



Assemblée générale

Distr.
GÉNÉRALE

A/HRC/10/8
6 janvier 2009

FRANÇAIS
Original: ANGLAIS

CONSEIL DES DROITS DE L'HOMME
Dixième session
Point 3 de l'ordre du jour

**PROMOTION ET PROTECTION DE TOUS LES DROITS DE L'HOMME,
CIVILS, POLITIQUES, ÉCONOMIQUES, SOCIAUX ET CULTURELS,
Y COMPRIS LE DROIT AU DÉVELOPPEMENT**

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

* Soumission tardive.

Résumé

La Rapporteuse spéciale sur la liberté de religion ou de conviction soumet le présent rapport au Conseil des droits de l'homme en application de sa résolution 6/37. Le rapport contient, essentiellement, deux grandes sections. Dans la première, la Rapporteuse spéciale passe en revue les activités exécutées au titre des quatre volets de son mandat, tel que révisé, rationalisé et amélioré en décembre 2007. Elle souligne l'importance des initiatives concernant l'éducation, la sensibilisation et le dialogue interreligieux, ainsi que de l'action des pouvoirs publics contre la haine religieuse qui constitue une incitation à la discrimination, à l'hostilité ou à la violence. Appliquant une démarche sexospécifique, la Rapporteuse spéciale prend également en compte la problématique des pratiques discriminatoires et préjudiciables concernant les femmes, et elle fait référence à diverses communications adressées aux gouvernements ainsi qu'à des rapports de pays.

Dans la deuxième section, la Rapporteuse spéciale présente une analyse préliminaire de la discrimination fondée sur la religion ou la conviction et de ses conséquences sur l'exercice des droits économiques, sociaux et culturels. En ce qui concerne le cadre juridique au niveau international, elle souligne que la non-discrimination est un principe général qui s'applique à tous les droits de l'homme, y compris la liberté de religion ou de conviction. Elle rappelle qu'il est crucial de prévenir la discrimination dans l'exercice des droits économiques, sociaux et culturels, car les minorités et les groupes vulnérables sont particulièrement affectés quand les États ne se conforment pas à leurs obligations de respecter, protéger et réaliser ces droits. La Rapporteuse spéciale évoque ensuite certaines problématiques récurrentes mises en évidence dans l'exercice de son mandat pour illustrer les conséquences négatives de la discrimination fondée sur la religion ou la conviction sur l'exercice des droits au travail, à une nourriture et à un logement suffisant, à la santé et à l'éducation ainsi que du droit de participer à la vie culturelle.

La Rapporteuse spéciale déclare pour conclure que la discrimination fondée sur la religion ou la conviction est souvent le fruit de politiques délibérées de l'État pour ostraciser certaines communautés religieuses ou communautés de foi et pour leur restreindre ou leur nier l'accès, par exemple, aux services de santé, à l'éducation publique ou à la fonction publique. Les États ont le devoir de s'abstenir de toute discrimination à l'égard des individus ou des groupes d'individus en fonction de leur religion ou de leur conviction (obligation de respecter); ils sont tenus de prévenir cette discrimination, y compris de la part d'acteurs non étatiques (obligation de protéger); et ils doivent prendre des mesures pour garantir dans la pratique à chaque personne sur leur territoire la jouissance de tous les droits fondamentaux sans discrimination aucune (obligation de réaliser).

Enfin, la Rapporteuse spéciale rappelle que tous les droits de l'homme sont universels, indissociables, interdépendants et intimement liés. Par conséquent, il ne devrait pas y avoir une approche différente de la discrimination affectant l'exercice des droits civils et politiques, d'une part, et de la discrimination affectant l'exercice des droits économiques, sociaux et culturels, d'autre part.

TABLE DES MATIÈRES

	<i>Paragraphes</i>	<i>Page</i>
I. INTRODUCTION	1 – 2	4
II. ACTIVITÉS EXÉCUTÉES AU TITRE DU MANDAT	3 – 28	4
A. Encourager l'adoption de mesures, aux niveaux national, régional et international, en vue d'assurer la promotion et la protection du droit à la liberté de religion ou de conviction	6 – 15	5
B. Repérer les obstacles existants et naissants à l'exercice du droit à la liberté de religion ou de conviction, et faire des recommandations sur les moyens de les surmonter	16 – 21	8
C. Examen des incidents et des mesures gouvernementales qui sont incompatibles avec les dispositions de la Déclaration sur l'élimination de toutes les formes d'intolérance et de discrimination fondées sur la religion ou la conviction, et mesures à prendre pour y remédier, selon qu'il conviendra	22 – 24	10
D. Application d'une démarche sexospécifique	25 – 28	11
III. DISCRIMINATION FONDÉE SUR LA RELIGION OU LA CONVICTION ET SES CONSÉQUENCES SUR L'EXERCICE DES DROITS ÉCONOMIQUES, SOCIAUX ET CULTURELS	29 – 54	13
A. Cadre juridique au niveau international	30 – 39	13
B. Exemples tirés de l'exercice du mandat	40 – 54	16
IV. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS	55 – 62	22

I. INTRODUCTION

1. Le présent rapport est soumis en application de la résolution 6/37 du Conseil des droits de l'homme, dans laquelle le Conseil a renouvelé le mandat de la Rapporteuse spéciale sur la liberté de religion ou de conviction et révisé son mandat.

2. Dans le présent rapport, la Rapporteuse spéciale rend compte d'abord des activités exécutées au titre du mandat relatif à la liberté de religion ou de conviction depuis la présentation de ses précédents rapports au Conseil (A/HRC/4/21 et A/HRC/6/5). La Rapporteuse spéciale analyse ensuite le cadre juridique international et donne des exemples de la discrimination fondée sur la religion ou la conviction et de ses conséquences sur l'exercice des droits économiques, sociaux et culturels. Enfin, elle présente ses conclusions et recommandations.

II. ACTIVITÉS EXÉCUTÉES AU TITRE DU MANDAT

3. Le mandat de Rapporteur spécial sur l'intolérance religieuse avait été initialement créé en application de la résolution 1986/20 de la Commission des droits de l'homme. La Commission avait défini la portée de ce mandat sur la base des dispositions de la Déclaration sur l'élimination de toutes les formes d'intolérance et de discrimination fondées sur la religion ou la conviction du 25 novembre 1981, mais par la suite le mandat a été élargi en application de résolutions adoptées ultérieurement par la Commission et par l'Assemblée générale. La Commission a transformé le titre du rapporteur en «Rapporteur spécial sur la liberté de religion ou de conviction» par sa résolution 2000/33, approuvée par le Conseil économique et social dans sa décision 2000/261.

4. Dans sa résolution 6/37, le Conseil des droits de l'homme a conclu qu'il fallait que la Rapporteuse spéciale continue de contribuer à la protection, à la promotion et à l'application universelle du droit à la liberté de religion ou de conviction. Le Conseil a décidé par conséquent de renouveler le mandat de la Rapporteuse spéciale pour une autre période de trois ans et, dans ce contexte, il a invité la Rapporteuse spéciale à:

a) Encourager l'adoption de mesures, aux niveaux national, régional et international, en vue d'assurer la promotion et la protection du droit à la liberté de religion ou de conviction;

b) Repérer les obstacles existants et naissants à l'exercice du droit à la liberté de religion ou de conviction, et à faire des recommandations sur les moyens de les surmonter;

c) Poursuivre les efforts qu'elle consacre à l'examen des incidents et des mesures gouvernementales qui sont incompatibles avec les dispositions de la Déclaration sur l'élimination de toutes les formes d'intolérance et de discrimination fondées sur la religion ou la conviction, et à recommander les mesures à prendre pour y remédier, selon qu'il conviendra;

d) Continuer d'appliquer une démarche sexospécifique, entre autres, en mettant en évidence les violations sexistes, dans le cadre de l'établissement de ses rapports, y compris la collecte d'informations et l'élaboration de recommandations.

5. Depuis le processus de réexamen, de rationalisation et d'amélioration du mandat en décembre 2007, les activités de la Rapporteuse spéciale se sont inscrites dans ces quatre volets. Conformément au premier volet, elle a par exemple participé à plusieurs initiatives régionales et internationales concernant la liberté de religion et de conviction. En ce qui concerne

les initiatives au niveau national, la Rapporteuse spéciale a encouragé l'adoption de mesures en vue d'assurer la promotion et la protection du droit à la liberté de religion ou de conviction, par exemple à l'occasion de visites de pays. Par le moyen des communications envoyées aux gouvernements et de visites de pays, elle s'est efforcée d'exécuter les deuxième et troisième volets de son mandat. En outre, elle s'est attachée à appliquer une démarche sexospécifique dans l'ensemble de ses activités, essentiellement dans le cadre de ses visites de pays et des rapports thématiques soumis à l'Assemblée générale et au Conseil. La Rapporteuse spéciale a rendu compte de ses activités récentes en les articulant autour de ces quatre volets, par souci de clarté, même si ces activités se recoupent parfois.

