 2). Cette formule a déjà été citée dans différents rapports de l'ONU (E/CN.4/Sub.2/1987/26, par. 13; E/CN.4/1990/46, par. 110) et est aussi utilisée dans le document final de Madrid sur l'éducation scolaire en relation avec la liberté de religion ou de conviction, la tolérance et la non-discrimination (E/CN.4/2002/73, appendice).

46. Dans cette optique, la Rapporteuse spéciale souscrit à l'approche consistant à interpréter au sens large la portée du concept de liberté de religion et de conviction, étant entendu que les manifestations de cette liberté peuvent être soumises aux restrictions qui sont prévues par la loi et qui sont nécessaires à la protection de la sécurité, de l'ordre et de la santé publics ou de la morale, ou des droits et des libertés fondamentaux d'autrui. Rosalyn Higgins, qui est actuellement Présidente de la Cour internationale de Justice et qui était membre du Comité des droits de l'homme lorsque l'observation générale n° 22 avait été rédigée, s'est déclarée «fermement opposée à l'idée que les États parties pourraient avoir toute latitude pour décider de ce qui est et de ce qui n'est pas une croyance religieuse véritable». La teneur d'une croyance religieuse, selon elle, «doit être définie par les adeptes de la religion eux-mêmes; pour ce qui est des manifestations, le paragraphe 3 de l'article 18 est là pour empêcher qu'elles ne portent atteinte aux droits d'autrui» (CCPR/C/SR.1166, par. 48). Une déclaration similaire a été faite par M. Abdelfattah Amor dans son rapport de 1997 à la Commission des droits de l'homme. Dans ce

rapport, le deuxième détenteur du mandat a souligné qu'hormis les procédures dont peuvent faire l'objet des activités nocives, «il n'appartient ni à l'État, ni à un quelconque autre groupe ou communauté de prendre en tutelle la conscience des gens et de favoriser, d'imposer ou de censurer une croyance religieuse ou une conviction» (E/CN.4/1997/91, par. 99).

47. À cet égard, c'est une situation particulièrement inquiétante que celle où une communauté religieuse est habilitée – *de jure* ou de facto – à décider de l'enregistrement d'un autre groupe religieux ou communauté de croyance. La Rapporteuse spéciale tient à réaffirmer que l'enregistrement ne saurait être un préalable à l'exercice d'une religion, étant uniquement un moyen d'acquérir une personnalité juridique et les avantages qui s'y rapportent. En outre, les procédures d'enregistrement devraient être simples et rapides, et ne devraient jamais donner lieu à un examen de fond de la conviction, ni à de lourdes formalités. À cet égard, l'enregistrement ne doit pas être soumis à des critères tels qu'un nombre de membres minimum ou une certaine durée d'existence dans le pays.

IV. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

48. **Le nombre et la gravité des allégations en rapport avec le mandat reçues par la Rapporteuse spéciale l'amènent à conclure que la protection de la liberté de religion ou de conviction et l'application de la Déclaration de 1981 sur l'élimination de toutes les formes d'intolérance et de discrimination fondées sur la religion ou la conviction sont loin d'être une réalité. Les gouvernements devraient redoubler d'efforts pour assurer le respect des dispositions de la Déclaration dans leurs activités quotidiennes, et les organisations non gouvernementales pourront continuer d'exercer leur rôle de garde-fou et de donner des informations sur les meilleures pratiques nationales. Les approches diffèrent considérablement selon les pays, et dans bien des cas il subsiste un énorme fossé entre les déclarations et la pratique.**

49. **Il convient de faire connaître encore plus les principes énoncés dans la Déclaration de 1981, non seulement aux législateurs, aux juges et aux fonctionnaires, mais aussi à toutes les autres parties prenantes. Il importe au plus haut point de promouvoir les idéaux de tolérance et de compréhension, par exemple en inscrivant l'étude des normes relatives aux droits de l'homme dans les programmes scolaires, et en formant les enseignants à ces normes. La tolérance religieuse ne peut être inculquée que si chacun est informé dès la prime enfance de l'existence et des particularités des autres religions ou communautés de croyance. Il est nécessaire d'éliminer d'urgence les causes profondes de l'intolérance et de la discrimination et de rester vigilant s'agissant de l'exercice de la liberté de religion ou de conviction à travers le monde. Il est également crucial de dépolitiser les questions relatives à la religion ou à la conviction et de placer pleinement le débat dans le contexte des droits de l'homme.**

50. **La Rapporteuse spéciale tient à réaffirmer que la plupart des situations d'intolérance religieuse résultent soit de l'ignorance ou d'informations trompeuses. Elle estime qu'une éducation fondée sur les droits est essentielle pour promouvoir l'harmonie religieuse. Malheureusement, elle reçoit régulièrement des allégations à propos de manuels scolaires qui affichent, voire encouragent, un manque de respect à l'égard des membres des minorités religieuses non traditionnelles ou des religions qui diffèrent de la religion dominante du pays. Les autorités concernées sont invitées à éliminer rapidement des**

manuels scolaires tout texte qui va à l'encontre de la tolérance religieuse ou de retirer carrément de tels manuels. À cet égard, le document final de Madrid de 2001 sur l'éducation scolaire en relation avec la liberté de religion ou de conviction, la tolérance et la non-discrimination contient d'importantes directives concernant l'enseignement souhaité de la tolérance.

