



Assemblée générale

Distr. générale
30 janvier 2023
Français
Original : anglais

Conseil des droits de l'homme

Cinquante-deuxième session

27 février-31 mars 2023

Point 3 de l'ordre du jour

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

Le paysage de la liberté de religion ou de conviction

Rapport de la Rapporteuse spéciale sur la liberté de religion ou de conviction, Nazila Ghanea*

Résumé

Dans le présent rapport, la Rapporteuse spéciale sur la liberté de religion ou de conviction, Nazila Ghanea, présente la manière dont elle compte s'acquitter de son mandat, décrit le paysage des activités relatives à la liberté de religion ou de conviction, en dégage des conclusions quant à l'action à mener au titre du mandat et évoque son approche de la question.

* Il a été convenu que le présent rapport serait publié après la date normale de publication en raison de circonstances indépendantes de la volonté de la soumetteuse.



I. Introduction

1. Le paysage de la liberté de pensée, de conscience, de religion ou de conviction a considérablement évolué depuis le début du mandat créé il y a trente-six ans. La nomination d'une nouvelle titulaire de mandat offre une bonne occasion de tracer les contours de ce paysage et d'en déduire les incidences sur le mandat.
2. Dans sa résolution 49/5, le Conseil des droits de l'homme a étendu à trois ans le mandat du Rapporteur spécial sur la liberté de religion ou de conviction et a conclu que le Rapporteur devait continuer de contribuer à la promotion, à la protection et à la réalisation universelle du droit à la liberté de religion ou de conviction. Le Conseil a souligné l'importance des systèmes constitutionnels et législatifs, des législations nationales, des recommandations émanant de l'Examen périodique universel, des pratiques et de la législation relatives aux femmes, des droits économiques et sociaux et des services publics, des modalités d'enregistrement, de l'accès aux documents officiels, du culte et des réunions ainsi que des activités de tous les agents publics et fonctionnaires.
3. Dans la même résolution, le Conseil des droits de l'homme s'est dit vivement préoccupé par les nouveaux obstacles à l'exercice du droit à la liberté de religion ou de conviction, et a exhorté les États à prendre les mesures appropriées et à promouvoir la compréhension mutuelle par l'éducation, soulignant aussi l'importance du dialogue sous toutes ses formes. Il s'est déclaré profondément préoccupé par les nouveaux obstacles à l'exercice du droit à la liberté de religion ou de conviction, notamment les actes de violence, la montée de l'extrémisme religieux, les manifestations de haine religieuse, de discrimination, d'intolérance et de violence, qui se traduisaient par l'usage de stéréotypes désobligeants, la pratique négative du profilage et la stigmatisation au motif de la religion ou des convictions, les violations de cette liberté en droit et dans les faits, les systèmes constitutionnels et législatifs qui ne prévoyaient pas de garantie permettant à tous, sans distinction, de jouir de cette liberté et, enfin, les attaques contre des bâtiments et des sites religieux ainsi que la profanation de cimetières.
4. La Rapporteuse spéciale dégage de la définition du mandat énoncée dans la résolution trois dimensions essentielles de la tâche qu'elle doit mener.
5. La première dimension concerne la promotion de la liberté de religion ou de conviction pour tous, telle qu'elle est défendue dans les instruments internationaux¹, notamment dans l'article 18 de la Déclaration universelle des droits de l'homme et l'article 18 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques. Cette promotion a été interprétée par le Comité des droits de l'homme dans son observation générale n° 22 (1993) sur le droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion² et est mise en œuvre par les titulaires du mandat depuis la création de celui-ci en 1986.
6. La deuxième dimension concerne l'interdiction de la discrimination fondée sur la religion ou la conviction³. La non-discrimination sur la base de la religion ou de la conviction et la promotion de l'égalité pour tous, indépendamment de la religion ou de la conviction, sont défendues dans tous les instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme⁴. L'interdiction de la discrimination au motif de la religion ou de la conviction est expressément énoncée dans la plupart des instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme, notamment le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, la Convention

¹ Résolution 47/135 de l'Assemblée générale, annexe, art. 3, 5, 7, 9 et 13.

² Observation générale n° 22 (1993) sur le droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion, par. 4.

³ Voir la résolution 49/5 du Conseil des droits de l'homme, par. 3, 4 et 6.

⁴ Voir <https://www.ohchr.org/en/press-releases/2022/12/comprehensive-anti-discrimination-legislation-must-be-priority-say-un> ; <https://www.ohchr.org/fr/minorities/minority-rights-equality-and-anti-discrimination-law>. Voir également Comité des droits de l'homme, observation générale n° 22 (1993), par. 9. La limitation du nombre de mots applicable au présent rapport ne permettent pas d'y inclure les protections du droit international humanitaire.

internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale et la Convention relative aux droits de l'enfant.

7. La troisième dimension sur laquelle porte l'action de la Rapporteuse spéciale concerne le ciblage des individus sur la base ou au nom de la religion ou des convictions⁵. Cette utilisation abusive de la religion ou des convictions comme instrument de discrimination, d'hostilité et de violence doit être condamnée par tous les acteurs à tous les niveaux de la société⁶. Le droit international condamne toute tentative d'utiliser la religion ou les convictions, ou la liberté de religion ou de conviction, pour justifier la destruction des droits et libertés d'autrui ou d'autres droits et libertés. Si la myriade de violations qui se produisent au nom de la religion ou des convictions ne peut en aucun cas être minimisée, le rôle potentiel que l'inspiration, la volonté et l'action, tirées de la religion ou des convictions, peuvent jouer pour faire progresser le respect des droits de l'homme de chacun a aussi été reconnu⁷. Dans cette optique, le Forum sur les questions relatives aux minorités a encouragé les États, les Nations Unies, les organisations internationales et régionales et les organisations de la société civile à collaborer étroitement pour soutenir les contributions positives des acteurs confessionnels⁸. Conformément à l'idée que les droits de l'homme sont indissociables et interdépendants, la titulaire du mandat s'emploiera à mettre en évidence les atteintes aux autres droits de l'homme et aux droits d'autrui commises au nom de la religion ou des convictions, tout en reconnaissant que celles-ci peuvent en fait renforcer le respect des droits de l'homme.

8. Ces trois dimensions clefs de la tâche à mener seront appelées ci-après les trois dimensions de la liberté de religion ou de conviction.

II. Le paysage de la liberté de religion ou de conviction

9. Le respect de la liberté de religion ou de conviction et, en particulier, son impulsion et son inspiration, trouvent leur origine dans de nombreuses civilisations, religions et systèmes de croyance, et cultures. Les premières traces de la valeur fondamentale accordée au respect du domaine de la conscience remontent aux anciennes cultures autochtones et à l'empire perse, ainsi qu'à de nombreuses autres sources, religieuses ou autres, présentes au cours des millénaires et plus récemment.

10. Les auteurs eux-mêmes de la Charte des Nations Unies, de la Déclaration universelle des droits de l'homme et des instruments plus récents relatifs aux droits de l'homme ont puisé dans un large éventail de religions et de convictions ainsi que de cultures et de civilisations de tous les horizons. Les généralisations sur les origines occidentales des droits de l'homme doivent être revues à la lumière de ces évidences ; en effet, on peut aussi affirmer que ces droits ont des origines orientales. Selon l'ancienne Haute-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme, Michelle Bachelet, « l'analyse plus approfondie des fondements éthiques et spirituels que l'on trouve dans les religions et les convictions peut contribuer à démonter le mythe selon lequel les droits de l'homme sont des valeurs uniquement occidentales »⁹.

11. Le mandat est axé sur la liberté de pensée, de conscience, de religion et de conviction, qui est protégée par les instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme. Il correspond à un impératif juridique et normatif auquel la communauté internationale accorde une attention soutenue depuis la fondation des Nations Unies. Même s'il ne fait pas l'objet d'un instrument particulier, il est fondé sur la force de cette protection lorsqu'on le considère à la lumière des nombreuses normes contraignantes et impératives qui défendent cette liberté

⁵ Voir la résolution 49/5 du Conseil des droits de l'homme, par. 4.

⁶ Voir <https://www.ohchr.org/en/statements/2022/08/condemn-abuse-religion-or-belief-tool-discrimination-and-violence-un-experts-and>.

⁷ Voir <https://www.ohchr.org/fr/faith-for-rights>.

⁸ Voir A/HRC/49/81, par. 58.

⁹ Voir <https://www.ohchr.org/en/statements/2019/04/global-summit-religion-peace-and-security?LangID=E&NewsID=24531>.

à tous les niveaux, ainsi que des éclaircissements jurisprudentiels et de ses propres trente-six années de pratique.

12. L'engagement de la communauté internationale en faveur de la liberté de religion ou de conviction a été considérablement enrichi par l'Étude des mesures discriminatoires dans le domaine de la liberté de religion et des pratiques religieuses qu'a réalisée le Rapporteur spécial de la Sous-Commission de la lutte contre les mesures discriminatoires et de la protection des minorités, Arcot Krishnaswami, en 1960¹⁰. Arcot Krishnaswami a formulé un argument convaincant en faveur de l'obligation de défendre la liberté de religion ou de conviction en soi et en tant que valeur à part entière. Il a également reconnu qu'il fallait une harmonie dans la société et souligné que les autorités publiques avaient le devoir d'extirper l'intolérance et les préjugés par tous les moyens possibles, par exemple en prenant des mesures à cette fin dans le domaine de l'enseignement et en coopérant avec des groupes désireux de les aider à combattre les préjugés et la discrimination¹¹.

13. L'origine du mandat relatif à la liberté de religion ou de conviction remonte à la Déclaration sur l'élimination de toutes les formes d'intolérance et de discrimination fondées sur la religion ou la conviction, en 1981. Le fait qu'il ait fallu près de deux décennies pour rédiger la Déclaration¹² en dit long sur les malencontreuses contestations d'ordre politique et autres en jeu.

14. En 1962, profondément troublée par les manifestations de discrimination fondées sur les différences de race, de couleur et de religion persistant dans le monde entier, l'Assemblée générale a demandé à la Commission des droits de l'homme d'établir des projets de déclaration et de convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale et d'intolérance religieuse¹³. En 1965, la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale a été adoptée par l'Assemblée générale et l'attention est revenue sur l'intolérance religieuse. La Déclaration sur l'élimination de toutes les formes d'intolérance et de discrimination fondées sur la religion ou la conviction a finalement été adoptée par l'Assemblée générale sans vote le 25 novembre 1981¹⁴.

15. Outre les normes mentionnées, un certain nombre d'instruments ultérieurs ont illustré des dimensions particulières de cette liberté. Il s'agit notamment de la Déclaration sur les droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques de 1992 et de la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones de 2007.