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

6. Au niveau national, la Rapporteuse spéciale a eu de nombreuses discussions, formelles et informelles, avec des représentants des États et des organisations de la société civile afin d'examiner la situation dans un pays donné du point de vue de la liberté de religion ou de conviction¹. Ces discussions se sont déroulées essentiellement lors de visites de pays, durant les sessions de l'Assemblée et du Conseil ainsi qu'à l'occasion de diverses conférences. La situation dans certains pays en ce qui concerne la liberté de religion ou de conviction est suivie régulièrement dans le cadre du mandat.

7. Au niveau régional, la Rapporteuse spéciale a participé à une initiative de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe aux fins de l'élaboration des Principes directeurs de Tolède sur l'enseignement relatif aux religions et aux convictions dans les écoles publiques². Depuis 1994, la Commission des droits de l'homme avait encouragé le Rapporteur spécial à examiner l'apport de l'éducation à la promotion de la tolérance en matière de religion et de conviction. Ce cadre a permis au précédent titulaire du mandat, Abdelfattah Amor, de participer activement à l'organisation de la Conférence consultative internationale sur l'éducation scolaire en relation avec la liberté de religion ou de conviction, la tolérance et la non-discrimination, tenue en 2001. L'actuelle titulaire du mandat a participé, en 2007, à l'élaboration des Principes directeurs de Tolède, qui peuvent contribuer, selon elle, à promouvoir la tolérance religieuse.

8. Selon les Principes directeurs de Tolède, l'enseignement relatif aux religions et aux convictions doit être dispensé dans un esprit d'équité, de manière exacte et dans le cadre de programmes soigneusement conçus. L'environnement dans lequel est dispensé l'enseignement relatif aux religions et aux convictions doit être respectueux des droits de l'homme, des libertés fondamentales et des valeurs civiques. Si les Principes directeurs de Tolède reconnaissent que l'enseignement relatif aux religions et aux convictions relève d'abord de la responsabilité des établissements d'enseignement, ils reconnaissent aussi le rôle des familles et des organisations

¹ Voir les documents E/CN.4/2005/61, par. 15 à 20, et E/CN.4/2006/5, annexe, ainsi que le récapitulatif en ligne de son cadre pour les communications (www.ohchr.org/french/issues/religion/standards.htm).

² Accessibles en ligne à l'adresse suivante:
http://www.osce.org/publications/odihr/2007/11/28314_993_en.pdf.

religieuses ou confessionnelles dans la transmission des valeurs aux générations successives. En ce qui concerne les programmes d'enseignement obligatoire des religions et des convictions, les parents et leurs enfants devraient avoir le droit, sans discrimination aucune, de ne pas y participer si les programmes en question ne sont pas suffisamment objectifs. En ce qui concerne la question centrale des programmes d'enseignement, les Principes directeurs de Tolède prévoient qu'ils devraient être élaborés en conformité avec les normes pédagogiques reconnues, afin d'assurer une approche équilibrée de l'enseignement relatif aux religions et aux convictions. La préparation et l'application de ces programmes ne devraient exclure aucune des parties prenantes, et leur donner l'opportunité de formuler leurs observations et leurs avis. Il faudrait en outre tenir compte de l'évolution historique et de la situation actuelle des religions ou des convictions, ainsi que de la problématique mondiale et des situations locales. Il conviendrait de même d'éviter d'utiliser des matériels pédagogiques inexacts ou partiels, en particulier quand cela renforce les stéréotypes négatifs. Les enseignants ont un rôle primordial à jouer dans ces programmes. Ils devraient d'abord être attachés à la liberté religieuse afin de promouvoir un environnement et des pratiques pédagogiques dans lesquels les droits d'autrui sont protégés, dans un esprit de respect et de compréhension mutuelle entre les diverses parties prenantes dans le milieu scolaire. En outre, conformément aux Principes directeurs de Tolède, les personnes qui dispensent un enseignement relatif aux religions ou aux convictions devraient être dûment formées, c'est-à-dire disposer à la fois de compétences dans le domaine spécifique et de compétences pédagogiques, et elles devraient aussi recevoir une formation continue pour l'application des programmes.

9. Les Principes directeurs de Tolède ont été élaborés pour renforcer l'engagement vis-à-vis des normes relatives aux droits de l'homme, en prenant pour postulats qu'il y a une valeur positive à enseigner le respect du droit de chacun à la liberté de religion et de conviction, et que l'enseignement relatif aux religions et aux convictions peut aider à lutter contre l'incompréhension et les stéréotypes préjudiciables. L'objet des Principes directeurs n'est ni de proposer un programme d'enseignement relatif aux religions et aux convictions ni de promouvoir telle ou telle approche pour dispenser un enseignement sur les religions et les convictions. Il s'agit plutôt d'aider tous les acteurs concernés dans le domaine de l'éducation – enseignants, éducateurs, législateurs et personnels des ministères de l'éducation, ainsi qu'administrateurs et enseignants dans les écoles privées et religieuses – à faire en sorte que l'enseignement relatif aux différentes religions et convictions soit dispensé d'une manière impartiale et équilibrée.

10. Au niveau régional, la Rapporteuse spéciale a été également invitée à prendre la parole au Parlement européen dans le cadre de la célébration de l'Année européenne du dialogue interculturel (2008). Dans l'intervention qu'elle a faite le 18 juin 2008, elle a souligné l'importance du dialogue tant interreligieux qu'intrareligieux afin de promouvoir le droit à la liberté de religion ou de conviction par la voie d'activités de prévention. La Rapporteuse spéciale a fait valoir que la primauté du droit et le fonctionnement d'institutions démocratiques étaient des préalables essentiels pour l'instauration d'un climat propice à un dialogue et à une compréhension véritables. Les citoyens devaient avoir confiance dans les institutions et les représentants de l'État, et la diversité au sein de ces institutions pouvait contribuer à créer un tel environnement. Quant aux politiques des pouvoirs publics, elles devraient ménager une place suffisante à des religions et convictions diverses, et créer ainsi des opportunités naturelles d'interaction et de compréhension.

11. Au niveau international, la Rapporteuse spéciale a participé à une contribution commune avec d'autres titulaires de mandats au titre des procédures spéciales (A/CONF.211/PC/WG.1/5) en vue de contribuer au processus d'examen de la Déclaration et du Programme d'action de Durban. Elle a aussi pris la parole devant le Comité préparatoire de la Conférence d'examen de Durban à sa deuxième session de fond, le 6 octobre 2008. Dans la contribution écrite commune, la Rapporteuse spéciale a répondu à six questions concernant la Déclaration et le Programme d'action de Durban adoptés en 2001 par la Conférence mondiale contre le racisme, la discrimination raciale, la xénophobie et l'intolérance qui y est associée, en portant spécifiquement son attention sur les questions et les thèmes en relation avec son mandat.

12. Dans le paragraphe 79 du Programme d'action de Durban, il est demandé aux États, entre autres, de promouvoir et de protéger l'exercice des droits énoncés dans la Déclaration sur l'élimination de toutes les formes d'intolérance et de discrimination fondées sur la religion ou la conviction, afin de prévenir la discrimination religieuse qui, lorsqu'elle est associée à certaines autres formes de discrimination, constitue une forme de discrimination multiple. À cet égard, la Rapporteuse spéciale dit qu'elle continue malheureusement à recevoir des informations faisant état d'actes d'intolérance religieuse et de violence dirigés contre les membres de certaines communautés religieuses ou communautés de foi. En ce qui concerne les mesures et les initiatives concrètes pour combattre et éliminer toutes les manifestations du racisme, de la discrimination raciale, de la xénophobie et de l'intolérance qui y est associée, elle renvoyait le Comité préparatoire aux initiatives précitées dans le domaine de l'éducation. Elle appuyait également les initiatives de dialogue interreligieux et intrareligieux axées sur la promotion du respect de la diversité religieuse dans les sociétés plurielles. En coopération avec le Rapporteur spécial sur la promotion et la protection du droit à la liberté d'opinion et d'expression et le Rapporteur spécial sur les formes contemporaines de racisme, de discrimination raciale, de xénophobie et de l'intolérance qui y est associée, la Rapporteuse spéciale sur la liberté de religion ou de conviction s'est référée à la question de la diffusion d'expressions qui heurtent certains croyants. Ce phénomène n'avait rien de nouveau, mais les trois Rapporteurs spéciaux ont reconnu qu'au lendemain des événements du 11 septembre 2001, les tensions s'étaient exacerbées entre les communautés. Dans ce contexte, les trois Rapporteurs spéciaux ont publié des communiqués de presse communs. Ils ont rappelé que si l'expression pacifique des opinions et des idées devait être toujours tolérée, le recours à des stéréotypes et des clichés qui heurtent des sentiments religieux profondément ancrés ne contribuait pas à l'instauration d'un climat propice à un dialogue constructif et pacifique entre différentes communautés.

