

NATIONS UNIES
CONSEIL
ECONOMIQUE
ET SOCIAL



Distr.
GENERALE
E/CN.4/Sub.2/NGO/41
8 janvier 1965
FRANCAIS
ORIGINAL : ANGLAIS



COMMISSION DES DROITS DE L'HOMME
SOUS-COMMISSION DE LA LUTTE CONTRE LES
MESURES DISCRIMINATOIRES ET DE LA
PROTECTION DES MINORITES

Distr. double

Dix-septième session
Point 4 de l'ordre du jour

PROJET DE CONVENTION INTERNATIONALE SUR L'ELIMINATION
DE TOUTES LES FORMES D'INTOLERANCE RELIGIEUSE

Mémoire présenté par le Comité de coordination
d'organisations juives, organisation non gouvernementale
dotée du statut consultatif de la catégorie B

Le Secrétaire général a reçu le mémorandum ci-après, dont il communique le texte aux membres de la Sous-Commission conformément aux paragraphes 28 et 29 de la résolution 238 B (X) du Conseil économique et social.

Reçu le 30 décembre 1964

Le Comité de coordination d'organisations juives, ayant noté avec satisfaction que la Sous-Commission de la lutte contre les mesures discriminatoires et de la protection des minorités a inscrit à son ordre du jour la question intitulée "Projet de convention internationale sur l'élimination de toutes les formes d'intolérance religieuse", soumet à son examen en vue de l'établissement de ce projet de convention les observations et suggestions ci-après.

1. L'Assemblée générale a décidé, à la même session et le même jour, de demander à la Commission des droits de l'homme de préparer des projets de déclaration et de convention à la fois sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale et sur l'élimination de toutes les formes d'intolérance religieuse. Il est donc évident que l'Assemblée générale concevait les deux conventions comme des instruments jumeaux qui devaient être aussi semblables que possible. Cela ne signifie pas que les textes de tous les articles des deux conventions doivent être semblables. Ce serait irréalisable puisque chacune des questions concerne des problèmes différents. Néanmoins, les deux questions ont de nombreux points communs et, par conséquent,

les textes des deux projets de convention ne devraient pas présenter de différences essentielles. Le texte définitif du projet de convention sur la discrimination raciale n'est pas encore connu actuellement, mais la Commission des droits de l'homme a déjà adopté le texte des articles les plus importants du projet de convention, qui constitueront sans aucun doute la base de la version définitive. Il existe donc un texte qui pourrait servir de modèle pour un projet de convention sur l'élimination de toutes les formes d'intolérance religieuse.

2. Le premier problème difficile à résoudre pour la préparation d'une convention qui doit être un instrument juridique réside dans l'expression "intolérance religieuse". Lors de la rédaction du projet de convention sur la discrimination raciale, il ne se posait pas de problème de ce genre. Le terme "discrimination" est clair et l'on trouve en outre des précédents dans la Convention de l'OIT concernant la discrimination en matière d'emploi et de profession et dans la Convention de l'UNESCO concernant la discrimination dans le domaine de l'enseignement. Le terme "intolérance", au contraire, peut avoir plusieurs sens. Il peut désigner une attitude, un état d'esprit qui ne conduit pas nécessairement à des actes; il peut désigner aussi une attitude conduisant à l'incitation ou une attitude conduisant à des actes (par exemple à des actes de discrimination ou de violence). Il va de soi qu'on ne peut légiférer (sur le plan national ou sur le plan international) contre un état d'esprit. Un état d'esprit peut être changé par l'éducation, non par la loi. En revanche, on peut légiférer contre des actes, qu'il s'agisse d'actes de discrimination ou de violence ou d'incitation à l'une ou à l'autre. Le préambule de la résolution 1781 (XVII) montre clairement que l'Assemblée générale, en demandant que soient préparés un projet de déclaration et un projet de convention contre l'intolérance religieuse, avait à l'esprit les actes résultant d'une attitude et non l'attitude en elle-même.

3. Pour cette raison, le premier paragraphe du premier article de fond d'une convention devra indiquer sans équivoque la signification du terme "intolérance". Le texte pourrait en être le suivant : "Le but de la Convention est d'éliminer toutes les formes d'intolérance religieuse qui visent à provoquer des actes de discrimination ou de violence contre des groupes ou des individus en raison de leur religion ou de leur croyance." Une expression telle que "qui visent à" ou "qui tendent à" est essentielle car la convention devra combattre aussi l'incitation, même s'il n'en est pas encore effectivement résulté des actes de discrimination ou de violence.