16. Soucieuse de disposer d'un mécanisme qui assure et suive la progression des objectifs 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 décidé, dans sa résolution 1986/20, de nommer un Rapporteur spécial sur l'intolérance religieuse. En 1998, le Rapporteur spécial de l'époque, Abdelfattah Amor, a proposé de modifier la désignation du mandat afin de reconnaître sa portée élargie et de prendre en compte les aspects positifs des responsabilités qui y étaient attachées¹⁵ ; c'est ainsi que la Commission des droits de l'homme, dans sa résolution 2000/33, a décidé de modifier la désignation du mandat, qui est devenue Rapporteur spécial sur la liberté de religion ou de conviction.

17. Le mandat relatif à la liberté de religion ou de conviction est le sixième mandat de procédure spéciale thématique créé par les Nations Unies¹⁶, ce qui illustre, d'une part, l'importance accordée à la question des droits de l'homme et, d'autre part, l'ampleur des difficultés que pose la jouissance de cette liberté dans le monde. Depuis lors, six titulaires de

¹⁰ E/CN.4/Sub.2/200/Rev.1.

¹¹ Ibid., p. 26.

¹² Résolution 1781 (XVII) de l'Assemblée générale. Voir aussi https://legal.un.org/avl/ha/ga_36-55/ga_36-55.html.

¹³ Résolutions 1780 (XVII) et 1781 (XVII) de l'Assemblée générale.

¹⁴ Voir A/36/PV.73. Le projet de Déclaration avait été précédemment adopté par la Commission des droits de l'homme le 10 mars 1981, par un vote de 33 voix contre zéro, avec 5 abstentions ; voir E/1981/25, par. 347.

¹⁵ E/CN.4/1998/6, par. 104 et 105, et A/53/279, par. 93.

¹⁶ Voir <https://www.universal-rights.org/urg-policy-reports/history-of-the-united-nations-special-procedures-mechanism-origins-evolution-and-reform/>.

mandat se sont succédés, y compris la titulaire actuelle. La Rapporteuse spéciale souligne l'importance de la tâche fondatrice réalisée par ses prédécesseurs, Angelo d'Almeida Ribeiro, Abdelfattah Amor, Asma Jahangir, Heiner Bielefeldt et Ahmed Shaheed.

18. Le droit humain à la liberté de religion ou de conviction est peut-être celui qui illustre le mieux l'accent porté, dans la Déclaration et le Programme d'action de Vienne, au fait que les droits de l'homme sont universels, indivisibles, indissociables et interdépendants. Ce droit incarne le double aspect de l'obligation de veiller à éviter toute discrimination ou intolérance fondée sur la religion ou la conviction et de défendre la liberté de religion ou de conviction elle-même. Il va nécessairement de pair avec l'exercice de tous les autres droits de l'homme. Ces préoccupations sont présentes dans la résolution 49/5 du Conseil des droits de l'homme, dans laquelle le Conseil met l'accent sur deux des autres droits, dont la liberté d'expression, et condamne les actes de violence visant des personnes en raison de leur religion ou de leur conviction. L'obligation de veiller à ce qu'aucune discrimination ne soit subie sur la base de la religion ou de la conviction est présente dans tous les instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme. L'article 2 de la Déclaration sur l'élimination de toutes les formes d'intolérance et de discrimination fondées sur la religion ou la conviction dispose que : nul ne doit faire l'objet de discrimination de la part d'un État, d'une institution, d'un groupe de personnes ou d'une personne en raison de sa religion ou de sa conviction et qu'on entend par l'expression « intolérance et discrimination fondées sur la religion ou la conviction » toute distinction, exclusion, restriction ou préférence fondée sur la religion ou la conviction et ayant pour objet ou pour effet de supprimer ou de limiter la reconnaissance, la jouissance ou l'exercice des droits de l'homme et des libertés fondamentales sur une base d'égalité.

19. L'obligation de défendre la liberté de religion ou de conviction porte autant sur le droit d'avoir ou d'adopter une religion ou une conviction et d'en changer, y compris en public et avec d'autres personnes, que sur le droit de manifester sa religion ou sa conviction par le culte, l'accomplissement de rites, les pratiques et l'enseignement, comme le précise l'article 6 de la Déclaration.

20. La titulaire du mandat n'est pas sans savoir la politisation de la religion ou de la liberté de religion ou de conviction dans le monde. Cette politisation peut être le fait, intentionnel ou non, de ceux qui se présentent aux élections, de politiciens, d'États ou d'autres acteurs. Elle est implicite dans divers exemples d'atteinte mentionnés dans la résolution 49/5 du Conseil des droits de l'homme. La titulaire du mandat sera strictement guidée par une approche centrée sur les victimes, fondée sur les expériences réelles d'intolérance et de discrimination inspirées par la religion ou la conviction ou d'autres atteintes aux droits de l'homme commises au nom de la religion ou de la conviction. Dans un espace déjà fortement polarisé, la Rapporteuse spéciale veut défendre les principes et les normes des droits de l'homme d'une manière sobre, ciblée et sans exclusive¹⁷.

A. Normes internationales et régionales

21. La liberté de religion ou de conviction est défendue par un grand nombre de normes internationales et régionales, ce qui ne fait que souligner son universalité. Certaines de ces normes seront présentées ci-après dans un ordre chronologique, afin d'étayer le large appui normatif dont bénéficie cette liberté.

22. Aux termes de l'article 18 de la Déclaration universelle des droits de l'homme, toute personne a droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion ; ce droit implique la liberté de changer de religion ou de conviction, ainsi que la liberté de manifester sa religion ou sa conviction individuellement ou collectivement, en public ou en privé, par l'enseignement, les pratiques, le culte et l'accomplissement des rites.

23. Aux termes de l'article 9 de la Convention européenne des droits de l'homme : a) toute personne a droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion ; ce droit implique la liberté de changer de religion ou de conviction, ainsi que la liberté de manifester sa religion ou sa conviction individuellement ou collectivement, en public ou en privé, par le culte, l'enseignement, les pratiques et l'accomplissement des rites ; b) la liberté de manifester sa

¹⁷ Voir la résolution 5/2 du Conseil des droits de l'homme, art. 13 b).

religion ou ses convictions ne peut faire l'objet d'autres restrictions que celles qui, prévues par la loi, constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité publique, à la protection de l'ordre, de la santé ou de la morale publiques, ou à la protection des droits et libertés d'autrui.

24. Aux termes de l'article 18 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques : a) toute personne a droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion ; ce droit implique la liberté d'avoir ou d'adopter une religion ou une conviction de son choix, ainsi que la liberté de manifester sa religion ou sa conviction, individuellement ou en commun, tant en public qu'en privé, par le culte et l'accomplissement des rites, les pratiques et l'enseignement ; b) nul ne subira de contrainte pouvant porter atteinte à sa liberté d'avoir ou d'adopter une religion ou une conviction de son choix ; c) la liberté de manifester sa religion ou ses convictions ne peut faire l'objet d'autres restrictions que celles qui, prévues par la loi, constituent des mesures nécessaires à la protection de la sécurité publique, de l'ordre, de la santé ou de la morale, ou des droits et libertés d'autrui ; d) les États Parties au Pacte s'engagent à respecter la liberté des parents et, le cas échéant, des tuteurs légaux de faire assurer l'éducation religieuse et morale de leurs enfants conformément à leurs propres convictions. L'article 27 du Pacte prévoit que, 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.

25. Aux termes de l'article 12 de la Convention américaine des droits de l'homme : a) toute personne a droit à la liberté de conscience et de religion ; ce droit implique la liberté de garder sa religion ou ses croyances, ou de changer de religion ou de croyances, ainsi que la liberté de professer et de répandre sa foi ou ses croyances, individuellement ou collectivement, en public ou en privé ; b) nul ne peut être l'objet de mesures de contrainte de nature à restreindre sa liberté de garder sa religion ou ses croyances, ou de changer de religion ou de croyances ; c) la liberté de manifester sa religion ou ses croyances ne peut faire l'objet d'autres restrictions que celles qui, prévues par la loi, sont nécessaires à la sécurité publique, à la protection de l'ordre, de la santé ou de la morale publiques, ou à la sauvegarde des droits ou libertés d'autrui ; d) les parents, et le cas échéant, les tuteurs, ont droit à ce que leurs enfants ou pupilles reçoivent l'éducation religieuse et morale conforme à leurs propres convictions. L'article 1.1) et l'article 24 de la Convention, qui traitent de la non-discrimination et de l'égalité de protection, sont considérés comme du *jus cogens*¹⁸ par la Cour interaméricaine des droits de l'homme.

26. L'Acte final de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe¹⁹ comportait une disposition dans laquelle les États participants s'engageaient à respecter les droits de l'homme et les libertés fondamentales, y compris la liberté de pensée, de conscience, de religion ou de conviction pour tous, sans distinction de race, de sexe, de langue ou de religion. Dans ce cadre, les États participants reconnaissaient et respectaient la liberté de l'individu de professer et pratiquer, seul ou en commun, une religion ou une conviction en agissant selon les impératifs de sa propre conscience²⁰.

27. L'article 8 de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples prévoit que la liberté de conscience, la profession et la pratique libre de la religion, sont garanties. Sous réserve de l'ordre public, nul ne peut être l'objet de mesures de contrainte visant à restreindre la manifestation de ces libertés.

¹⁸ La Cour interaméricaine des droits de l'homme a aussi indiqué qu'au stade actuel de développement du droit international, le principe fondamental d'égalité et de non-discrimination était entré dans le domaine du *jus cogens* (*Duque c. Colombie*, rapport sur le fond, rapport n° 5/14, affaire n° 12.841, 2 avril 2014, par. 60).

¹⁹ La Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe a changé de nom en 1994 pour devenir l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe.

²⁰ Voir <https://www.csce.gov/about-csce/helsinki-process-and-osce>. Les autres engagements de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe sont résumés dans le même document.

28. L'article 10 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, telle qu'établie par la Cour de justice de l'Union européenne, dispose que : a) toute personne a droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion; ce droit implique la liberté de changer de religion ou de conviction, ainsi que la liberté de manifester sa religion ou sa conviction individuellement ou collectivement, en public ou en privé, par le culte, l'enseignement, les pratiques et l'accomplissement des rites ; b) le droit à l'objection de conscience est reconnu selon les lois nationales qui en régissent l'exercice. L'article 21 de la Charte interdit la discrimination. Les conclusions du Conseil de l'Union européenne sur le droit à la liberté de religion ou de conviction réitérent l'importance stratégique de ces libertés et leur rang prioritaire dans la politique des droits de l'homme de l'Union européenne²¹. Les priorités²² de l'Union européenne et les instruments nécessaires à leur réalisation sont exposés dans les conclusions²³, où est également soulignée l'interdépendance de ce droit avec d'autres droits²⁴.