51. Le récapitulatif en ligne de l'expérience des 20 dernières années d'application du mandat envisagé par la Rapporteuse spéciale pourrait faciliter la diffusion des normes internationales relatives à la liberté de religion et de conviction. En joignant aux catégories de son cadre pour les communications des extraits pertinents des rapports des Rapporteurs spéciaux, elle espère rendre les normes juridiques applicables plus accessibles et plus compréhensibles. Sur le plan de la prévention, cela pourrait déboucher sur une meilleure connaissance de ce que les gouvernements doivent ou ne doivent pas faire. S'agissant de la protection des victimes, le récapitulatif en ligne vise à aider à définir les droits de l'homme internationaux en cause de façon à faciliter le travail des organisations non gouvernementales et leur coopération avec la Rapporteuse spéciale.

52. Comme de nombreuses femmes sont victimes d'une discrimination aggravée fondée sur la religion, l'appartenance ethnique et le sexe, des efforts nationaux et internationaux sont nécessaires pour prévenir ce phénomène et améliorer les dispositifs de protection. Une prévention requiert tout d'abord que l'on détermine les pratiques culturelles préjudiciables aux femmes et aux filles; les États devraient ensuite élaborer des stratégies axées, par exemple, sur des mesures éducatives, législatives et sanitaires en vue d'éliminer les pratiques préjudiciables surtout là où elles sont profondément ancrées dans la société. Cette protection passe par une application efficace des lois nationales et des normes internationales relatives aux droits de l'homme; les gouvernements devraient renforcer les moyens de contrôle et les organismes publics locaux pour la protection de tous les droits de l'homme. La Rapporteuse spéciale espère que l'«Étude sur la liberté de religion ou de conviction et la condition de la femme au regard de la religion et des traditions» (E/CN.4/2002/73/Add.2) établie par son prédécesseur sera traduite dans les autres langues officielles de l'ONU.

53. Certaines mesures antiterroristes semblent inclure des éléments qui portent atteinte aux droits fondamentaux de l'homme, dont le droit à la liberté de religion ou de conviction. Tout en étant consciente que l'obligation qu'ont les États de protéger et de promouvoir les droits de l'homme requiert qu'ils adoptent des mesures efficaces pour combattre le terrorisme la Rapporteuse spéciale tient à souligner que les États doivent aussi veiller à ce que toute mesure prise soit conforme aux obligations qui leur incombent en vertu du droit international relatif aux droits de l'homme, du droit des réfugiés et du droit international humanitaire. Elle réitère la crainte exprimée par d'autres détenteurs de mandat que certaines définitions du terrorisme ne soient utilisées pour mettre hors la loi des entités religieuses pacifiques ou inscrire sur une liste noire des religions et communautés entières en sorte qu'elles deviennent l'objet de soupçons systématiques. Les États devraient recentrer leurs efforts sur les causes du terrorisme et sur la nécessité d'assurer la protection et la promotion des droits de l'homme sans parti pris ni sélectivité.

54. Les minorités religieuses et les nouveaux mouvements religieux font face à différentes formes de discrimination et d'intolérance pratiquées à la fois par des gouvernements et des

éléments non étatiques. Il importe au plus haut point que les gouvernements s'engagent à respecter pleinement les normes relatives aux droits de l'homme et à jouer un rôle unificateur au lieu de contribuer avec les alarmistes à exacerber l'incompréhension et la méfiance. La montée de l'intolérance religieuse détériore la qualité de vie de tous les peuples du monde. S'agissant des concepts de «religion» ou de «conviction», la Rapporteuse spéciale à une vision large de la portée de la liberté de religion ou de conviction, étant entendu que la manifestation de cette liberté peut être soumise aux restrictions prévues par la loi et qui sont nécessaires pour protéger la sécurité, l'ordre et la santé publics ou la morale ou les droits et les libertés fondamentaux d'autrui. En outre, aucune communauté religieuse ne devrait être habilitée à décider de l'enregistrement d'un groupe religieux ou d'une communauté de croyance ou d'y opposer son veto.

55. La législation relative à l'incitation à la haine religieuse qui pousse à la discrimination, à l'hostilité ou à la violence doit être appliquée par des organes indépendants et à l'abri de l'arbitraire. En conséquence, tout en gardant la marge de discrétion nécessaire pour l'exercice de leurs fonctions, les organes du parquet devraient se fonder sur des normes transparentes et neutres lorsqu'ils appliquent la législation. En outre, un appareil judiciaire indépendant est un élément vital dans tout processus visant à combattre efficacement les formes d'expression qui incitent à la haine religieuse ou raciale. Le besoin d'avoir des organes qui se conforment aux normes internationales relatives à l'indépendance des juges et des avocats dans ce contexte illustre bien l'importance de l'interdépendance des droits de l'homme. Il convient aussi de noter que l'application de lois pour combattre ce que l'on appelle «les discours haineux» peut être problématique lorsque la législation elle-même favorise une religion ou lorsque la protection porte non pas sur la liberté de religion ou de conviction mais sur une religion.

56. Les controverses religieuses sont un phénomène historique. Elles continueront de réclamer l'attention de la communauté internationale et de mettre les sociétés au défi de trouver des moyens créatifs d'y faire face. Il n'y a pas de recette classique ou éprouvée pour résoudre des questions délicates de ce type. Toutefois, les dirigeants politiques doivent tout au moins s'engager collectivement et ouvertement à s'opposer à l'intolérance fondée sur la religion ou la conviction. Dans cette optique, un dialogue continu à tous les niveaux est essentiel. Il y a en effet des exemples éloquentes de cas où l'appel au dialogue a permis d'empêcher la violence ou de mettre fin aux hostilités. Dans bien des cas, de telles initiatives réussissent encore mieux lorsqu'elles associent des membres de toutes les confessions et croyances, des femmes ainsi que des personnes qui abordent les questions de religion sans passion.