4. Le deuxième paragraphe de l'article premier pourrait suivre de près le paragraphe 1 de l'article premier du projet de convention sur la discrimination raciale préparé par la Commission des droits de l'homme, sauf que les mots "la religion ou la croyance" remplaceraient les mots "la race, la couleur ou l'origine ethnique".

5. Un article distinct devrait énumérer les exceptions, c'est-à-dire les situations qui ne constitueraient pas une discrimination au sens de la convention, suivant l'exemple du paragraphe 2 de l'article premier de la Convention de l'OIT concernant la discrimination en matière d'emploi et de profession ou de l'article II de la Convention de l'UNESCO concernant la discrimination dans le domaine de l'enseignement. Cet article devrait stipuler qu'une institution vouée essentiellement à défendre les fins d'une religion, d'une confession ou d'une croyance particulière ne serait pas considérée comme pratiquant une discrimination par le fait qu'elle réserverait la qualité de membre ou l'exercice de fonctions officielles aux adeptes de cette religion, de cette confession ou de cette croyance. Cette clause ne s'appliquerait pas seulement aux églises, aux synagogues, aux mosquées, aux temples, etc., mais aussi aux écoles religieuses, aux cimetières, aux organismes sociaux, etc. Dans ce contexte, le mot "essentiellement" semble important. Une institution religieuse qui s'occuperait accessoirement de questions non religieuses ne serait pas privée des avantages de la dérogation, tandis qu'une institution où les questions religieuses ne joueraient qu'un rôle secondaire ne devrait pas en bénéficier. Un autre paragraphe du même article disposerait que ces institutions religieuses distinctes ne devraient pas être traitées abusivement par les autorités soit à des fins de ségrégation religieuse forcée, soit pour accorder une préférence à une ou plusieurs organisations religieuses dans les domaines de l'enseignement, de l'assistance sociale, etc. L'article II de la Convention de l'UNESCO pourrait fournir le modèle d'une clause de ce genre.

6. Quant aux articles de fond d'une convention sur l'élimination de toutes les formes d'intolérance religieuse, le texte des articles II, par. 1, IV, V, VI et VII du projet de convention sur la discrimination raciale (préparé par la Commission des droits de l'homme) pourrait facilement être employé comme modèle. L'article II, par. 2 et l'article III ne seraient pas applicables à une convention sur l'intolérance religieuse. Il va de soi que certains changements de forme s'imposeraient. Les mots "discrimination

raciale" devraient être remplacés dans tous les cas soit par les mots "discrimination religieuse", soit par les mots "intolérance religieuse visant à provoquer une discrimination", et les mots "la race, la couleur ou l'origine ethnique" par les mots "religion ou groupes religieux". Nous voudrions également recommander l'addition de la phrase suivante à l'article III, par. 10 : "Chaque Etat partie s'engage à refuser ou à retirer les autorisations, subventions ou autres dons accordés par l'Etat aux organisations, groupes ou personnes qui pratiquent une discrimination, au sens de la présente Convention, contre des individus ou des groupes pour un motif de religion".

7. Toutefois, des articles du genre de ceux qui sont indiqués ci-dessus ne suffiraient pas à eux seuls à rendre vraiment efficace une convention contre l'intolérance religieuse. Ils protégeraient de la discrimination l'individu professant une religion ou croyance particulière, mais ils ne protégeraient pas nécessairement le groupe religieux (par opposition à l'individu) de la discrimination dans la pratique de sa religion ou croyance. La liberté de pratiquer une religion ou croyance est un droit collectif. Ce n'est pas seulement l'adepte d'une religion ou croyance particulière qui doit être protégé contre la discrimination; il faut protéger également le groupe religieux en lui garantissant tous les droits qui rendent possible la pratique de la religion. La pratique de la plupart des religions ne se limite pas au culte religieux. Pour pouvoir observer les commandements de leur religion, les groupes religieux doivent en outre être libres de créer entre leurs membres des organisations locales, régionales et nationales, libres d'enseigner leur religion, libres de se procurer ce qui est nécessaire, selon les rites, pour la pratique de leur religion, libres de constituer des organismes religieux d'assistance, etc. La convention devra donc contenir un ou plusieurs articles offrant une garantie contre la discrimination dans ces domaines. Les articles VI à XII de l'avant-projet de déclaration sur l'élimination de toutes les formes d'intolérance religieuse (projet soumis par la Sous-Commission à la Commission des droits de l'homme à sa vingtième session renferment tous les points essentiels.