29. L'article 12 de la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones prévoit que : a) les peuples autochtones ont le droit de manifester, de pratiquer, de promouvoir et d'enseigner leurs traditions, coutumes et rites religieux et spirituels ; le droit d'entretenir et de protéger leurs sites religieux et culturels et d'y avoir accès en privé ; le droit d'utiliser leurs objets rituels et d'en disposer ; et le droit au rapatriement de leurs restes humains ; b) les États veillent à permettre l'accès aux objets de culte et aux restes humains en leur possession et/ou leur rapatriement, par le biais de mécanismes justes, transparents et efficaces mis au point en concertation avec les peuples autochtones concernés. L'article 12 doit être lu en parallèle avec l'article 5, pour ce qui est du droit des peuples autochtones de maintenir leurs institutions, c'est à dire que les peuples autochtones ont le droit de maintenir et de renforcer leurs institutions politiques, juridiques, économiques, sociales et culturelles distinctes, tout en conservant le droit, si tel est leur choix, de participer pleinement à la vie politique, économique, sociale et culturelle de l'État. Cette disposition est renforcé par l'article 25, qui prévoit que les peuples autochtones ont le droit de conserver et de renforcer leurs liens spirituels particuliers avec les terres, territoires, eaux et zones maritimes côtières et autres ressources qu'ils possèdent ou occupent et utilisent traditionnellement, et d'assumer leurs responsabilités en la matière à l'égard des générations futures. D'autres articles de la Déclaration traitent de la restitution des biens religieux et spirituels des peuples autochtones (art. 11 (2)), du développement spirituel des enfants autochtones (art. 17 (2)), du droit de conserver les structures institutionnelles et les coutumes, spiritualités, traditions, procédures, pratiques et systèmes juridiques qui leur sont propres, en conformité avec les normes internationales relatives aux droits de l'homme (art. 34). Il convient également de remarquer l'affirmation, dans le paragraphe du préambule, que toutes les doctrines, politiques et pratiques qui invoquent ou prônent la supériorité de peuples ou d'individus en se fondant sur des différences d'ordre religieux sont moralement condamnables.

30. L'article 30 de la Charte arabe des droits de l'homme dispose que : a) toute personne a droit à la liberté de pensée, de croyance et de religion, qui ne peut faire l'objet d'aucune restriction non prévue par la loi ; b) la liberté de manifester sa religion ou ses convictions ou de pratiquer individuellement ou collectivement les rites de sa religion ne peut faire l'objet que des seules restrictions prévues par la loi et qui sont nécessaires dans une société tolérante, respectueuse des libertés et des droits de l'homme pour la protection de la sûreté publique, de l'ordre public, de la santé publique ou de la moralité publique ou des libertés et droits fondamentaux d'autrui ; c) les parents ou les tuteurs assurent librement l'éducation religieuse et morale de leurs enfants. L'article 25 de la Charte prévoit que les personnes appartenant à des minorités ne peuvent être privées du droit de jouir de leur culture, d'utiliser leur langue et de pratiquer les préceptes de leur religion et que la loi réglemente l'exercice de ces droits.

²¹ Conseil de l'Union européenne, Conclusions sur la liberté de religion ou de conviction, 2009. Disponible sur https://onu.delegfrance.org/IMG/pdf_2009_11_19_conclusions_du_CE.pdf.

²² Conseil de l'Union européenne, Conclusions sur l'intolérance, la discrimination et la violence fondées sur la religion ou la conviction, 2011, sect. B. Disponible sur https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/FR/genaff/119405.pdf.

²³ Ibid., sect. C.

²⁴ Conseil de l'Union européenne, Orientations relatives à la promotion et à la protection de la liberté de religion ou de conviction, 2013. Disponible sur <https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/137585.pdf>.

31. L'article 22 de la Déclaration des droits de l'homme de l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est (ASEAN), adoptée par 11 États, prévoit que toute personne a droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion et que toutes les formes d'intolérance, de discrimination et d'incitation à la haine fondées sur la religion ou la conviction doivent être éliminées. La non-discrimination sur la base de la religion et d'autres situations est défendue dans l'article 2 de la Déclaration.

32. L'article 20 de la Déclaration révisée du Caire de l'Organisation de la coopération islamique prévoit que : a) toute personne a droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion ; la liberté de manifester sa religion ou ses convictions ne peut faire l'objet d'autres restrictions que celles qui, prévues par la loi, constituent des mesures nécessaires à la protection de la sécurité publique, de l'ordre, de la santé ou de la morale, ou des droits et libertés fondamentales d'autrui ; b) nul ne subira de contrainte pouvant porter atteinte à sa liberté d'avoir ou d'adopter une religion ou des convictions de son choix;

33. Une étude menée par la Islamic Human Rights Commission de l'Organisation de la coopération islamique en 2016 porte sur les droits des minorités dans l'islam²⁵.

34. Si la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme sur l'article 9 a donné lieu à une centaine d'arrêts²⁶, les autres systèmes régionaux et, de leur côté, les organes conventionnels des Nations Unies n'ont qu'une jurisprudence limitée sur la liberté de religion ou de conviction. Il a été dit que les paramètres essentiels de la liberté de religion ou de conviction en tant que droit de l'homme étaient largement acceptés, tout comme leur rôle dans le domaine des droits de l'homme en général²⁷. Cependant, les autres mécanismes régionaux disposent d'un vaste champ de possibilités de mise en application de ces droits, à mesure qu'ils acquièrent de l'expérience, et développent et enrichissent la jurisprudence, conformément aux obligations internationales. La titulaire du mandat est disposée à soutenir tout effort en ce sens.

B. La progression de l'action accomplie au titre du mandat

35. Les communications, les rapports thématiques et les visites de pays sont les principaux moyens de faire progresser l'action menée au titre du mandat²⁸.

36. Les communications comprennent des lettres d'allégation, dans lesquelles le titulaire de mandat cherche à prévenir les violations de la liberté de religion et à y remédier, des lettres de conseil sur des politiques récemment élaborées ou en place et des déclarations publiques. Le texte des lettres demeure confidentiel pendant soixante jours afin de donner aux États le temps d'y répondre sur le fonds et de corriger la situation. Ces lettres restent toutefois largement sans réponse, ce qui ne fait qu'indiquer la véracité des allégations. Dans sa résolution 49/5, le Conseil des droits de l'homme a exhorté les gouvernements à coopérer pleinement avec la Rapporteuse spéciale et à lui donner toutes les informations nécessaires pour lui permettre de s'acquitter plus pleinement de son mandat²⁹. La titulaire du mandat considère que les communications offrent une occasion exceptionnelle de collaboration, car elles permettent un dialogue de fond et une coopération avec les États, les organisations de la société civile, les victimes et les autres parties prenantes, en reliant les normes relatives aux droits de l'homme à des situations concrètes. Elle donnera donc la priorité aux communications, y compris l'envoi de lettres aux États concernant la suite donnée à des recommandations précédentes. Au cours des cinq premiers mois qui se sont écoulés depuis son entrée en fonction, la Rapporteuse spéciale a envoyé 22 communications.

²⁵ Voir <https://oic-iphrc.org/en/data/docs/studies/851193.pdf>.

²⁶ D'ici début 2023, après avoir éliminé ceux déclarés non admissibles ou radiés.

²⁷ Heiner Bielefeldt et al, *Freedom of Religion or Belief: An International Law Commentary* (Oxford University Press, 2016).

²⁸ Et des procédures spéciales, d'une manière générale.

²⁹ Voir aussi https://www.oas.org/dil/treaties_b-32_american_convention_on_human_rights.pdf.

37. La titulaire du mandat a apporté quelques révisions à la structure sous-jacente du cadre des communications du mandat³⁰. Elle publiera aussi une deuxième édition du Recueil du Rapporteur sur la liberté de religion ou de conviction, enrichi de nouveaux textes normatifs et d'extraits thématiques pertinents des rapports publiés dans le cadre du mandat³¹.

38. Dans les rapports thématiques, les titulaires du mandat appellent l'attention sur les possibilités de faire progresser la liberté de religion ou de conviction pour tous, les difficultés qui apparaissent, les sujets négligés, les domaines exigeant une attention urgente et, à l'occasion, les domaines témoignant d'une amélioration. La Rapporteuse spéciale a prévu un certain nombre d'activités précises destinées à assurer le suivi des précédents rapports thématiques publiés dans le cadre du mandat.

39. Dans les années à venir, la titulaire du mandat axera ses rapports et ses activités publiques sur certains domaines, dont la liberté de religion ou de conviction et l'interdiction de la torture et des autres traitements cruels, inhumains ou dégradants, et la liberté de religion ou de conviction et le déplacement, en s'intéressant aux migrants, aux réfugiés et aux déplacés internes.

40. Deux tiers des États membres de l'ONU ont formulé des invitations permanentes pour permettre des visites de pays dans le cadre de la procédure spéciale thématique et, pourtant, le processus visant à obtenir une visite de pays et à convenir des dates de mission avec ces États et d'autres demeure très long. La titulaire du mandat a dressé la carte des régions et des pays qui ont fait l'objet de visites précédentes et elle en tiendra compte lors de la planification des futures visites de pays. Au total, 45 visites de pays ont eu lieu dans le cadre du mandat au cours des trente-six dernières années. De nombreuses recommandations issues de ces visites demeurant très pertinentes, les États respectifs sont instamment priés d'examiner à nouveau ces recommandations et de se mettre en contact avec la titulaire du mandat pour tout appui. Les recommandations présentent aussi un grand intérêt pour l'Examen périodique universel, les rapports des parties prenantes soumis dans ce cadre et les rapports parallèles aux organes conventionnels concernés. La titulaire de mandat propose volontiers des conseils et une assistance technique aux États et aux autres acteurs qui s'emploient à faire progresser la liberté de religion ou de conviction.

41. Les trois dimensions de la liberté de religion ou de conviction font que cette liberté intéresse tous les organes créés en vertu d'un instrument international relatif aux droits de l'homme. L'observation générale n° 22 (1993) du Comité des droits de l'homme, formulée il y a trente ans, contient une analyse considérable et pertinente qui a résisté à l'épreuve du temps. La portée du mandat du Comité des droits de l'homme, notamment le suivi de la mise en œuvre des articles 2, 5, 18, 19 et 27 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, lui confère une responsabilité particulière en ce qui concerne la jurisprudence. Aucun des autres organes conventionnels n'a émis d'observations ou de recommandations générales sur la liberté de religion ou de conviction³².