13. Au niveau international, la Rapporteuse spéciale a participé à une consultation d'experts organisée par le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme sur le thème «La liberté d'expression et les appels à la haine religieuse qui constituent une incitation à la discrimination, à l'hostilité ou à la violence», qui s'est tenue les 2 et 3 octobre 2008 à Genève. Invitée à s'exprimer sur la question des limites et des restrictions de la liberté d'expression, la Rapporteuse spéciale a fait valoir que les États avaient le devoir de lutter contre les appels à la haine religieuse qui constituent une incitation à la discrimination, à l'hostilité ou à la violence. Elle a souligné aussi que les gouvernements disposaient de divers moyens pour combattre l'intolérance religieuse, par exemple à travers le dialogue interreligieux et intrareligieux et par l'éducation.

14. Les États ont un rôle délicat à jouer s'agissant de la législation et des politiques en matière de religion ou de conviction. Les actes de violence perpétrés au nom de la religion ne doivent bénéficier d'aucune forme d'impunité. Toute législation ou politique visant à combattre la discrimination religieuse doit être globale, judicieusement élaborée et appliquée de manière équilibrée pour servir ses objectifs. Il y a aussi des cas d'intolérance religieuse qui ne constituent pas des violations des droits de l'homme à proprement parler, mais qui peuvent néanmoins mener à une polarisation en matière religieuse et porter atteinte à la cohésion sociale. Selon la Rapporteuse spéciale, il fallait éviter spécifiquement, pour ces questions religieuses, de légiférer soit de manière trop vague soit dans une mesure excessive, sous peine de créer des tensions et des problèmes plutôt que de les prévenir. D'après l'expérience qu'elle avait acquise dans le cadre de son mandat, l'application de législations nationales de ce type avait souvent accentué la polarisation, et non pas protégé les minorités religieuses. En outre, chaque cas particulier ne pouvait être réglé qu'en tenant compte de ses spécificités propres, et le système judiciaire avait lui aussi un rôle vital à jouer en assurant des moyens de recours aux victimes de violations des droits de l'homme. En conclusion, la Rapporteuse spéciale considérait qu'il fallait des consultations plus poussées, notamment en ce qui concerne l'application des normes existantes au niveau national. Elle a suggéré que le Comité des droits de l'homme réexamine son Observation générale n° 11 (1983) se rapportant à l'article 20 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques. Elle a recommandé aussi qu'il soit organisé des ateliers régionaux pour examiner cette question au niveau local, soulignant le fait que les instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme étaient conçus pour protéger les individus et les groupes d'individus.

15. Enfin, au niveau international, la Rapporteuse spéciale a aussi participé au débat général du Comité des droits économiques, sociaux et culturels sur la question de la non-discrimination. La demi-journée de débat général organisée le 17 novembre 2008 avait pour objet de mieux comprendre la teneur et les implications du paragraphe 2 de l'article 2 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels et de donner une occasion d'examiner le projet d'observation générale n° 20 sur la non-discrimination. D'autres questions connexes sont examinées dans la section qui traite de la discrimination fondée sur la religion ou la conviction et de ses conséquences sur l'exercice des droits économiques, sociaux et culturels.

**B. Repérer les obstacles existants et naissants à l'exercice du droit à la liberté
de religion ou de conviction, et faire des recommandations
sur les moyens de les surmonter**

16. En 2007 et en 2008, la Rapporteuse spéciale a effectué des missions dans six pays: Tadjikistan, Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, Angola, Israël et territoire palestinien occupé, Inde et Turkménistan. Les rapports sur ses visites en 2007 au Tadjikistan (A/HRC/7/10/Add.2), au Royaume-Uni (A/HRC/7/10/Add.3) et en Angola (A/HRC/7/10/Add.4) ont été soumis au Conseil à sa septième session, conformément à la résolution 6/37 du Conseil. Les rapports sur ses visites en 2008 en Israël et dans le territoire palestinien occupé (A/HRC/10/8/Add.2), en Inde (A/HRC/10/8/Add.3) et au Turkménistan (A/HRC/10/8/Add.4) sont présentés dans des additifs au présent rapport.

17. La Rapporteuse spéciale tient à remercier en général tous les gouvernements concernés de leur coopération lors de ses visites. Elle espère que les recommandations formulées à la suite des visites aideront à surmonter les obstacles existants et naissants à l'exercice du droit à la liberté

de religion ou de conviction dans les pays concernés. La Rapporteuse spéciale reprendra également l'approche³ initialement suivie dans le cadre du mandat qui consistait à adresser des lettres de suivi après les visites dans les pays, afin de recevoir des informations récentes sur l'application de ses recommandations au niveau national.

18. En matière de prévention, la Rapporteuse spéciale réitère sa recommandation selon laquelle il serait bon que les États mettent au point des stratégies volontaristes afin de surmonter les obstacles existants et naissants à l'exercice du droit à la liberté de religion ou de conviction. À côté des initiatives dans le domaine de l'éducation (voir plus haut, par. 7 à 9), le dialogue interreligieux constitue l'un des principaux moyens de combattre les attitudes sectaires et de promouvoir la tolérance religieuse dans le monde entier. C'est un outil précieux pour prévenir l'incompréhension et les atteintes à la liberté de religion ou de conviction. Le dialogue interreligieux peut aussi aider à mobiliser la majorité silencieuse pour rechercher des stratégies communes en faveur de l'harmonie et de la paix. S'il est évident que le dialogue ne peut pas résoudre à lui seul tous les problèmes fondamentaux, la Rapporteuse spéciale tient néanmoins à souligner qu'il peut contribuer à apaiser les tensions dans les situations d'après conflit et qu'il peut aussi aider à les prévenir avant qu'une situation ne se dégrade. Durant ses missions dans les pays, elle a été encouragée par plusieurs exemples de dialogue fructueux rassemblant des personnes d'horizons religieux et politiques différents. La Rapporteuse spéciale salue également l'initiative récente d'un forum catholique-musulman⁴, qui a souligné, entre autres, que les minorités nationales avaient le droit d'être respectées dans leurs convictions et pratiques religieuses propres.

19. En ce qui concerne la participation aux initiatives liées au dialogue interreligieux, la Rapporteuse spéciale pense que celle-ci ne devrait pas être limitée aux dirigeants des communautés religieuses ou communautés de foi, mais être aussi ouverte que possible. Au niveau local, le dialogue interreligieux devrait être résolument encouragé, en associant aux échanges de vues, si possible, des athées et des non-théistes ainsi que des croyants qui vivent leur foi de façon dépassionnée et des membres de minorités religieuses. Tout dialogue bénéficierait aussi grandement des perspectives des femmes, qui ont tendance à être marginalisées dans les grandes initiatives pour le dialogue interreligieux. En réalité, bien que les femmes soient souvent victimes de discrimination fondée sur la religion ou la conviction, les associations féminines défendaient de façon très efficace les droits de l'homme, indépendamment des appartenances religieuses, dans les situations de tensions communautaires. En outre, la Rapporteuse spéciale pense que les artistes, y compris à travers les médias visuels, ont un rôle important à jouer dans l'éducation de la population en général à la tolérance religieuse et pour établir des contacts entre différentes communautés. Les journalistes et les avocats ont également un rôle à jouer, en particulier quand leurs déclarations et leurs actes

³ Voir A/51/542, annexes I et II; A/52/477/Add.1; A/53/279, annexe; et E/CN.4/1999/58, annexe.

⁴ Ce forum, tenu du 4 au 6 novembre 2008 à Rome, réunissait le Conseil pontifical pour le dialogue interreligieux et une délégation des 138 signataires musulmans de la lettre ouverte intitulée «Une parole commune». La déclaration finale du premier séminaire du Forum catholique-musulman est disponible à l'adresse: http://acommonword.com/en/attachments/108_FinalFinalCommunique.pdf.

transcendent les divisions religieuses. Les responsables politiques devraient eux aussi aider à entreprendre des actions concrètes en faveur de la tolérance religieuse et pour la prise en compte systématique de la diversité religieuse. À cet égard, l'accent devrait être mis sur la sensibilisation et l'éducation de la population, particulièrement cruciales dans un monde où la technologie contribue largement à former l'opinion publique. En outre, les réponses immédiates aux actes de violence fondés sur la religion ou la conviction sont critiques, puisqu'elles peuvent soit attiser l'intolérance religieuse, soit être constructives et apaiser les tensions naissantes. Les médias électroniques ont par conséquent un important rôle à jouer qui, s'ils s'en acquittent d'une manière responsable, peut contribuer à la paix.

20. La Rapporteuse spéciale reconnaît que le contenu du dialogue interreligieux peut aussi prêter à controverse, en particulier s'il implique des discussions sur les différentes religions et leurs approches théologiques. On voit en effet qu'il pourrait y avoir la tentation de rechercher le dialogue uniquement sur des aspects non polémiques qui ne sont pas directement liés à la théologie, par exemple les préoccupations communes en matière d'environnement. Si le débat sur ces aspects est sans doute utile, le potentiel qu'offre le dialogue interreligieux pour promouvoir la tolérance religieuse en améliorant la compréhension entre (et parmi) les membres des communautés religieuses ou communautés de foi ne devrait pas être négligé. Les participants au dialogue interreligieux peuvent discuter des similarités et des différences de leurs approches théologiques respectives et, ainsi, trouver un terrain d'entente sur plusieurs points, ce qui n'exclut pas qu'ils puissent aussi, au bout du compte, constater leurs désaccords.