Il conviendrait naturellement de modifier le texte de cette déclaration pour qu'il revête la forme d'une convention; à cet égard, il pourrait être souhaitable d'avoir deux articles initiaux séparés, l'un exposant les droits des individus, l'autre les droits de la collectivité. Afin d'éviter que les prescriptions d'une religion ou croyance ne nuisent au libre exercice d'une autre religion ou croyance ou qu'elles ne mettent en danger la santé publique, l'ordre public ou le bien-être général, un article distinct pourrait établir, dans le sens de l'article XIII, par. 2 de l'avant-projet de la Sous-Commission, la possibilité de limitations.

8. Toute convention est vouée à l'échec si des modalités d'application efficaces n'y sont prévues. Ce principe est valable tant pour la convention contre la discrimination raciale que pour la convention contre l'intolérance religieuse. Comme il est vraisemblable que les deux conventions, fondées sur des résolutions de l'Assemblée générale qui sont presque identiques, seront analogues dans leur forme et même dans leur texte, il devrait être possible de créer le même dispositif d'application pour les deux conventions. La Sous-Commission a déjà soumis à la Commission des droits de l'homme un article (article X) qui prévoit l'établissement de rapports aux fins de la convention contre la discrimination raciale. A notre avis, cet article ne va pas assez loin, car il fait obligation aux seuls Etats parties à la convention de présenter régulièrement un rapport sur l'application de cette convention. La pratique de l'OIT a montré que les rapports établis par les gouvernements sur l'application des conventions ne présentent une utilité pratique que s'il existe un organe non politique (comme le Comité d'experts de l'OIT) habilité à les étudier en vue de demander, si besoin est, des renseignements supplémentaires aux gouvernements et de formuler des avis et recommandations quant à la mise en oeuvre d'une convention par les Etats parties. D'autre part, les organisations non gouvernementales interviennent, à l'OIT, dans le système des rapports. Si, pour des raisons statutaires, le système de l'OIT ne peut,

sur ce point, être appliqué à l'Organisation des Nations Unies, il serait néanmoins possible de donner aux organisations non gouvernementales dotées du statut consultatif auprès du Conseil économique et social un rôle analogue à celui qu'elles jouent déjà pour ce qui est des rapports sur les droits de l'homme.

9. Lorsqu'elle a préparé le projet de convention sur la discrimination raciale, la Sous-Commission était saisie en outre d'un projet d'articles concernant des mesures de mise en oeuvre complémentaires; ces articles ont été soumis à la Commission des droits de l'homme comme l'expression des points de vue généraux de la Sous-Commission. Le projet d'articles suit de près les termes du Protocole à la Convention de l'UNESCO concernant la discrimination dans le domaine de l'enseignement. De l'avis du Comité de coordination d'organisations juives, il serait essentiel de créer un comité d'enquête et de conciliation du même genre. Là encore, nous estimons qu'un rôle devrait être attribué aux organisations non gouvernementales dotées du statut consultatif. Elles aussi devraient avoir le droit de soumettre des cas de non-respect des obligations au comité d'enquête et de conciliation qui serait alors libre de juger, dans chaque cas, si la plainte est recevable ou non. En ce qui concerne la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme (qui permet aux individus et aux organisations de soumettre des plaintes à la Commission européenne des droits de l'homme), l'expérience montre qu'un Etat hésite à porter plainte contre un autre et que s'il le fait, c'est surtout pour des motifs politiques. Au contraire, les individus et les organisations hésitent beaucoup moins à déposer plainte. L'expérience européenne montre aussi que la Commission est tout à fait en mesure de statuer rapidement sur la recevabilité des plaintes, de sorte que la crainte de voir l'organe chargé de la mise en oeuvre submergé de plaintes injustifiées s'est révélée sans fondement. Un petit nombre de plaintes présentées par des individus et considérées comme justifiées par la Commission européenne ont déjà entraîné des réformes dans la législation de deux pays européens.