C. Les domaines d'activité

42. Au niveau international, les responsabilités incombant au/à la titulaire du mandat en ce qui concerne les trois dimensions de la liberté de religion ou de conviction s'inscrivent dans un contexte d'activités beaucoup plus large. Celles-ci comprennent les dialogues interconfessionnels et interreligieux et la coopération au niveau religieux, c'est-à-dire la sensibilisation des dirigeants, communautés et acteurs religieux, en vue notamment de promouvoir la tolérance, la coexistence ou la compréhension religieuses. Il s'agit d'un domaine d'action beaucoup plus important qu'il y a seulement dix ans ; un exemple en est « l'ouverture accélérée vers les acteurs religieux » de tous les secteurs relatifs à l'action de

³⁰ Établi par Asma Jahangir. Voir E/CN.4/2006/5, annexe. Le cadre actualisé des communications est disponible sur <https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/issues/religion/2023-01-24/SR-religion-Framework-for-communications.pdf>.

³¹ La première édition du Recueil est disponible sur <https://www.ohchr.org/en/documents/tools-and-resources/special-rapporteurs-digest-freedom-religion-or-belief>.

³² Par exemple, art. 14 de la Convention relative aux droits de l'enfant.

l'ONU³³. Même si chaque activité a sa propre raison d'être et son propre mérite, ces domaines ne doivent pas être confondus entre eux.

43. L'une des premières initiatives visant à développer un dialogue interconfessionnel global a été le Parlement mondial des religions, qui s'est tenu en 1893 à Chicago, aux États-Unis d'Amérique et a créé une plateforme mondiale en faveur de la coopération entre les religions de l'Orient et de l'Occident. L'objectif poursuivi était de cultiver l'harmonie entre les diverses traditions spirituelles et d'encourager la coopération entre les institutions directrices afin de parvenir à un monde plus pacifique, plus juste et plus durable³⁴. Le milieu du dialogue interconfessionnel est toujours actif ; il organise des dialogues établis de longue date³⁵ et d'autres plus récents³⁶.

44. La sensibilisation des responsables religieux et, par leur intermédiaire, de leur communauté, a lieu dans de nombreux domaines d'action, qu'il s'agisse de la lutte contre les discours haineux et les atrocités³⁷, de l'environnement³⁸ ou des droits de l'homme en général³⁹. Dans nombre de ces domaines, la sensibilisation rend hommage au rôle fondamental que jouent depuis longtemps les responsables religieux, les communautés et d'autres acteurs.

45. Les communautés religieuses et de conviction ont différentes structures de leadership et de représentation. Les normes relatives aux droits de l'homme tiennent compte du fait que les institutions religieuses ou de conviction doivent avoir la liberté de gérer leurs propres affaires fondamentales, dont la liberté de choisir leurs responsables religieux, prêtres et enseignants⁴⁰ ou toute autre représentation, conformément à leurs pratiques, leurs convictions et leur autonomie⁴¹. L'autodéfinition est importante, surtout lorsqu'il existe des divergences de vues intrareligieuses sur la représentation⁴².

46. Les organisations multilatérales et les États limitent souvent le nombre de personnes qu'ils invitent en tant que représentants des communautés religieuses ou de conviction dans les enceintes internationales, les consultations nationales, les dialogues et les cérémonies. Si la nécessité de garder des chiffres gérables est compréhensible, il faut néanmoins veiller à ce que la discrimination n'influe pas sur les décisions d'inclusion et d'exclusion. Le Comité des droits de l'homme a indiqué qu'il était préoccupé par toute tendance à la discrimination à l'encontre d'une religion ou d'une conviction quelconque, quel qu'en soit le motif, notamment son caractère récent ou le fait que la religion ou la conviction représente des minorités religieuses susceptibles de susciter l'hostilité d'une communauté religieuse dominante⁴³. Parfois, les invitations sont adressées aux représentants des religions ou des communautés religieuses les plus importantes numériquement, les plus établies ou considérées comme les plus pertinentes politiquement ou économiquement, même si la raison invoquée est différente. Par exemple, l'accent a été mis principalement sur les religions abrahamiques aussi dénommées les « trois religions célestes ». Pour être conformes aux droits de l'homme, ces choix doivent correspondre à la volonté de promouvoir consciemment la tolérance et la compréhension plutôt que de s'appuyer sur le majoritarisme, le conformisme⁴⁴ ou la réciprocité. D'autres éléments relatifs à la diversité et à la représentation entrent également en ligne de compte, par exemple la jeunesse et le sexe. En bref, il faut que

³³ Ibrahim Salama et Michael Wiener, *Reconciling Religion and Human Rights: Faith in Multilateralism* (Edward Elgar Publishing, 2022), p. 61 et 62.

³⁴ Voir <https://parliamentofreligions.org/history/about>.

³⁵ Voir <https://religions-congress.org/en/>.

³⁶ Voir *ibid.* et <https://www.wam.ae/en/details/1395303017614>.

³⁷ Voir <https://www.un.org/en/genocideprevention/documents/Plan%20of%20Action%20Advanced%20Copy.pdf> ; https://www.un.org/en/genocideprevention/documents/Fez%20anniversary_Outcome%20Document_FINAL_28December.pdf.

³⁸ Voir <https://www.unep.org/about-un-environment/faith-earth-initiative>.

³⁹ Voir <https://www.oikoumene.org/>.

⁴⁰ Voir Comité des droits de l'homme, observation générale n° 22 (1993), par. 4.

⁴¹ Voir <https://www.osce.org/odihr/139046>, par. 31.

⁴² *Ibid.*, par. 2.

⁴³ Comité des droits de l'homme, observation générale n° 22 (1993), par. 2.

⁴⁴ Voir A/76/380. Les peuples autochtones ont souvent été exclus des consultations.

la coopération avec les représentants des systèmes religieux ou de conviction, les chefs religieux et les communautés soit inclusive et respecte le principe de la non-discrimination.

47. L'importance du rôle des organisations religieuses ou de conviction dans certaines enceintes a parfois été critiquée lorsque ce rôle n'est pas exercé avec suffisamment d'ouverture à l'égard de ceux qui appartiennent à d'autres religions ou convictions, ou lorsqu'il peut avoir pour conséquence de limiter les droits de l'homme d'autrui, par exemple dans le secteur de la santé⁴⁵.

48. Les structures religieuses sont présentes depuis longtemps dans le domaine du développement. Les instances internationales ont reconnu leur rôle⁴⁶, qui a acquis un plus grand rayonnement grâce aux codes de conduite⁴⁷ mis en place. Les objectifs de développement durable ont suscité un vif intérêt concernant le poids de la liberté de religion ou de conviction s'agissant de faire progresser lesdits objectifs et le développement humain en général⁴⁸, et de combattre les inégalités⁴⁹.

49. Les communautés religieuses participent à l'action humanitaire depuis très longtemps et de façon notable, aux quatre coins du monde. Elles ont formulé des codes de conduite qui ont précisé que l'aide humanitaire doit être fournie indépendamment de la « croyance » des bénéficiaires, sans distinction défavorable d'aucune sorte, et qu'elle ne peut servir à promouvoir un « point de vue religieux » particulier⁵⁰.

50. L'influence et l'engagement des communautés religieuses et de conviction dans le règlement des conflits ainsi que le maintien de la paix et sa consolidation ne datent pas d'hier. Ils se sont traduits par des visions inspirantes⁵¹, des initiatives novatrices⁵² et des mouvements mondiaux accompagnant des plans régionaux et nationaux établis pour faire progresser la paix⁵³. Un précédent titulaire de mandat a mis en garde contre l'uniformisation des expériences des minorités religieuses ou de conviction dans les situations de conflit, et le risque que celle-ci ne conduise à une « religionisation » des conflits qui pourrait rendre leur règlement plus difficile voire insoluble⁵⁴. D'autres structures ont mis en avant des conceptions globales des droits de l'homme et de la paix⁵⁵ et ont promu la défense des droits des peuples autochtones⁵⁶ et des membres de minorités, ainsi que de leurs libertés et de leur droit de participer à la vie culturelle, religieuse, sociale, économique et publique⁵⁷, facteurs de stabilité politique et sociale⁵⁸.

⁴⁵ Voir A/HRC/43/48.

⁴⁶ Voir <https://www.g20interfaith.org>.

⁴⁷ Voir https://www.jus.uio.no/smr/english/about/programmes/oslocoalition/docs/groundrules_english.pdf. Voir aussi <https://www.uscifr.gov/news-room/releases-statements/sri-lanka-uscifr-expresses-concern-about-signs-growing-religious>.

⁴⁸ Voir https://www.humanrights.dk/sites/humanrights.dk/files/media/document/_%2019_02922-22%20freedom_of_religion_or_belief_gender_equality_and_the_sustainable_development_%20fd%20487747_1_1.pdf.

⁴⁹ Voir <https://creid.ac>. « La liberté d'avoir des croyances de son choix et d'en changer est essentielle au développement humain, car elle rend possible la quête de sens de l'individu – un élan distinctif de la conscience humaine. » (<https://www.bic.org/statements/freedom-believe-upholding-standard-universal-declaration-human-rights>).

⁵⁰ Voir <https://www.ifrc.org/our-promise/do-good/code-conduct-movement-ngos>, principes fondamentaux 2 et 4 ; A/HRC/40/58, annexe II, engagement XIV.

⁵¹ Voir <https://www.bahai.org/documents/the-universal-house-of-justice/promise-world-peace>.

⁵² Voir <https://www.forhumanfraternity.org>.

⁵³ Religions pour la paix (<https://www.rfp.org/who-we-are/>). Voir aussi <https://www.rfp.org/wp-content/uploads/2021/04/FINAL-Religions-for-Peace-Code-of-Conduct.pdf>.

⁵⁴ Voir A/HRC/49/44, par. 72.

⁵⁵ Voir <https://www.upeace.org/files/Publications/Wiener%20and%20Fernandez-A%20Missing%20Piece%20for%20Peace.pdf#page=268>.

⁵⁶ Voir <https://d31wycy8zkggea.cloudfront.net/1672906209/2022-10-indigenous-rights-final-single-pages.pdf>.

⁵⁷ A/HRC/40/58, annexe II, engagement VI.

⁵⁸ Déclaration des droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques (résolution 47/135 de l'Assemblée générale, annexe), cinquième et sixième alinéas du préambule.

51. Comme on peut le constater à partir du très bref aperçu dressé ci-dessus, l'appel en faveur de la liberté de religion ou de conviction dans le domaine de la sensibilisation, de la recherche, du militantisme et de la pratique s'est considérablement enrichi au fil du temps. Cette expérience, cette énergie et cette attention peuvent certainement concourir à aplanir les difficultés qui se posent en matière de liberté de religion ou de conviction et à soutenir l'accomplissement du mandat. Toutefois, la profondeur et l'étendue de ce domaine d'action nous obligent à faire preuve aujourd'hui de plus de discernement.