21. Il est souhaitable d'institutionnaliser le dialogue interreligieux à différents niveaux, sous la forme appropriée et avec un large éventail de participants, tout en conservant la possibilité d'un véritable échange de vues. Mais le dialogue interreligieux peut aussi prendre place dans des cadres plus informels, par exemple, dans les sociétés pluralistes, quartiers multiculturels, écoles, clubs et autres services publics, qui permettent une interaction constante et favorisent un véritable dialogue. Dans une société où il n'y a pas de frontières invisibles liées à la religion ou à la conviction, il y a inévitablement une interaction qui conduit au dialogue et à la compréhension mutuelle. En outre, le rôle des établissements d'enseignement à cet égard semble vital, puisqu'ils peuvent soit inculquer un esprit de tolérance soit promouvoir les tensions, dès le plus jeune âge. Il faudrait donc privilégier une éducation éclairée, qui apprend aux enfants à reconnaître et à apprécier la diversité existante. À cet effet, le document final de la Conférence consultative internationale sur l'éducation scolaire en relation avec la liberté de religion ou de conviction, la tolérance et la non-discrimination prévoyait, parmi ses objectifs, le renforcement d'une perspective non discriminatoire dans l'éducation et la connaissance en relation avec la liberté de religion ou de conviction, aux niveaux appropriés.

C. Examen des incidents et des mesures gouvernementales qui sont incompatibles avec les dispositions de la Déclaration sur l'élimination de toutes les formes d'intolérance et de discrimination fondées sur la religion ou la conviction, et mesures à prendre pour y remédier, selon qu'il conviendra

22. Depuis l'établissement du mandat en 1986, les titulaires ont adressé 1 150 communications contenant des allégations et appels urgents à 130 États au total. Les communications adressées par la Rapporteuse spéciale entre le 1^{er} décembre 2006 et le 30 novembre 2008 et les réponses reçues des gouvernements sont résumées dans ses deux derniers rapports sur les communications (A/HRC/7/10/Add.1 et A/HRC/10/8/Add.1). Ces communications ont été très utiles pour

examiner les incidents et les mesures gouvernementales qui sont incompatibles avec les dispositions de la Déclaration sur l'élimination de toutes les formes d'intolérance et de discrimination fondées sur la religion ou la conviction. Comme dit plus haut, elles ont aussi été utiles pour le deuxième volet d'action consistant à repérer les obstacles existants et naissants à l'exercice du droit à la liberté de religion ou de conviction. À travers les informations reçues et les communications correspondantes adressées aux gouvernements, la Rapporteuse spéciale a pu ainsi identifier les problématiques récurrentes en relation avec son mandat et engager un dialogue constructif avec les États concernés.

23. Les problématiques les plus marquantes faisant l'objet de ses récentes communications concernaient la législation dans le domaine religieux et les questions de conversion. Les groupes touchés par ces problèmes étaient essentiellement les minorités religieuses et les groupes vulnérables. La Rapporteuse spéciale a établi que les femmes, les personnes privées de liberté, les demandeurs d'asile, les réfugiés, les enfants, les minorités et les travailleurs migrants étaient particulièrement exposés à des violations de leur droit à la liberté de religion ou de conviction. La Rapporteuse spéciale reçoit régulièrement des informations faisant état de violations des droits de membres de minorités religieuses et de groupes vulnérables voulant exercer leurs activités religieuses, qui continuent à être victimes d'actes de harcèlement fréquents de la part des autorités ou de groupes religieux majoritaires, notamment dans les situations de tension intrareligieuse. Sur le plan législatif, la Rapporteuse spéciale a fait savoir qu'elle était préoccupée par les dispositions de loi limitant indûment le droit de manifester sa religion ou sa conviction, en particulier par le biais de procédures d'enregistrement ou de restrictions visant les lieux de culte, l'éducation religieuse, les publications religieuses et le prosélytisme. En ce qui concerne les conversions, elle a transmis de nombreuses communications faisant état de sanctions imposées à ceux qui se convertissaient à une religion autre que celle de la majorité dans un pays. Elle a également abordé le problème de la conversion forcée, qui touchait souvent des femmes et des enfants enlevés puis obligés de se convertir à une autre religion.

24. Si les problèmes récurrents peuvent être repérés grâce aux informations reçues et aux communications correspondantes, la Rapporteuse spéciale rappelle que les communications envoyées aux gouvernements ne présentent qu'une situation générale et que les allégations reçues au titre du mandat sont beaucoup plus nombreuses que celles qui sont finalement transmises. En outre, il n'est pas exclu que d'autres allégations n'aient pas été portées à l'attention de la Rapporteuse spéciale. Elle souligne, par conséquent, que son rapport sur les communications n'est qu'une indication des formes de violation de la liberté de religion ou de conviction qui ne saurait être considérée comme exhaustive.

D. Application d'une démarche sexospécifique

25. Depuis 1996, la Commission des droits de l'homme et le Conseil des droits de l'homme ont souligné de manière persistante dans leurs résolutions la nécessité de continuer d'appliquer une démarche sexospécifique, entre autres, en mettant en évidence les violations sexistes, dans le cadre de l'établissement des rapports, y compris la collecte d'informations et l'élaboration de recommandations. Ce faisant, ils ont constamment réaffirmé la nécessité pour le Rapporteur spécial de faire connaître les situations et de rendre compte des cas de discrimination à l'égard des femmes fondée sur la religion ou la conviction.

26. En 2002, le précédent titulaire du mandat a présenté une étude exhaustive sur la liberté de religion ou de conviction et la condition de la femme au regard de la religion et des traditions (E/CN.4/2002/73/Add.2), dans laquelle il notait que de nombreuses formes de discrimination à l'égard des femmes étaient fondées sur la religion ou imputées à celle-ci, tolérées par l'État et parfois consacrées par la législation. Tout le problème résulte du fait que des pratiques discriminatoires et préjudiciables concernant les femmes, telles que les mutilations génitales féminines, la polygamie, les discriminations en matière d'héritage, la prostitution sacrée et de manière générale la préférence pour les enfants de sexe masculin, sont perçues par les individus ou les communautés qui les exercent comme des obligations religieuses, ou comme faisant partie de la liberté de manifester sa religion ou sa conviction. Or, le précédent titulaire du mandat a fait valoir que ce n'étaient pas les religions qui avaient inventé les pratiques discriminatoires et préjudiciables à l'égard des femmes, et que celles-ci étaient davantage imputables à une interprétation culturelle des préceptes religieux. Les concepts de culture et de religion sont, toutefois, inextricablement liés; il est donc difficile de dissocier la religion de la culture ou des coutumes et des traditions, puisque la religion est elle-même une tradition. Le titulaire du mandat concluait cependant qu'un grand nombre de ces pratiques discriminatoires avaient reculé au fil du temps, grâce à une stratégie volontariste de l'État qui voulait s'attaquer aux racines profondes de ces pratiques en modifiant certains schémas culturels à travers notamment des réformes touchant tous les domaines de la vie sociale et familiale. Le précédent titulaire du mandat soulignait que, si certaines pratiques traditionnelles avaient une origine ancestrale, il était néanmoins de la responsabilité de l'État de protéger les femmes contre les pratiques discriminatoires des individus ou des communautés sur son territoire.

27. La question de la responsabilité de protéger les femmes des pratiques discriminatoires fondées sur la religion ou imputées à celle-ci a également été traitée par l'actuelle titulaire du mandat depuis 2004. D'emblée, la Rapporteuse spéciale a rappelé que la liberté de religion ou de conviction était un droit fondamental non susceptible de dérogation qui ne pouvait être restreint que dans de rares cas précis conformément à l'article 18, paragraphe 3, du Pacte international relatif aux droits civils et politiques. Toutefois, ce droit à l'instar des autres droits de l'homme ne saurait être utilisé pour justifier la violation d'autres droits fondamentaux.

28. La Rapporteuse spéciale a envoyé des communications conjointement avec d'autres titulaires de mandats au titre des procédures spéciales – Rapporteur spécial sur la violence contre les femmes, ses causes et ses conséquences et Rapporteur spécial sur la traite des êtres humains, en particulier les femmes et les enfants, notamment – sur des cas de discrimination à l'égard des femmes fondée sur le sexe et la religion ou la conviction. En outre, plusieurs de ses récents rapports de pays comportent des sections consacrées à la situation spécifique des femmes (A/HRC/7/10/Add.2 et Add.3; A/HRC/10/8/Add.2 et Add.3). Dans ces rapports, elle se réfère aux pratiques discriminatoires et préjudiciables dont les femmes sont victimes, notamment crimes d'honneur, polygamie, mariage précoce, et interdiction ou obligation de porter des symboles religieux. Elle a aussi prêté une attention particulière aux dispositions du droit des personnes fondées sur la religion, par exemple pour le divorce, l'héritage, la garde des enfants et la transmission de la citoyenneté.