52. L'action de la religion ou de la conviction dans les affaires internationales, la coopération des dirigeants et des communautés religieuses ou de conviction à l'échelle nationale et internationale ainsi que les mesures prises pour faire progresser la liberté de religion ou de conviction pour tous peuvent se recouper mais ne sont pas interchangeables. Les affaires internationales et la coopération dans ce domaine peuvent être mises en œuvre sans tenir compte de la liberté de religion ou de conviction – et même y porter atteinte. Toutefois, elles peuvent aussi servir à soutenir les droits de l'homme, soit complètement, soit uniquement en ce qui concerne les membres d'une religion ou d'une conviction particulière.

53. Il ne s'agit pas de décourager les efforts satisfaisants déployés par de très nombreux acteurs pour appliquer, de manière novatrice, la liberté de religion ou de conviction au sens large. Le succès de chaque droit de l'homme provient de son intégration, de son internalisation et de sa concrétisation dans la vie quotidienne, quels que soient les secteurs et les acteurs. Néanmoins, il nous faut veiller à ce que le cadre de la liberté de religion ou de conviction fondé sur les droits de l'homme soit bien compris, notamment parce que ces normes ont été « chèrement gagnées au cours des siècles »⁵⁹ par la communauté internationale.

54. Ces dernières années, on a aussi assisté à une prolifération des références aux notions de « persécution » et de « génocide » dans le domaine de la liberté de religion ou de conviction. Cela témoigne de la gravité des atteintes et des infractions commises, qui sont le fruit de politiques identitaires et de terribles fissures sociétales liées aux questions religieuses ou de conviction. Il est clair que les préjugés religieux ou de conviction peuvent donner lieu à des crimes internationaux, qui exigent une action forte de la part de la communauté internationale. Cela dit, ceux qui dénoncent le génocide et la persécution feraient bien de veiller à calibrer leur langage car l'utilisation excessive de ces termes peut s'avérer inutile et contre-productive pour les victimes elles-mêmes. Les défenseurs des droits de l'homme doivent avoir à l'esprit les paramètres des termes qui ont un sens juridique précis concernant les droits de l'homme et les utiliser judicieusement.

55. Ce qui est particulièrement inquiétant, ce sont les situations où la défense de la liberté de religion ou de conviction porte en soi les germes de la dissension. La gravité d'une situation doit toujours être soulignée en fonction de ses propres mérites et, pour ce qui concerne les droits de l'homme, à la lumière des normes internationales. Il n'est ni nécessaire ni utile d'établir des comparaisons avec d'autres cibles (personnes ou communautés) d'atteintes à la religion ou à la conviction pour étayer ses arguments. Pareille comparaison crée la dissension et la méfiance, là où la collaboration s'avérerait en définitive bien plus efficace pour faire progresser les droits de chacun et de tous, où que ce soit. En somme, toute action destinée à faire progresser les droits de l'homme doit elle-même respecter les normes et les principes des droits de l'homme. La fin ne justifie pas les moyens.

D. La diplomatie au service de la liberté de religion ou de conviction

56. Les méthodes dont disposent la titulaire du mandat et les autres acteurs ne sont pas identiques et peuvent faire l'objet de délibérations plus approfondies, visant à mieux déterminer dans quels domaines les efforts peuvent être harmonisés et où des occasions exceptionnelles d'action peuvent être saisies, calibrées et séquencées pour favoriser une plus grande efficacité. Les méthodes relevant de la diplomatie seront examinées plus loin.

⁵⁹ Cour européenne des droits de l'homme, *Kokkinakis c. Grèce* (Requête n° 14307/8), arrêt, 25 mai 1993, par. 31.

1. Suivi, évaluation et établissement de rapports

57. Le suivi, l'évaluation et l'établissement de rapports peuvent prendre la forme de rapports annuels⁶⁰ visant à donner l'alerte rapidement pour parvenir à la désescalade, qu'il s'agisse de cas individuels ou de questions systémiques, afin que des mesures appropriées⁶¹ et opportunes puissent être prises. Ils peuvent s'inspirer des visites d'établissement des faits dans les pays⁶².

2. Coopération bilatérale et dialogue politique

58. Les préoccupations relatives à la liberté de religion ou de conviction, qu'il s'agisse de cas individuels ou systémiques, peuvent être évoquées et le respect des normes internationales encouragé par l'intermédiaire de partenaires de confiance dans les coulisses de la diplomatie bilatérale. Pareille coopération peut aussi concerner l'appui au titulaire du mandat, par exemple s'agissant l'autorisation de visites de pays ou la mise en œuvre de recommandations, ou encore la formulation de recommandations pertinentes provenant de l'Examen périodique universel et des organes conventionnels⁶³.

59. Les visites de pays et les événements officiels offrent aussi l'occasion d'évoquer des préoccupations, d'établir des priorités en matière de liberté de religion ou de conviction et de nouer le dialogue avec les autorités compétentes et les défenseurs des droits de l'homme.

60. Il convient aussi de mentionner les accords bilatéraux axés sur des aspects de la liberté de religion ou de conviction. Les concordats conclus entre le Saint-Siège et des États pour promouvoir les intérêts et les libertés de l'Église catholique et de la communauté de ses croyants en sont un bon exemple. Dans ces concordats, qui incluent notamment la liberté de culte et l'entretien des églises et autres propriétés ainsi que des écoles catholiques, la part sociale de l'Église, constituée des croyants, est considérée comme une communauté.

3. Enceintes multilatérales

61. Les objectifs sont aussi défendus dans les enceintes multilatérales, notamment l'ONU. L'action s'y traduit par la rédaction et l'adoption de résolutions annuelles, l'extension du mandat et l'investissement dans la diplomatie, qui favorisent la continuité et l'appui à tous les travaux menés sur la liberté de religion ou de conviction. Des organismes tels que le Groupe de contact international et la International Religious Freedom or Belief Alliance collaborent tout au long de l'année avec l'ONU et d'autres entités pour soutenir cette promotion, parallèlement à d'autres objectifs. Leurs initiatives incluent la présence sur les médias sociaux, qui permet de donner l'alerte sur des cas individuels, des schémas systémiques de violations et des violations graves fondées sur la religion ou la conviction. Ces organismes défendent aussi les prisonniers de conscience pris pour cible en raison de leur religion ou de leurs convictions, en demandant leur libération ou l'amélioration de leurs conditions de détention.

62. On retiendra aussi les initiatives multilatérales et celles des envoyés qui s'attachent à des questions particulières dans le cadre plus large de la liberté de religion ou de conviction, comme la lutte contre l'intolérance et la discrimination, l'incitation à la violence et la violence fondée sur la religion ou la conviction ainsi que la haine visant des groupes particuliers⁶⁴.

⁶⁰ Un exemple en est le Rapport sur la liberté de pensée de Humanists International, dans lequel l'organisation propose une évaluation des droits de l'homme et du statut légal des humanistes, des athées et des non-religieux. Disponible sur <https://humanists.international/what-we-do/freedom-of-thought-report/>.

⁶¹ Voir <https://www.stefanus.no/english/regional-analyses/>.

⁶² Voir <https://www.ippforb.com/our-work/fact-finding>.

⁶³ Voir <https://um.dk/en/foreign-policy/office-of-the-special-representative-for-freedom-of-religions-or-belief/parliamentary-debate-on-the-status-of-the-danish-forb-initiative>.

⁶⁴ Par exemple, le représentant personnel du Président en exercice de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe pour la lutte contre l'antisémitisme, le représentant personnel du Président en exercice pour la lutte contre le racisme, la xénophobie et la discrimination, également axée sur la discrimination à l'égard des chrétiens et de membres d'autres religions, et le représentant personnel

4. Démarches et diplomatie publique

63. Les missions diplomatiques et les ambassades font des démarches ou des déclarations⁶⁵ pour appeler l'attention sur les violations ; elles visent la désescalade en cas d'atteintes graves à la liberté de religion ou de conviction, concernant notamment des prisonniers d'opinion particuliers⁶⁶, ou des violations telles que les exécutions, les exécutions extrajudiciaires, les procès inéquitables, les flambées de violence communautaire ou encore les attaques violentes, lorsque toutes les autres mesures ont échoué⁶⁷. Grâce à la coopération multilatérale, elles mènent conjointement ces actions de sensibilisation⁶⁸. La diplomatie publique a également consisté à faciliter les échanges de personne à personne pour promouvoir une meilleure sensibilisation et une meilleure compréhension interconfessionnelle et intra-confessionnelle.

5. Éducation, formation et renforcement des capacités

64. L'assistance technique et les formations sur la liberté de religion ou de conviction peuvent cibler des publics particuliers, tels que les responsables de l'application des lois. Dans d'autres cas, elles sont axées sur la « culture religieuse », qui contribue à sensibiliser les participants à la connaissance des différentes manifestations de la religion ou de la conviction, y compris les aménagements raisonnables⁶⁹, ainsi qu'à la compréhension de la raison pour laquelle la liberté de religion ou de conviction peut apporter des réponses efficaces au pluralisme et aux problèmes qui peuvent survenir entre des religions ou des convictions et à l'intérieur de celles-ci⁷⁰. Dans le milieu universitaire aussi, de nombreux établissements⁷¹, auteurs et avocats⁷² font progresser ce domaine d'action, fournissent une contribution législative cruciale et appuient l'action du titulaire de mandat. Ces acteurs sont de plus en plus divers, mais la portée de leur influence peut être considérablement élargie.

65. Les outils et principes pédagogiques élaborés sur la thématique de la tolérance permettent d'intégrer les principes de la liberté de religion ou de conviction et des droits de l'homme dans l'enseignement⁷³. Une plateforme d'apprentissage vise à aider les particuliers, les collectivités et les décideurs à mieux connaître les principes de la liberté de religion ou de conviction pour tous et à les promouvoir⁷⁴, en proposant des ressources pour l'étude individuelle et pour des cours collectifs de formation destinés aux politiciens, fonctionnaires, diplomates, décideurs politiques⁷⁵ et autres. On retiendra aussi les séries de vidéos⁷⁶ ou l'échange de connaissances entre pairs, développés sous diverses formes, dont un cours en ligne traitant du rôle des acteurs religieux et confessionnels dans la promotion des droits de

du Président en exercice pour la lutte contre l'intolérance et la discrimination à l'égard des musulmans. Le Conseil de l'Europe, et certains États, comptent des fonctions analogues.

⁶⁵ Voir <https://www.state.gov/international-religious-freedom-or-belief-alliance>.

⁶⁶ Voir <https://www.uscirf.gov/victims-list>.

⁶⁷ Union européenne, Orientations relatives à la promotion et à la protection de la liberté de religion ou de conviction, 2013, par. 50.

⁶⁸ Voir https://www.international.gc.ca/world-monde/issues_development-enjeux_developpement/human_rights-droits_homme/freedom-religion-liberte-group_groupe.aspx?lang=eng.