III. DISCRIMINATION FONDÉE SUR LA RELIGION OU LA CONVICTION ET SES CONSÉQUENCES SUR L'EXERCICE DES DROITS ÉCONOMIQUES, SOCIAUX ET CULTURELS

29. Dans l'accomplissement de son mandat, la Rapporteuse spéciale s'est toujours efforcée de suivre une démarche globale et d'examiner l'ensemble des questions liées à la liberté de religion ou de conviction, de manière non sélective. Ce faisant, elle a constaté, comme ses prédécesseurs, que les sujets de préoccupation étaient très divers, y compris les cas de discrimination fondée sur la religion ou la conviction⁵ en relation avec les droits civils et politiques et avec les droits économiques, sociaux et culturels. Dans la présente section, la Rapporteuse spéciale présente une analyse préliminaire de la discrimination fondée sur la religion ou la conviction et ses conséquences sur l'exercice des droits économiques, sociaux et culturels. Tout en s'attachant aux droits économiques, sociaux et culturels dans le présent rapport, la Rapporteuse spéciale rappelle que la Déclaration et le Programme d'action de Vienne de 1993 proclamaient que tous les droits de l'homme sont universels, indissociables, interdépendants et intimement liés. Par conséquent, la distinction faite, dans la présente section, entre droits civils et politiques, d'une part, et droits économiques, sociaux et culturels, d'autre part, n'est que le reflet de la terminologie utilisée par les deux pactes internationaux.

A. Cadre juridique au niveau international

30. Le principe de non-discrimination est généralement considéré comme l'un des plus importants dans le domaine des droits de l'homme; il est général et s'applique par conséquent à tous les droits de l'homme, y compris le droit à la liberté de religion ou de conviction. Il est crucial de prévenir la discrimination s'agissant de l'exercice des droits économiques, sociaux et culturels, car les minorités et les groupes vulnérables sont particulièrement affectés quand les États ne se conforment pas à leurs obligations de respecter, protéger et réaliser les droits en question.

31. Cependant, la jouissance des droits et des libertés dans des conditions d'égalité ne signifie pas un traitement identique dans tous les cas⁶. En effet, il y a discrimination non seulement quand des individus ou des groupes dans une situation identiques sont traités différemment, mais aussi quand des individus ou des groupes sont traités de manière identique bien que leur situation soit différente. Le principe de non-discrimination interdit donc à la fois les différenciations

⁵ La Rapporteuse spéciale préfère utiliser la formule «discrimination fondée sur la religion ou la conviction» plutôt que «discrimination religieuse», afin de souligner que l'interdiction de la discrimination n'est pas limitée aux convictions théistes, mais englobe aussi les convictions non théistes ou athées. Ceci est conforme à l'approche suivie par le Comité des droits de l'homme dans son Observation générale n° 22, par. 2 («L'article 18 protège les convictions théistes, non théistes et athées, ainsi que le droit de ne professer aucune religion ou conviction. Les termes "conviction" et "religion" doivent être interprétés au sens large», ainsi qu'à l'approche retenue dans le document final de la Conférence consultative internationale sur l'éducation scolaire en relation avec la liberté de religion ou de conviction, la tolérance et la non-discrimination (E/CN.4/2002/73, appendice).

⁶ Comité des droits de l'homme, Observation générale n° 18 (1989), par. 8.

injustifiées quand des situations identiques sont traitées différemment, et les comparaisons injustifiées quand des situations différentes sont traitées de manière identique.

32. La Déclaration sur l'élimination de toutes les formes d'intolérance et de discrimination fondées sur la religion ou la conviction prend largement en compte le principe de non-discrimination dans ses articles 2, 3 et 4. En particulier, il est dit au paragraphe 1 de l'article 2 de la Déclaration que «[n]ul 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». En outre, le paragraphe 2 de l'article 2 fournit la définition suivante aux fins de la Déclaration: «on entend par les termes "intolérance et discrimination fondées sur la religion ou la conviction" toute distinction, exclusion, restriction ou préférence fondées 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»⁷. Aux termes de l'article 4, «[t]ous les États prendront des mesures efficaces pour prévenir et éliminer toute discrimination fondée sur la religion ou la conviction, dans la reconnaissance, l'exercice et la jouissance des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans tous les domaines de la vie civile, économique, politique, sociale et culturelle», et ils «s'efforceront d'adopter des mesures législatives ou de rapporter celles qui sont en vigueur, selon le cas, à l'effet d'interdire toute discrimination de ce genre, et de prendre toutes mesures appropriées pour combattre l'intolérance fondée sur la religion ou la conviction en la matière».

33. Le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels évoque le principe de non-discrimination dans son article 2, paragraphe 2, qui inclut une référence à la religion: «[L]es États parties au présent Pacte s'engagent à garantir que les droits qui y sont énoncés seront exercés sans discrimination aucune fondée sur la race, la couleur, le sexe, la langue, la religion, l'opinion politique ou toute autre opinion, l'origine nationale ou sociale, la fortune, la naissance ou toute autre situation».

34. Dans son Observation générale n° 22 (1993), le Comité des droits de l'homme s'est spécifiquement référé aux droits économiques, sociaux et culturels en relation avec l'interdiction de la contrainte. Il est dit au paragraphe 5 que les politiques ou les pratiques ayant le même but ou le même effet, telles que celles restreignant l'accès à l'éducation, aux soins médicaux ou à l'emploi, sont également incompatibles avec le paragraphe 2 de l'article 18 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques. Cette approche a été récemment renforcée par l'Assemblée générale dans sa résolution 63/181 sur l'élimination de toutes les formes d'intolérance et de discrimination fondées sur la religion ou la conviction, où elle a demandé instamment aux États de veiller à ce qu'aucun individu ne fasse l'objet d'une discrimination en raison de sa religion ou de sa conviction s'agissant de l'accès à l'éducation, aux soins médicaux, à l'emploi, à l'aide humanitaire ou à des services sociaux, notamment.

35. Sur la base des articles 2 et 4 de la Déclaration sur l'élimination de toutes les formes d'intolérance et de discrimination fondées sur la religion ou la conviction, trois éléments méritent d'être soulignés. Premièrement, le principe de non-discrimination, tel que consacré dans la Déclaration, s'applique aussi bien aux États qu'aux acteurs non étatiques en tant qu'auteurs

⁷ Le Comité des droits de l'homme retient une définition similaire du terme «discrimination» au paragraphe 7 de son Observation générale n° 18 (1989).

potentiels d'abus. Les États ont donc le devoir de ne pratiquer aucune discrimination à l'encontre des individus ou des groupes d'individus en raison de leur religion ou de leur conviction, et ils doivent aussi prendre les mesures nécessaires pour prévenir et éliminer la discrimination parmi les acteurs non étatiques. Les incidents redevables à des acteurs non étatiques sont généralement moins flagrants que la discrimination pratiquée par les États. Par exemple, il est parfois difficile de déterminer si les associations à base confessionnelle sont autorisées à écarter la candidature à un emploi de personnes d'une autre confession, ou bien si elles sont tenues de prendre en considération tous les candidats, indépendamment de leur affiliation religieuse. Un autre exemple est celui où une communauté religieuse ou communauté de foi veut empêcher une certaine communauté d'utiliser ses locaux si ces derniers sont généralement disponibles à la location. Pour déterminer s'il y a ou non discrimination dans ces situations, une analyse au cas par cas est nécessaire.

36. Deuxièmement, il découle de la définition donnée au paragraphe 2 de l'article 2 que «toute distinction, exclusion, restriction ou préférence fondées 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» constitue une discrimination. Par conséquent, toutes les formes de distinction, d'exclusion, de restriction ou de préférence n'équivalent pas à une discrimination; certaines peuvent en fait être admises dans le cadre de mesures temporaires spéciales ou de mesures correctives visant à éliminer les conditions qui causent ou contribuent à perpétuer la discrimination, y compris pour des raisons de religion ou de conviction. Selon le Comité des droits de l'homme, «dans les États où la situation générale de certains groupes de population empêche ou compromet leur jouissance des droits de l'homme, l'État doit prendre des mesures spéciales pour corriger cette situation. Ces mesures peuvent consister à accorder temporairement un traitement préférentiel dans des domaines spécifiques aux groupes en question par rapport au reste de la population. Cependant, tant que ces mesures sont nécessaires pour remédier à une discrimination de fait, il s'agit d'une différenciation légitime au regard du Pacte»⁸. La Rapporteuse spéciale souligne que des mesures correctives peuvent être indispensables pour démarginaliser des communautés qui ont souffert d'une discrimination dans le passé. En même temps, elle souligne que l'efficacité des mesures correctives doit être mesurée par des moyens identifiables et que les progrès qu'elles induisent doivent être suivis.

37. Troisièmement, en se référant à l'«objet» ou à l'«effet» de toute distinction, exclusion, restriction ou préférence fondées sur la religion ou la conviction, le paragraphe 2 de l'article 2 de la Déclaration assure une protection contre la discrimination formelle (*de jure*) et effective (de facto). Les deux concepts sont, à l'évidence, étroitement liés. Si la discrimination *de jure* recouvre la discrimination consacrée dans les lois, la discrimination de facto est liée aux effets des lois, des politiques ou des pratiques. La discrimination *de jure* devrait donc être éliminée immédiatement, ce qui peut être fait en modifiant ou en abrogeant la législation discriminatoire. Et face à la discrimination de facto les États devraient adopter immédiatement des mesures propres à conduire à son élimination dans les meilleurs délais.