⁶⁹ A/69/261, sect. III.D. Voir également <https://religiousfreedomandbusiness.org/about>.

⁷⁰ Voir <https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/Religion/WorkshopReligion.pdf>.

⁷¹ Par exemple, <https://www.jus.uio.no/smr/english/about/id/oslocoalition/> ; <https://law.nus.edu.sg/cals/research-clusters/> ; <https://www.aclars.org> ; <https://www.direitoereligiao.org/sobre-nos/english> ; <https://www.iclars.org> ; <https://www.europeanacademyofreligion.org> ; <https://www.iclrs.org/annual-international-law-and-religion-symposium/> ; <https://cslr.law.emory.edu>, <https://berkeleycenter.georgetown.edu>.

⁷² Par exemple, <https://www.ewelinaochab.com> ; <https://www.knoxthames.com>.

⁷³ Voir <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000142342?posInSet=13&queryId=84896d88-79b6-4a07-92a4-82a6352fa98d>.

⁷⁴ Voir <https://www.forb-learning.org/index.html>.

⁷⁵ Voir <https://www.jus.uio.no/smr/english/about/id/oslocoalition/limitations/index.html>.

⁷⁶ Voir <https://www.osce.org/odihhr/514618>.

l'homme et de la paix durable⁷⁷, un cours de formation en ligne pour les facilitateurs et d'autres formules en ligne et en présentiel⁷⁸.

6. Instruments financiers externes

66. Le financement de projets aide les organisations de la société civile à promouvoir la liberté de religion ou de conviction et à soutenir les défenseurs des droits de l'homme menacés. Les instruments financiers sont également pertinents pour sanctionner les violations particulièrement flagrantes de la liberté de religion ou de conviction. Le non-respect de celle-ci peut entraîner la suspension de la coopération ou d'accords commerciaux⁷⁹. Il convient de veiller à ce que les instruments financiers dont la conditionnalité est fondée sur la religion ou la conviction n'entraînent pas de violations d'autres droits de l'homme.

7. Acteurs de la liberté de religion ou de conviction

67. La Rapporteuse spéciale coopère avec divers acteurs pour faire progresser les objectifs du mandat, selon les circonstances.

68. Certaines entités, telles que le Groupe de contact international (en activité depuis 2015)⁸⁰ et la International Religious Freedom or Belief Alliance (en activité depuis 2020)⁸¹, sont des réseaux multilatéraux composés de plusieurs dizaines d'États membres résolus à faire progresser la liberté de religion ou de conviction au niveau international. Ces groupes multilatéraux prennent des mesures, telles que la coordination des approches et des informations concernant la liberté de religion ou de conviction, la collaboration à des actions conjointes dans les capitales, la défense des prisonniers de conscience, la signature de communications conjointes concernant des préoccupations liées à la liberté de religion ou de conviction et l'information sur les éléments nouveaux, les activités et les débats relatifs à la liberté de religion ou de conviction. Ils contribuent à faire progresser la liberté de religion ou de conviction, sa compréhension et la nécessité de l'intégrer dans la politique étrangère.

69. L'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe est une institution multilatérale composée de 57 États, qui s'intéresse à la liberté de religion ou de conviction dans le cadre de la dimension sécurité humaine de la sécurité globale. Son action se traduit par des engagements politiques plutôt que juridiques que les États participants prennent, mais il peut arriver que ces engagements politiques se rapportent à des obligations juridiques existantes. Cette tâche est accomplie par son Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme et est soutenue par son Groupe d'experts sur la liberté de religion ou de conviction⁸². Celui-ci collabore régulièrement avec la Commission européenne pour la démocratie par le droit.

70. Des parlementaires ont aussi uni leur action⁸³ autour d'initiatives destinées à faire progresser la liberté de religion ou de conviction, en participant conjointement à des formations sur la liberté de religion ou de conviction et sur les préoccupations connexes relatives aux droits de l'homme, en élargissant le cercle des parlementaires résolus à promouvoir la liberté de religion ou de conviction et en établissant un réseau mondial de parlementaires et de législateurs déterminés à combattre la persécution religieuse et à faire progresser la liberté de religion ou de conviction, telle que définie par l'article 18 de la Déclaration universelle des droits de l'homme⁸⁴. Le renouvellement continu des parlementaires intéressés montre bien que le travail se poursuit ; néanmoins, la portée de cette

⁷⁷ Voir <https://www.usip.org/academy/catalog/religions-beliefs-and-human-rights-faith-rights-approach>.

⁷⁸ Voir <https://faith4rights.iclrs.org>.

⁷⁹ Union européenne, Orientations relatives à la promotion et à la protection de la liberté de religion ou de conviction, section III.C, par. 57, <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-11491-2013-INIT/fr/pdf>.

⁸⁰ Voir https://www.international.gc.ca/world-monde/issues_development-enjeux_developpement/human_rights-droits_homme/freedom-religion-liberte-group_groupe.aspx?lang=fr.

⁸¹ Voir <https://www.state.gov/international-religious-freedom-or-belief-alliance> et <https://www.state.gov/wp-content/uploads/2022/04/April-2022-IRFBA-Information-Sheet.pdf>.

⁸² Voir <https://www.osce.org/odihr/FoRB-panel>.

⁸³ Voir <https://www.ippforb.com/about>.

⁸⁴ Voir <https://www.ippforb.com/about> ; <https://www.ippforb.com/our-work/fact-finding>.

expérience peut également être élargie par la collaboration avec des réseaux parlementaires plus larges couvrant des domaines d'intérêt commun relatifs aux droits de l'homme⁸⁵.

71. Les États nomment de plus en plus souvent des ambassadeurs, des envoyés spéciaux ou des représentants spéciaux chargés de questions relatives à la liberté de religion ou de conviction ou de mandats connexes⁸⁶. Les États-Unis d'Amérique disposent de l'organe le plus ancien en matière de liberté de religion ou de conviction, qui est composé de commissaires issus de divers secteurs⁸⁷. L'Union européenne a un envoyé spécial pour la promotion de la liberté de religion ou de conviction en dehors de l'Union. Ces représentants et organismes ont en grande partie des mandats de politique étrangère qui visent à promouvoir la mise en œuvre de la politique étrangère des États respectifs en matière de liberté de religion ou de conviction. Ils s'acquittent de leurs responsabilités par divers moyens, notamment en utilisant des plateformes de médias sociaux pour attirer l'attention sur les violations commises, en appelant les gouvernements à mettre fin à de tels actes, en organisant des événements et des dialogues pour répondre aux préoccupations, en veillant à ce que ce droit soit inclus dans les engagements diplomatiques des États, en visitant des pays, en finançant des projets relatifs à la liberté de religion ou de conviction, en coopérant avec les communautés concernées, en participant à des lettres conjointes faisant état de préoccupations et en cherchant à jeter des ponts et à faire progresser les droits des minorités religieuses et de conviction. Les États, les organisations de la société civile et les experts se réunissent aussi dans le cadre d'événements ministériels internationaux organisés régulièrement, consacrés à la promotion de la liberté de religion ou de conviction⁸⁸.

72. Les organisations de la société civile qui s'occupent expressément de la liberté de religion ou de conviction et les organisations de la société civile dont les équipes se consacrent à ce domaine des droits de l'homme ont augmenté en nombre et en complexité. Leurs capacités croissantes, pour ce qui est de l'assistance technique, du suivi et de l'établissement de rapports sur toute la portée de l'interprétation de la liberté de religion ou de conviction dans une logique de droits de l'homme, sont impressionnantes et constituent un appui important pour la titulaire du mandat. Les organisations de la société civile ont également formé des coalitions et des plates-formes pour faire progresser la coopération et promouvoir ce domaine d'action, parfois avec un accent régional ou thématique particulier.

73. Les institutions nationales des droits de l'homme sont les acteurs les plus pertinents et les plus légitimes s'agissant de mettre en œuvre des politiques publiques destinées à apaiser les tensions entre les interprétations religieuses et les droits de l'homme ; leur tâche exige un dialogue constant et des méthodes créatives⁸⁹. Les principes concernant le statut des institutions nationales pour la promotion et la protection des droits de l'homme (Principes de Paris) prévoient que la composition de toute institution nationale est établie selon une procédure offrant l'ensemble des garanties nécessaires pour assurer la représentation pluraliste des forces sociales participant à la promotion et à la protection des droits de l'homme, notamment par une coopération effective avec les représentants de différents

⁸⁵ Voir <https://www.ipu.org/fr/actualites/etude-de-cas/2022-02/luip-invite-les-parlementaires-de-la-sierra-leone-au-dialogue-pour-mettre-un-terme-aux-mgf> ; <https://www.ippforb.com/events-1/2021/9/15gender-and-forb-opportunities-for-synergies-and-learning-nyptb-paypf>.

⁸⁶ On retiendra par exemple les représentants spéciaux du Danemark, de la Norvège, des Pays-Bas et de la Pologne, le plénipotentiaire de la Slovaquie et l'envoyé spécial du Premier ministre du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, les envoyés spéciaux de l'Estonie et de l'Allemagne, et les ambassadeurs itinérants de la Mongolie et des États-Unis d'Amérique pour la liberté religieuse. Parmi les mandats qui se chevauchent figurent celui de l'envoyé spécial pour l'Holocauste, le dialogue interconfessionnel et la liberté de religion ou de conviction de la République tchèque, celui de l'envoyé spécial pour la liberté de religion ou de conviction et le dialogue interreligieux de l'Italie ainsi que celui de l'envoyé spécial contre l'antisémitisme et l'islamophobie de la Suède.

⁸⁷ Voir <https://www.uscirf.gov/about-uscirf/about-us>.

⁸⁸ Par exemple, <https://www.state.gov/ministerial-to-advance-religious-freedom/> et <https://www.gov.uk/government/topical-events/international-ministerial-conference-on-freedom-of-religion-or-belief-london-2022>.

⁸⁹ Voir <https://www.upeace.org/files/Publications/Wiener%20and%20Fernandez-A%20Missing%20Piece%20for%20Peace.pdf#page=299>.

courants de pensée philosophiques ou religieux ou par leur présence⁹⁰. Composée de plus de 110 institutions nationales des droits de l'homme, l'Alliance mondiale des institutions nationales des droits de l'homme pourrait jouer un rôle important dans l'action menée pour ancrer la jouissance de la liberté de religion ou de conviction au niveau national et assurer un suivi efficace de sa promotion et de sa protection. La titulaire du mandat étudiera la question de la promotion de la jouissance de la liberté de religion ou de conviction au niveau national dans son prochain rapport à l'Assemblée générale.