⁸ Observation générale n° 18 (1989), par. 10.

38. En outre, il faut aussi mentionner les concepts de discrimination directe ou indirecte fondée sur la religion ou la conviction. Une loi, une politique ou une pratique crée une discrimination directe quand une différence de traitement qui ne peut pas être justifiée objectivement est expressément fondée sur la religion ou la conviction d'une personne. Il y a en revanche discrimination indirecte quand une loi, une politique ou une pratique qui ne semble pas à première vue impliquer des inégalités conduit inévitablement à des inégalités quand elle est appliquée. Comme une discrimination indirecte peut exister sans intention de l'auteur, elle peut être plus difficile à détecter et à démontrer qu'une discrimination directe. Mais dès lors que l'existence d'une discrimination indirecte a été établie, les États devraient adopter les mesures appropriées pour remédier à la situation dans les meilleurs délais.

39. Même lorsqu'il n'y a pas d'intention de la part de l'État de pratiquer une discrimination à l'égard des membres de telle ou telle communauté religieuse ou communauté de foi, ou même quand il n'y a pas de discrimination *de jure* dans la législation nationale, il peut y avoir des différenciations liées à la religion en ce qui concerne l'exercice des droits économiques, sociaux et culturels. L'accès à des éléments aussi essentiels que l'éducation, les soins médicaux ou l'emploi peut par conséquent apparaître inégal si l'on compare diverses communautés religieuses ou, plus généralement, divers groupes socioéconomiques d'individus ayant des liens étroits avec certaines communautés religieuses ou communautés de foi. Dès lors qu'il y a discrimination, *de jure* ou de facto, directe ou indirecte, les États doivent remédier aux déséquilibres existants ou naissants, conformément à l'article 4 de la Déclaration sur l'élimination de toutes les formes d'intolérance et de discrimination fondées sur la religion ou la conviction. Pour faire en sorte que les États prennent les mesures adéquates, il est donc indispensable d'étudier et d'analyser dans le détail la situation socioéconomique de certaines communautés religieuses.

B. Exemples tirés de l'exercice du mandat

40. Pour illustrer les effets préjudiciables de la discrimination fondée sur la religion ou la conviction sur l'exercice des droits économiques, sociaux et culturels, la Rapporteuse spéciale appelle l'attention sur un certain nombre de problématiques récurrentes constatées dans le cadre de l'exercice de son mandat, à la fois par le biais des communications avec les gouvernements et des visites de pays. Elle a donc sélectionné plusieurs exemples pour montrer comment l'exercice de certains droits économiques, sociaux et culturels consacrés dans la Déclaration universelle des droits de l'homme et dans le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels était nié à certains individus ou groupes d'individus à cause de leur religion ou de leur conviction. Elle se réfère aussi à d'autres mécanismes des Nations Unies en matière de droits de l'homme, notamment des organes conventionnels et des procédures spéciales, qui ont traité ces questions dans le cadre de leurs propres mandats.

1. Droit au travail

41. La Rapporteuse spéciale déplore que les membres de certains groupes religieux ou confessionnels aient souvent du mal à accéder à l'emploi ou soient confrontés à des difficultés à cet égard aussi bien dans les services publics que dans les entreprises privées. Par exemple, durant une récente visite dans un pays, elle a été informée que les autorités avaient convoqué les membres de certaines minorités religieuses et avaient fait pression sur eux pour qu'ils renoncent à leur emploi dans des institutions publiques (A/HRC/10/8/Add.4, par. 21). Durant une autre visite de pays, le précédent titulaire du mandat avait été informé que les membres de minorités

religieuses avaient des difficultés à accéder à des emplois dans le secteur public et en particulier à des postes de responsabilité (A/55/280/Add.2, par. 50 et 64). Le premier titulaire du mandat, Angelo d'Almeida Ribeiro, avait noté également que, dans un pays, le gouvernement avait exigé d'employeurs privés qu'ils congédient leurs employés adeptes d'une certaine secte et qu'il avait donné à certains départements administratifs l'instruction d'établir des listes des membres de cette secte employés dans ces départements (E/CN.4/1987/35, par. 63).

42. Il a également été porté à la connaissance de la Rapporteuse spéciale des éléments montrant qu'il y avait en matière d'emploi des inégalités persistantes et des différenciations en fonction de la religion. Par exemple, durant une visite de pays récente, elle a relevé que les catholiques étaient nettement sous-représentés dans les forces de police, dans l'administration pénitentiaire, dans d'autres services de la justice pénale et aux échelons les plus élevés de la fonction publique, tandis que les protestants étaient sous-représentés dans des secteurs tels que l'éducation et la santé (A/HRC/7/10/Add.3, par. 38). Durant une autre mission de pays, le précédent titulaire du mandat avait relevé que, dans la pratique, les personnes de confession catholique ne semblaient pas être admises à faire carrière dans l'armée, la police et autres domaines sensibles de l'administration, dont la diplomatie (A/51/542/Add.1, par. 65 à 67). Même si ces cas peuvent être considérés comme des cas de discrimination de facto ou indirecte, la Rapporteuse spéciale tient à rappeler aux États qu'ils sont tenus de prendre des mesures immédiates pour éliminer ces inégalités persistantes et ces différenciations religieuses dans les meilleurs délais.

43. La question de la discrimination fondée sur la religion ou la conviction dans le contexte de l'accès à l'emploi a aussi été considérée par la Rapporteuse spéciale en relation avec la question du port de signes religieux. La Rapporteuse spéciale a souligné dans un rapport thématique (E/CN.4/2006/5, par. 55) que des mesures législatives et administratives seraient typiquement incompatibles avec le droit international des droits de l'homme si elles prévoyaient des restrictions visant ou conduisant à une discrimination ouverte ou une différenciation dissimulée selon la religion ou la conviction. Même si les restrictions en question étaient compatibles avec les droits de l'homme, les services de l'État devaient néanmoins ne pas les appliquer de manière discriminatoire ou dans un but discriminatoire, par exemple en ciblant de façon arbitraire certaines communautés ou certains groupes. La Rapporteuse spéciale soulignait toutefois que les situations litigieuses devaient être examinées au cas par cas, en mettant en balance les différents droits et selon les circonstances de l'espèce. Elle s'est référée à la jurisprudence internationale pertinente, y compris les constatations du Comité des droits de l'homme au sujet d'une communication concernant le licenciement d'un employé sikh portant un turban dans la vie quotidienne, qui refusait de porter un casque de sécurité pendant son travail pour une société nationale de chemins de fer. En réponse à l'allégation de l'employé selon laquelle il y avait une pratique discriminatoire de la part de la société qui l'employait en raison de sa religion, le Comité a fait valoir ceci: «la loi obligeant les employés fédéraux à porter un casque pour se protéger des blessures et des chocs électriques est raisonnable et tend à des fins objectives compatibles avec le Pacte»⁹. La Rapporteuse spéciale souligne que, dans une affaire similaire, un autre État a promulgué des dispositions de loi spécifiques exemptant les sikhs de l'obligation de

⁹ *Documents officiels de l'Assemblée générale, quarante-cinquième session, Supplément n° 40* (A/45/40), vol. II, chap. IX (F), par. 6.2.

porter un casque de sécurité sur les chantiers de construction et protégeant les sikhs de toute discrimination à cet égard¹⁰.

2. Droit à un niveau de vie suffisant

44. La Rapporteuse spéciale a soulevé la question du droit des personnes privées de liberté à une nourriture suffisante. Ainsi, dans une récente communication elle a examiné le cas d'un adepte de Hare Krishna qui se plaignait de ne pas pouvoir recevoir une nourriture conforme aux prescriptions nutritionnelles spécifiques compatibles avec ses croyances (A/HRC/4/21/Add.1, par. 57 à 68). L'administration pénitentiaire fournissait un repas chaud par jour, mais le détenu, qui était végétarien, se plaignait de régulièrement ne pas être en mesure de le manger car les légumes étaient couverts par une sauce à la viande. En vertu des règles pénitentiaires, il n'était fourni une alimentation spéciale aux détenus que pour des raisons médicales, et les détenus pouvaient en tout état de cause acheter des «snacks» froids à la cantine, ou se faire livrer des repas spéciaux par leur communauté religieuse. Cependant, le plaignant prétendait qu'il n'y avait pas de communauté hindoue locale pouvant lui procurer les aliments qu'il voulait. Cet exemple montre qu'il peut aussi y avoir discrimination quand des personnes sont traitées de manière identique bien que leur situation soit différente. La Rapporteuse spéciale rappelle que les personnes privées de liberté sont souvent dans une situation de plus grande vulnérabilité, puisque l'administration pénitentiaire contrôle totalement les aspects les plus fondamentaux de leur vie quotidienne, y compris ce qu'elles mangent.