74. La Rapporteuse spéciale salue les accomplissements des nombreux acteurs qui œuvrent dans ce vaste domaine mais constate néanmoins qu'il subsiste de nombreux défis endémiques. Qu'il s'agisse de discrimination fondée sur la religion ou les convictions, de violations de la liberté de religion ou de conviction, ou de violations commises au nom de la religion ou des convictions, les difficultés demeurent alarmantes. On peut déduire plusieurs réflexions du fait que l'augmentation du nombre d'acteurs ne semble pas avoir été synonyme d'une réduction des difficultés rencontrées en matière de liberté de religion ou de conviction. Premièrement, le rétrécissement de l'espace civique dans le monde a eu un impact considérable sur la liberté de religion ou de conviction. Deuxièmement, la sensibilisation accrue aux droits relatifs à cette liberté peut avoir contribué à une plus grande dénonciation des atteintes commises. Troisièmement, il est impossible de savoir dans quelle mesure l'action a permis d'éviter une ampleur et une gravité encore plus grandes de ces atteintes. Il reste à déterminer si cette progression des actions menées a abouti à une plus grande efficacité.

75. La titulaire du mandat observe que l'approche de la politique étrangère adoptée par les États en matière de protection de la liberté de religion ou de conviction est sans aucun doute importante et utile, mais constate que celle-ci ne peut être le seul instrument utilisé pour protéger la liberté de religion ou de conviction. Il faut la compléter par d'autres interventions afin de tenir compte du contexte et de mieux relayer les efforts déployés pour faire progresser cette liberté au niveau national. La liaison de l'action locale et internationale favorise le partage d'expériences et fonde l'universalité de cette liberté. En outre, si elle éclipse les autres types d'action, l'approche de la politique étrangère comporte certains risques. Dans de nombreuses régions, il existe des accusations cyniques à caractère historique, selon lesquelles les minorités religieuses sont en quelque sorte « étrangères » ou suspectes. L'approche de la politique étrangère peut faire le jeu de telles attitudes et les renforcer. L'une des grandes réussites des droits de l'homme au cours des soixante-quinzième dernières années est l'appel en faveur des droits de chacun, y compris la liberté de religion ou de conviction, en tant que droit fondamental pour tous. L'incohérence entre le bilan d'un État au niveau national et l'action de sensibilisation extérieure que celui-ci mène nuit à la crédibilité des efforts internationaux. La liberté de religion ou de conviction peut certainement être renforcée, et c'est d'ailleurs le cas, par l'action de la politique étrangère, mais sa justification fondamentale en tant que droit de l'homme ne repose pas sur une préférence politique, mais bien sur des droits et notamment des droits fondamentaux.

76. Il faut que les initiatives de politique étrangère relatives à la liberté de religion ou de conviction soient aussi ouvertes que possible. L'accent porté sur une communauté religieuse ou de conviction particulière, même s'il est parfois nécessaire, peut s'avérer contre-productif et nuisible à la communauté cible. Les promoteurs des droits de l'homme font face depuis longtemps à la question de savoir si des mesures spéciales ou des droits spéciaux accordés à certains plutôt qu'à tous sont conformes aux normes juridiques. Concernant les mesures spéciales, il a été observé que toute mesure prise doit correspondre à un contexte, ne pas porter atteinte à l'universalité des droits de l'homme, répondre à un objectif légitime et être proportionnelle à la réalisation de cet objectif⁹¹. La mesure peut donc être considérée comme nécessaire dans le cadre de stratégies visant à réaliser l'égalité de fait ou l'égalité réelle, lorsqu'une approche juridique ou programmatique purement formelle n'est pas suffisante

⁹⁰ Résolution 48/134 de l'Assemblée générale, annexe, Composition et garanties d'indépendance et de pluralisme, par. 1 b).

⁹¹ Comité pour l'élimination de la discrimination raciale, recommandation générale n° 32 sur la signification et la portée des mesures spéciales prévues dans la Convention, par. 5 et 8.

pour réaliser l'égalité réelle et l'égalité des résultats⁹². Elle doit être soigneusement calibrée car la discrimination s'entend non seulement de toute « distinction, exclusion ou restriction » injustifiable mais aussi de toute « préférence » injustifiable, ce qui signifie qu'il est particulièrement important de faire la distinction entre « mesures spéciales » et préférences injustifiables⁹³. Les droits spéciaux sont des droits supplémentaires reconnus à certaines catégories de personnes ou communautés, tels que les droits des personnes appartenant à un groupe minoritaire de jouir de leur propre culture, de professer et de pratiquer leur propre religion et d'utiliser leur propre langue⁹⁴.

77. Si l'on retient l'approche de la préférence fondée sur les droits de l'homme, passant par des mesures spéciales et des droits spéciaux, la préférence en matière de politique étrangère doit être élaborée et évaluée à l'aune des droits de l'homme ; il ne faut donc pas que les États axent leur action sur des communautés religieuses ou de conviction singulières dites « parentes » sans prêter attention à la légitimité et à la proportionnalité, au risque de commettre de la discrimination. Cela ne remet pas en cause le fait de s'attacher à réagir aux violations commises à l'encontre de communautés cibles particulières, mais bien celui de n'agir que pour protéger un seul groupe cible et de mettre de côté les nombreux cas de violation subis par des personnes d'autres religions ou convictions. Pareille attitude compromet gravement la protection des minorités religieuses ou de conviction qui n'ont pas d'États dits « parents » qui les défendent au motif de leurs points communs historiques ou de conviction⁹⁵. Pareille position nous ramènerait des décennies en arrière et effacerait toute l'éthique du droit international des droits de l'homme.

78. Un autre point à prendre en considération est la nécessité, s'agissant des approches de la liberté de religion ou de conviction en politique étrangère, de tenir compte du caractère multidimensionnel de cette liberté (discrimination fondée sur la religion ou la conviction, atteintes à la liberté de religion ou de conviction ou atteintes au nom de la religion ou de la conviction) et d'envisager sa promotion, sa protection et sa réalisation⁹⁶.

8. Prochain rapport dans le cadre du mandat

79. Nous vivons dans un contexte où la promesse de l'article 28 de la Déclaration universelle des droits de l'homme n'a pas encore été réalisée, c'est à dire la promesse du droit de chacun à un ordre social et international dans lequel les droits et libertés, y compris la liberté de religion ou de conviction, sont réalisés. Les difficultés rencontrées pour ce qui est de garantir ce droit sont complexes et c'est aux États qu'il incombe au premier chef de promouvoir et de protéger les droits de l'homme, notamment ceux des personnes appartenant à des minorités religieuses, y compris le droit d'exercer librement leur religion ou leur conviction⁹⁷. L'article 2 de la Déclaration sur l'élimination de toutes les formes d'intolérance et de discrimination fondées sur la religion ou la conviction précise que nul ne peut faire l'objet de discrimination de la part d'un État, d'une institution, d'un groupe ou d'un individu quelconque en raison de sa religion ou de sa conviction, ce qui établit la responsabilité directe des institutions et des dirigeants religieux, et même de chaque individu au sein des communautés de religion ou de conviction⁹⁸. Il est clair que de nombreux autres acteurs ont un rôle, voire une responsabilité dans ce domaine, et que ce rôle est reconnu. La titulaire du

⁹² Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes, recommandation générale n° 25 (2004) sur les mesures spéciales temporaires, par. 8 et 18.

⁹³ Comité pour l'élimination de la discrimination raciale, recommandation générale n° 32 (2009), par. 7. Voir aussi Déclaration sur l'élimination de toutes les formes d'intolérance et de discrimination fondées sur la religion ou la conviction, art. 2 2).

⁹⁴ Comité pour l'élimination de la discrimination raciale, recommandation générale n° 32 (2009), par. 15.

⁹⁵ <https://www.ohchr.org/sites/default/files/2022-03/Annex-Bahai-minorities.docx>. Voir aussi A/HRC/49/44, par. 5.

⁹⁶ La Rapporteuse spéciale tient à exprimer sa profonde gratitude aux étudiants du International Center for Law and Religion Studies de l'Université Brigham Young, qui ont mené avec diligence des recherches universitaires à l'appui du présent rapport, sous la direction de David Moore, et leur formule tous ses vœux pour l'avenir.

⁹⁷ Résolution 73/296 de l'Assemblée générale, troisième alinéa du préambule ; résolution 49/5 du Conseil des droits de l'homme, septième alinéa du préambule.

⁹⁸ A/HRC/40/58, annexe I, par. 18.

mandat inclura dans son prochain rapport à l'Assemblée générale une analyse du rôle important que jouent les autres acteurs, à l'échelon national et local, dans l'appui à l'action que mènent les États à cet égard.

III. Recommandations

80. La Rapporteuse spéciale recommande aux États :

a) D'assurer la cohérence entre la politique intérieure et la politique extérieure qu'ils mènent dans le domaine de la liberté de religion ou de conviction dans toute la mesure du possible, par des campagnes à l'intention du public et par la mise en œuvre effective de mesures stratégiques, juridiques et institutionnelles ;

b) De ne pas se préoccuper uniquement de certaines minorités religieuses ou de croyances dites « apparentées », en particulier en politique étrangère, à moins que l'intérêt manifesté ne porte sur des atteintes aux droits de l'homme qui seront également soulevées dans le cas d'autres personnes, le cas échéant ;

c) De veiller à ce que les autorités œuvrant dans divers domaines comprennent bien le principe de la liberté de religion ou de conviction, en gardant à l'esprit l'historique de l'activisme dans différents domaines, comme indiqué ci-dessus ;

d) De ne pas oublier que, même si elles se chevauchent, la question de la religion dans les affaires internationales, celle de la coopération des dirigeants et des communautés religieuses ou de conviction et celle de la liberté de religion ou de conviction ne sont pas interchangeable ; l'action que mènent les États dans les deux premiers domaines doit garantir le respect de la liberté de religion ou de conviction, et toutes les initiatives des États doivent être inclusives et non discriminatoires ;

e) De coopérer pleinement avec la Rapporteuse spéciale, conformément à la résolution 49/5 du Conseil des droits de l'homme, notamment en donnant des réponses de fond aux communications reçues et en répondant favorablement aux demandes de visites de pays.

81. La Rapporteuse spéciale recommande aux organisations internationales et aux institutions multilatérales :

a) D'intégrer la liberté de religion ou de conviction dans tous les domaines de leur action, en ayant à l'esprit la triple dimension de cette liberté, sa vaste portée et son universalité, ainsi que la nécessité de la défendre sans discrimination ;

b) De soutenir les autres acteurs et de les encourager à développer leurs capacités et les initiatives fondées sur les droits de l'homme qu'ils prennent dans ce domaine ;

c) D'adopter une approche centrée sur la victime dans les mesures de répression et de prévention qu'elles prennent dans des contextes donnés, sachant que la liberté de religion ou de conviction est un droit de l'homme universel et non une priorité supérieure pour les « proches », ni une réciprocité, et encore moins un instrument servant d'autres fins ;

d) De collaborer avec les États, les organisations régionales et les organisations de la société civile pour soutenir les contributions positives des acteurs confessionnels relatives aux droits de l'homme, selon les circonstances.