45. En ce qui concerne la discrimination fondée sur la religion ou la conviction et ses conséquences sur le droit à un logement suffisant, les titulaires du mandat s'étaient penchés sur la situation des membres d'une communauté minoritaire musulmane dans le cadre de plusieurs communications adressées à un gouvernement (E/CN.4/1993/62, par. 45; E/CN.4/2005/61/Add.1, par. 173; et A/HRC/7/10/Add.1, par. 180 et 181). Il était rapporté que des musulmans étaient systématiquement expulsés de leurs villages, transformés ensuite en prétendus «villages modèles» où s'installaient des membres de la majorité bouddhiste. Dans le cadre de ces expulsions, des mosquées avaient été détruites et remplacées par des pagodes bouddhistes. En outre, dans certains lieux, les terrains sur lesquels étaient situées les mosquées existantes avaient été confisqués par les autorités.

46. Durant une visite de pays, le précédent titulaire du mandat avait noté que les membres de la communauté bahaïe se verraient confisquer leurs biens, y compris leurs habitations (E/CN.4/1996/95/Add.2, par. 62). Dans un rapport de pays plus récent, le Rapporteur spécial sur le logement convenable en tant qu'élément du droit à un niveau de vie suffisant a lui aussi abordé cette question (E/CN.4/2006/41/Add.2, par. 81 à 85). Il a montré comment la situation des minorités religieuses en matière de logement était affectée par des lois discriminatoires, par exemple sur les droits en matière d'héritage, ainsi que par un recours abusif à la confiscation des biens. Il a fait état en particulier de plusieurs cas de confiscation de terres des membres de la communauté bahaïe, souvent avec des menaces et des violences physiques avant et durant les expulsions forcées rapportées. Parmi les biens confisqués depuis 1980 figuraient des habitations et des terres agricoles, mais aussi des lieux sacrés de la communauté bahaïe,

¹⁰ Voir les articles 11 et 12 de l'*Employment Act* de 1989 du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord.

comme des cimetières et des sanctuaires. Le Rapporteur spécial sur le logement convenable était préoccupé par les informations attestant clairement de pratiques discriminatoires visant les biens des bahaïs, y compris leurs habitations.

3. Droit de jouir du meilleur état de santé physique et mentale possible

47. Des cas de discrimination directe et indirecte fondée sur la religion ou la conviction affectant le droit à la santé ont aussi été rapportés par les titulaires du mandat. Dans le tout premier rapport annuel, M. d'Almeida Ribeiro a critiqué le fait que dans un pays, l'accès aux soins médicaux était refusé aux membres d'une communauté religieuse (E/CN.4/1987/35, par. 64). À l'occasion d'une visite de pays récente, l'actuelle titulaire du mandat s'est aussi penchée sur la situation des membres de la minorité musulmane en ce qui concerne le droit à la santé (A/HRC/10/8/Add.3). Elle s'est référée à l'analyse faite dans un rapport national¹¹ sur la situation de la communauté musulmane sur le plan socioéconomique et en matière d'éducation, où il était dit qu'il était fourni des services publics différents dans les régions où la proportion de musulmans était forte. Le rapport indiquait que plus de 10 000 villages avec une proportion élevée de musulmans étaient totalement démunis de services médicaux, et soulignait qu'il était urgent de prendre des initiatives pour remédier à cette situation.

48. Dans le cadre d'une autre mission de pays (E/CN.4/1999/58/Add.2, par. 35 et 113), le précédent titulaire du mandat notait qu'un permis de résidence contenant les données essentielles (y compris religieuses et politiques) des individus était indispensable pour l'accès aux soins de santé, à l'emploi et à l'éducation. Selon les informations, la police locale aurait le pouvoir de délivrer ou de retirer ce document. Le précédent titulaire du mandat a critiqué ce système de contrôle complexe et le pouvoir exorbitant qui était ainsi exercé sur les personnes. L'actuelle Rapporteuse spéciale tient à réaffirmer que la mention de l'appartenance religieuse d'une personne sur des documents officiels comporte un risque sérieux d'utilisation inappropriée ou de dérapage vers des discriminations fondées sur la religion ou la conviction, et qu'il convenait donc de soupeser ce risque par rapport aux raisons qui pouvaient justifier le fait de divulguer la religion de l'intéressé (A/63/161, par. 77).

4. Droit à l'éducation

49. Les titulaires du mandat ont considéré les cas de discrimination fondée sur la religion ou la conviction dans le domaine de l'éducation depuis le tout début du mandat. M. d'Almeida Ribeiro indiquait par exemple, dans son premier rapport annuel, que la discrimination dans le domaine de l'éducation pouvait prendre diverses formes, telles que des vexations subies à l'école par des enfants de croyants de la part des enseignants ou des autres élèves; dans certains pays, les jeunes croyants étaient écartés de l'accès aux études supérieures. Parfois, la découverte de l'appartenance d'un étudiant à une certaine dénomination religieuse pouvait entraîner son expulsion de l'université (E/CN.4/1987/35, par. 65). De même, le Rapporteur spécial sur le droit à l'éducation a fait observer que la discrimination fondée sur des motifs religieux était attestée

¹¹ Comité de haut niveau du Premier Ministre de l'Inde (présidé par le juge Rajindar Sachar), *Social, Economic and Educational Status of the Muslim Community of India – A Report*, novembre 2006 (accessible en ligne à l'adresse http://minorityaffairs.gov.in/newsite/sachar/sachar_comm.pdf).

par d'amples informations mettant notamment en cause l'existence d'un climat hostile aux personnes qui ne partageaient pas la culture dominante (E/CN.4/2005/50, par. 100).

50. Dans le domaine de l'éducation, la Rapporteuse spéciale sur la liberté de religion ou de conviction a été informée par des groupes athées et non théistes que les enfants étaient parfois obligés de participer à un culte religieux collectif et n'avaient pas le droit de se retirer. En outre, les groupes athées et non théistes désapprouvaient la façon dont les programmes d'enseignement religieux étaient conçus, en particulier le fait que les athées et les non-théistes étaient rarement représentés dans les comités ou organes consultatifs intéressés. Certains pays accordaient un statut particulier aux écoles confessionnelles pour leur permettre de pratiquer une certaine discrimination dans les inscriptions et les politiques d'emploi. Par conséquent, les enseignants sans conviction religieuse ou dont les convictions étaient incompatibles avec celles de ces écoles confessionnelles étaient désavantagés par rapport à leurs collègues théistes. La Rapporteuse spéciale réaffirme que les élèves et les enseignants ne devraient pas être victimes de pratiques discriminatoires fondées sur leur appartenance (ou non-appartenance) à une religion ou conviction spécifique (A/62/280, par. 72 et 78).

51. Il a été observé qu'il y avait une discrimination indirecte ou de facto fondée sur la religion ou la conviction dans le contexte de lois réglementant le port de signes religieux dans les écoles. Durant une visite de pays (E/CN.4/2006/5/Add.4, par. 47 à 68 et 98 à 104), la Rapporteuse spéciale a examiné une loi qui interdit dans les écoles élémentaires, les collèges et les lycées publics le port de signes ou tenues par lesquels les élèves manifestent ostensiblement une appartenance religieuse. Bien que cette loi vise également tous les signes religieux, son application touchait de façon disproportionnée les jeunes musulmanes qui portaient le voile, ce qui constituait une forme de discrimination indirecte. Elle a aussi sérieusement touché la communauté sikhe, dont des membres ont indiqué que le fait d'arborer des signes religieux faisait partie intégrante de leur foi. L'application de la loi avait conduit à l'exclusion de certains enfants de l'enseignement public et, par conséquent, porté atteinte au droit de certains enfants d'avoir accès au système d'éducation¹². Dans le même domaine, la Rapporteuse spéciale s'est récemment penchée sur des règlements universitaires qui interdiraient aux étudiants de se présenter aux examens s'ils portent un couvre-chef (A/HRC/10/8/Add.1). Ainsi, une étudiante musulmane qui s'était présentée avec une perruque à un examen n'a pas été admise à y participer. Le personnel chargé de surveiller l'examen aurait apparemment refusé de lui remettre le texte des épreuves, sous le prétexte que ses cheveux n'avaient pas l'air naturels. L'étudiante en question a donc dû quitter la salle sans avoir pu participer à l'examen.

5. Droit de participer à la vie culturelle

52. Comme la liberté de religion ou de conviction est intrinsèquement liée au droit de participer à la vie culturelle, la Rapporteuse spéciale a également examiné des cas de discrimination fondée sur la religion ou la conviction en relation avec la participation à la vie

¹² Sur ce sujet, dans une de ses observations finales le Comité des droits de l'enfant a dit craindre que «la nouvelle législation ... relative au port de signes ... manifestant une appartenance religieuse dans les écoles publiques n'aille à l'encontre du but recherché en négligeant le principe de l'intérêt supérieur de l'enfant et le droit de l'enfant à l'éducation» (CRC/C/15/Add.240, par. 25 et 26).

culturelle. L'un de ces cas concernait la destruction de reliques et monuments religieux irremplaçables, qui avait pour effet d'empêcher certains croyants d'exercer leurs droits culturels et religieux. À cet égard, le précédent titulaire du mandat avait demandé que les statues bouddhistes de Bamayan, qui reflétaient la diversité religieuse dans le pays concerné, ne soient pas détruites (A/56/253, par. 27). Malheureusement, les statues ont été détruites finalement.

53. La Rapporteuse spéciale a souligné maintes fois que les lieux de culte, les sites religieux et les cimetières revêtaient pour les communautés religieuses qui y étaient attachées une importance qui n'était pas seulement matérielle. Dans ce contexte, elle considère que la notion de patrimoine commun de l'humanité pourrait être davantage mise en avant pour préserver et protéger les sites religieux. Durant une récente visite de pays, la Rapporteuse spéciale a recommandé au Gouvernement de promulguer des règlements non sélectifs et de désigner les sites sacrés sans discrimination aucune (A/HRC/10/8/Add.2. par. 77)¹³. En outre, les dispositions restreignant l'accès aux lieux de culte et sites religieux, qui affectent également le droit de participer à la vie culturelle, doivent être conformes au droit international des droits de l'homme, y compris les principes de non-discrimination, de liberté de religion ou de conviction et de liberté de circulation. Dans le contexte du paragraphe 3 de l'article 12 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, la Rapporteuse spéciale soulignait que l'interdiction de la discrimination et la liberté de religion et de conviction pouvaient être déterminantes pour évaluer si une restriction de la liberté de circulation était admissible.

54. Le droit des peuples autochtones d'entretenir et de protéger leurs sites religieux et culturels et d'y avoir accès en privé a été affirmé dans l'article 12 de la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones. Ces questions ont aussi été considérées par le précédent titulaire du mandat dans le cadre de plusieurs rapports de pays (E/CN.4/2002/73/Add1; E/CN.4/1999/58/Add.1; E/CN.4/1998/6/Add.1). Selon lui, l'accès aux sites sacrés et leur préservation étaient des droits fondamentaux du domaine de la religion ou de la conviction, qui devaient être garantis conformément au droit international des droits de l'homme. Le titulaire saluait les efforts entrepris pour que les peuples autochtones ne soient plus marginalisés et jouissent de tous leurs droits, en particulier les droits économiques, sociaux et culturels. Les peuples autochtones victimes d'une accumulation de facteurs défavorables – d'ordre économique, social, culturel et religieux – devraient bénéficier, dans la pratique, de politiques de soutien pour compenser ces inégalités, à travers une approche qui s'inscrive dans le contexte de mesures temporaires spéciales, conformément aux Observations générales pertinentes formulées par les organes conventionnels¹⁴.

¹³ Voir aussi les documents CERD/C/ISR/CO/13, par. 28, et E/C.12/1/Add.90, par. 16.

¹⁴ Comité des droits économiques, sociaux et culturels, Observations générales n° 13 (1999), n° 16 (2005) et n° 17 (2005); Comité des droits de l'homme, Observations générales n° 17 (1989), n° 18 (1989) et n° 23 (1994); Comité pour l'élimination de la discrimination raciale, Recommandations générales n° XXVII (2000), n° XXIX (2002) et n° XXX (2005); Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes, Observations générales n° 5 (1988), n° 18 (1991), n° 23 (1997) et n° 25 (2004); Comité des droits de l'enfant, Observations générales n° 4 (2003) et n° 5 (2003).

IV. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

55. Il y a soixante ans, l'Assemblée générale a adopté la Déclaration universelle des droits de l'homme où il est dit, notamment, que «l'avènement d'un monde où les êtres humains seront libres de parler et de croire, libérés de la terreur et de la misère, a été proclamé comme la plus haute aspiration de l'homme». Il y est énoncé aussi que chacun peut se prévaloir de tous les droits et de toutes les libertés proclamés dans la Déclaration, sans distinction aucune, notamment de race, de couleur, de sexe, de langue, de religion, d'opinion politique ou de toute autre opinion, d'origine nationale ou sociale, de fortune, de naissance ou de toute autre situation. Malheureusement, il reste beaucoup à faire pour atteindre les objectifs énoncés dans la Déclaration. En effet, la discrimination fondée sur la religion ou la conviction empêchant les individus d'exercer pleinement tous leurs droits fondamentaux demeure une réalité quotidienne dans le monde entier.

56. La question de la discrimination fondée sur la religion ou la conviction est au cœur du mandat depuis sa création en 1986, où son intitulé était encore «Rapporteur spécial sur l'intolérance religieuse». Au fil des années, les titulaires du mandat ont rapporté de nombreux cas de discrimination affectant de manière préjudiciable l'exercice des droits civils, culturels, économiques, politiques et sociaux. En examinant dans le présent rapport la question des conséquences de la discrimination fondée sur la religion ou la conviction sur l'exercice des droits économiques, sociaux et culturels, la Rapporteuse spéciale a mis en lumière certaines des problématiques dans ce domaine. Elle espère que cette analyse préliminaire conduira à une réflexion plus approfondie sur cette importante question.

57. Dans beaucoup de pays, la religion est exploitée à des fins politiques. Comme illustré dans le rapport, la discrimination fondée sur la religion ou la conviction est souvent le fruit de politiques délibérées de l'État pour ostraciser certaines communautés religieuses ou communautés de foi et pour leur restreindre ou leur nier l'accès, par exemple, aux services de santé, à l'éducation publique ou à la fonction publique. Les autorités publiques sont généralement plus sensibles aux intérêts d'une communauté religieuse qui est majoritaire et, par conséquent, les religions ou convictions minoritaires peuvent se trouver marginalisées ou discriminées.

58. La Rapporteuse spéciale rappelle que les États ont le devoir de s'abstenir de toute discrimination à l'égard des individus ou des groupes d'individus en fonction de leur religion ou de leur conviction (obligation de respecter); qu'ils sont tenus de prévenir cette discrimination, y compris de la part d'acteurs non étatiques (obligation de protéger); et qu'ils doivent prendre des mesures pour garantir dans la pratique à chaque personne sur leur territoire la jouissance de tous les droits fondamentaux sans discrimination aucune (obligation de réaliser).

59. Afin de remplir ces obligations, les États disposent de plusieurs moyens, qui passent notamment par l'élimination des obstacles *de jure* et *de facto* à la jouissance de tous les droits de l'homme dans des conditions d'égalité. À cet égard, la formation des agents de l'État peut être importante pour garantir que le principe de non-discrimination, y compris sur la base de la religion ou de la conviction, est respecté par l'État. Suivre comment le secteur privé respecte la législation antidiscrimination et offrir un enseignement public de qualité semblent indispensables aussi pour promouvoir le principe de non-discrimination

dans la société. En outre, il doit être assuré aux individus des moyens de recours juridiques pour leur permettre de chercher réparation s'ils sont victimes de discrimination fondée sur la religion ou la conviction. Enfin, les États devraient envisager des mesures de protection en faveur de certains groupes de population, y compris les minorités religieuses, afin d'assurer à ceux qui n'ont pas des moyens suffisants un accès égal aux services essentiels, par exemple pour les soins médicaux ou l'éducation.

60. Afin de prendre les mesures appropriées pour remédier aux inégalités et aux différenciations religieuses persistantes en relation avec l'ensemble des droits fondamentaux, la Rapporteuse spéciale recommande que les États recueillent des données désagrégées et fassent entreprendre des analyses approfondies sur la situation socioéconomique des communautés religieuses et communautés de foi. Toutefois, elle met en garde contre les utilisations inappropriées de ces données, qui pourraient enfermer encore plus la population dans des catégories artificielles et conduire, au bout du compte, à une société plus polarisée et intolérante.

61. Tous les droits de l'homme sont universels, indissociables, interdépendants et intimement liés. Par conséquent, il ne devrait pas y avoir une approche différente de la discrimination affectant l'exercice des droits civils et politiques, d'une part, et de la discrimination affectant l'exercice des droits économiques, sociaux et culturels, d'autre part. Comme réitéré dans plusieurs observations générales du Comité des droits économiques, sociaux et culturels, le principe de non-discrimination dans l'exercice des droits garantis par le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels n'est ni sujet à une réalisation progressive des droits ni tributaire des ressources disponibles. Il s'applique sans réserve et directement à tous les droits garantis par le Pacte et il englobe tous les motifs de discrimination que le droit international interdit.

62. L'entrée en vigueur du Protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels adopté récemment par l'Assemblée générale devrait permettre aux victimes de violations de leurs droits économiques, sociaux et culturels d'obtenir réparation, et obliger les auteurs des faits à en répondre. Dans un communiqué de presse commun publié le 10 décembre 2008, la Rapporteuse spéciale et 35 autres titulaires de mandats au titre des procédures spéciales ont exprimé leur sincère espoir que les constatations adoptées par le Comité des droits économiques, sociaux et culturels dans le cadre des procédures prévues dans le Protocole facultatif permettront à la communauté des droits de l'homme d'aider les États à prendre des mesures concrètes pour réaliser les droits de tous et pour être à l'écoute des plus marginalisés et des plus défavorisés, qui sont les premières victimes des violations. Selon la Rapporteuse spéciale, la promotion de la réalisation des droits économiques, sociaux et culturels peut contribuer à renforcer la tolérance religieuse et à prévenir la discrimination.