82. La Rapporteuse spéciale exhorte les organisations régionales d'activer leurs normes relatives à la liberté de religion ou de conviction par la jurisprudence, selon qu'il convient, et d'une manière intégrée dans l'ensemble des droits de l'homme, en ayant à l'esprit les trois dimensions de la liberté de religion ou de conviction et les développements que ce domaine a connus au cours des trente-six années d'action réalisée

dans le cadre du mandat⁹⁹. Les organisations régionales contribueront ainsi au développement jurisprudentiel de ce droit universel.

83. La Rapporteuse spéciale recommande aux organisations non gouvernementales internationales, aux organisations non gouvernementales et aux acteurs confessionnels :

a) D'utiliser un langage inclusif et d'établir des liens avec les difficultés communes que rencontrent aussi d'autres religions ou convictions ; il est compréhensible que les communautés communiquent des informations et défendent les intérêts de leur groupe, car elles ont leurs propres canaux de communication et disposent de leur consentement et d'une compréhension due à la proximité ; cependant, le caractère inclusif du ton permet aux États, aux organisations internationales et aux organismes régionaux d'apporter un appui à la promotion de la cause plus large de la liberté de religion ou de conviction ; comme l'a souligné un précédent titulaire de mandat, lorsque les droits d'une communauté sont attaqués, c'est toute la société qui souffre¹⁰⁰ ;

b) De plaider d'une manière qui préconise le respect des droits de l'homme, sans faire de comparaison avec d'autres victimes d'atteinte à la liberté de religion ou de conviction ;

c) D'être attentifs à bien saisir la signification, du point de vue des droits de l'homme, des termes juridiques utilisés dans leurs campagnes et autres activités.

IV. Activités de la Rapporteuse spéciale

84. Depuis qu'elle a pris ses fonctions le 1^{er} août 2022, la Rapporteuse spéciale a participé aux activités décrites ci-après.

A. Nations Unies et activités connexes

85. La Rapporteuse spéciale a présenté le rapport de son prédécesseur sur les peuples autochtones et le droit à la liberté de religion ou de conviction¹⁰¹ à la soixante-dix-septième session de l'Assemblée générale, le 25 octobre 2022. Elle a aussi fait part de son point de vue sur les priorités du mandat pour l'avenir. Un certain nombre d'États ont exprimé leur appui au travail de la nouvelle titulaire du mandat et se sont engagés à entretenir avec elle une étroite collaboration.

86. Lors de son séjour à New York, du 21 au 26 octobre 2022, la Rapporteuse spéciale a participé à la réunion des titulaires de mandat au titre des procédures spéciales avec le Secrétaire général, rencontré le réseau d'organisations de la société civile du Comité des organisations non gouvernementales pour la liberté de religion ou de conviction, pris la parole lors de plusieurs événements parallèles, rencontré les diplomates concernés et les commissaires de la Commission permanente indépendante des droits de l'homme de l'Organisation de coopération islamique, participé à une réunion du Groupe de contact international et s'est entretenue avec plusieurs organisations de la société civile au sujet des difficultés relatives à la liberté de religion ou de conviction et de questions thématiques.

87. À Genève, du 22 au 25 novembre 2022, la Rapporteuse spéciale a rencontré le Haut-Commissaire assistant chargé de la protection du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés et le personnel du Groupe des droits humains au sujet d'un rapport à venir, le Président du Conseil des droits de l'homme, un certain nombre de représentants permanents qui demandaient des visites de pays et des membres de délégations, au sujet du mandat.

⁹⁹ Voir <https://global.oup.com/academic/product/freedom-of-religion-or-belief-9780198813613?lang=en&cc=gb>.

¹⁰⁰ Voir A/77/514, par. 64.

¹⁰¹ A/77/514.

B. Conférences et séminaires

88. La Rapporteuse spéciale a participé en présentiel à de nombreuses conférences, notamment au Costa Rica, en Indonésie, en Italie et en Espagne, et, en marge de ses activités, à New York et à Genève. Quelques-unes de ces activités sont décrites ci-après.

89. Lors d'un événement parallèle organisé le 26 octobre 2022 par le Center for Earth Ethics à New York, elle a fait un exposé consacré à la diffusion du rapport thématique sur les peuples autochtones et la liberté de religion ou de conviction et du débat y relatif.

90. À la Conférence de l'Asie du Sud-Est sur la liberté de religion ou de conviction, qui s'est tenue du 7 au 9 novembre 2022 et qui portait sur les difficultés posées par la protection de la liberté de religion ou de conviction et des recours disponibles en la matière dans l'ère post-pandémie, la Rapporteuse spéciale a pris la parole lors de tables rondes, s'est entretenue avec des responsables publics, des parlementaires, des représentants d'organisations confessionnelles et de la société civile, et des universitaires au sujet de ses priorités thématiques, et a animé un séminaire.

91. Elle a fait un exposé à la conférence sur l'héritage spirituel et les conflits hérités des peuples autochtones et de leur liberté religieuse, le 21 novembre 2022, organisée par le Commissaire à la liberté de religion ou de conviction et le Gouvernement allemand, en présence du Rapporteur spécial sur les droits des peuples autochtones, du Ministre allemand de la coopération et du développement économiques et du Ministre équatorien de l'énergie et des mines.

92. Du 5 au 8 décembre 2022, la Rapporteuse spéciale a participé à une série d'événements au Costa Rica, dont la commémoration du trentième anniversaire de la Déclaration des Nations Unies sur les minorités, à des événements de lancement du Guide pratique pour le développement d'une législation anti-discrimination complète¹⁰², Une pièce manquante pour la paix¹⁰³ et au cours en ligne intitulé « Religions, croyances et droits de l'homme : une approche de la foi pour les droits »¹⁰⁴ ainsi qu'à un événement concernant la contribution du développement à l'exercice de tous les droits de l'homme¹⁰⁵.

93. La Rapporteuse spéciale a participé au neuvième Dialogue méditerranéen, qui s'est tenu les 2 et 3 décembre 2022 à Rome, à l'invitation de l'Envoyé spécial pour la liberté de religion ou de conviction et du Gouvernement italien.

94. Le 15 décembre 2022, elle a participé à un dialogue entre les communautés religieuses ou de conviction et les organisations de la société civile canadiennes, organisé par le secrétaire parlementaire du Ministre des affaires étrangères du Canada à Ottawa.

95. La modalité virtuelle a permis à la Rapporteuse spéciale d'élargir la portée de ses activités de participation et de collaboration et d'interagir avec un large éventail d'acteurs. Deux manifestations ont marqué la Journée internationale de commémoration des victimes de violences en raison de leur religion ou de leur conviction, le 22 août 2022. La première était axée sur la protection des droits de chacun à la liberté de religion ou de conviction dans les situations de conflit et était organisée par la Mission permanente de la Pologne auprès de l'Organisation des Nations Unies à New York. La seconde était un webinaire organisé par l'Institut des droits de l'homme de l'Association internationale du barreau. La Rapporteuse spéciale est aussi intervenue au forum de la Commission intergouvernementale des droits de l'homme de l'ASEAN sur la liberté de religion ou de conviction, les objectifs de développement durable et la pandémie de maladie à coronavirus (COVID-19), sur le thème de la liberté de religion ou de conviction et l'égalité des sexes, le 29 septembre 2022. Elle a participé à une table ronde qui rassemblait des représentants d'entreprises de technologie et

¹⁰² Voir https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/publications/2022-11-28/OHCHR_ERT_Protecting_Minority%20Rights_Practical_Guide_web.pdf.

¹⁰³ Voir <https://www.upeace.org/files/Publications/Wiener%20and%20Fernandez-A%20Missing%20Piece%20for%20Peace.pdf>.

¹⁰⁴ Voir <https://www.usip.org/academy/catalog/religions-beliefs-and-human-rights-faith-rights-approach>. Elle a également soutenu d'autres ateliers d'échange de connaissances entre pairs et des tables rondes de La foi pour les droits entre le 3 et le 7 octobre 2022.

¹⁰⁵ Voir la résolution 47/11 du Conseil des droits de l'homme.

de médias sociaux relative à la lutte contre les discours haineux, organisée par le Bureau de la prévention du génocide et la responsabilité de protéger de l'ONU et le projet Droits économiques, sociaux et culturels, droits de l'homme, Big Data et technologie de l'Université de l'Essex, le 8 novembre 2022. Elle a fait une déclaration vidéo à une réunion intersessionnelle sur la foi, le genre et la sexualité, organisée par le Réseau interconfessionnel mondial pour les personnes de tous sexes, orientations sexuelles, identités et expressions, où elle a axé son intervention sur les normes internationales relatives à la liberté de religion ou de conviction et au genre, le 10 novembre 2022. Elle est intervenue dans un événement commémorant la Journée internationale de la tolérance, organisée par le Centre des droits de l'homme de l'Université de l'Essex, le 16 novembre 2022, et dans un autre événement organisé par le Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe, au sujet des tendances observées en matière de liberté de religion ou de conviction, le 12 décembre 2022. Un certain nombre d'autres événements ont mobilisé les acteurs de la société civile du monde entier qui promeuvent la liberté de religion ou de conviction, notamment dans le cadre de l'Examen périodique universel.

96. Les réunions virtuelles ont permis à la Rapporteuse spéciale de participer à une série de rencontres avec des organisations de la société civile, des experts et d'autres titulaires de mandat ainsi que de rencontrer le Conseil d'experts de International Religious Freedom or Belief Alliance Council, le 5 septembre 2022, et d'assister à sa session plénière, le 14 septembre 2022.

C. Médias

97. On retiendra notamment :

- a) Deux pages dans *La Lettura du Corriere della Sera* (7 août 2022) ;
- b) Un entretien radiophonique avec Radio France International pour *Religions du Monde* (11 octobre 2022) ;
- c) Une longue interview avec le Religion Media Centre (11 novembre 2022) ;
- d) La couverture par la presse iranienne de la nomination de la Rapporteuse spéciale par le Conseil des droits de l'homme (juillet 2022), due au fait que c'était la première fois qu'une Iranienne était nommée Rapporteuse spéciale du Conseil ;
- e) La couverture de la nomination de la Rapporteuse spéciale par Voice of America, BBC Persian, Radio Free Europe et IranWire ;
- f) Un entretien avec BBC Persian TV (diffusé le 13 septembre 2022)¹⁰⁶.

¹⁰⁶ Voir <https://www.bbc.com/persian/tv-and-radio-40033094>.