



Assemblée générale

Distr. générale
28 février 2018
Français
Original : anglais

Conseil des droits de l'homme

Trente-septième session

26 février-23 mars 2018

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 du Rapporteur spécial sur la liberté de religion et de conviction**

Note du secrétariat

Le secrétariat a l'honneur de transmettre au Conseil des droits de l'homme le rapport du Rapporteur spécial sur la liberté de religion ou de conviction, Ahmed Shaheed, conformément à la résolution 31/16. Dans ce rapport, le Rapporteur spécial analyse les relations entre l'État et la religion et leur incidence sur la liberté de religion ou de conviction. Il souligne l'obligation des États d'agir en tant que garants impartiaux de la liberté de religion ou de conviction pour tous, quelles que soient les relations entre l'État et la religion ou la conviction.

* Nouveau tirage pour raisons techniques (11 juin 2018).

** Le présent document a été soumis tardivement aux services de conférence, sans l'explication requise en application du paragraphe 8 de la résolution 53/208 de l'Assemblée générale.



Table des matières

	<i>Page</i>
I. Activités du Rapporteur spécial	3
II. Les relations entre l'État et la religion et leur incidence sur la liberté de religion ou de conviction	3
A. Introduction	3
B. Principes régissant les relations entre État et religion.....	4
C. Normes juridiques internationales	8
D. Incidences et conséquences des relations entre État et religion sur la mise en œuvre des protections de la liberté de religion ou de conviction	12
III. Conclusions et recommandations	17

I. Activités du Rapporteur spécial

1. Dans sa résolution 31/16 adoptée en mars 2016, le Conseil des droits de l'homme a prorogé le mandat du Rapporteur spécial sur la liberté de religion ou de conviction pour une période de trois ans. Ahmed Shaheed a été nommé Rapporteur spécial à la trente-deuxième session du Conseil et il a pris ses fonctions le 1^{er} novembre 2016.

2. Un aperçu des activités menées par le titulaire de mandat entre le 1^{er} novembre 2016 et le 31 juillet 2017 figure dans le dernier rapport intérimaire qu'il a présenté à l'Assemblée générale à sa soixante-douzième session (voir A/72/365, par. 1 et 2). Il a en outre été invité à participer à de nombreuses réunions et consultations sur la liberté de religion ou de conviction, notamment à la réunion du Groupe de contact international sur la liberté de religion, tenue à New York, et à l'évaluation quinquennale du Plan d'action de Rabat sur l'interdiction de l'appel à la haine nationale, raciale ou religieuse qui constitue une incitation à la discrimination, à l'hostilité ou à la violence, réalisée à Rabat en décembre 2017.

3. Il a en outre effectué une visite en Ouzbékistan du 2 au 12 octobre 2017. En 2017, le Rapporteur spécial a envoyé 40 communications et publié 14 communiqués de presse pour protester contre la violation de la liberté de religion ou de conviction dans différents pays. Il a également adressé des demandes de visite à l'Arménie, à l'Égypte, à l'Indonésie, à la Malaisie, au Népal, aux Pays-Bas, au Pakistan, à l'Arabie saoudite, à l'Afrique du Sud et à la Tunisie. Ses demandes de visite en Tunisie et aux Pays-bas ont été acceptées.

II. Les relations entre l'État et la religion et leur incidence sur la liberté de religion ou de conviction

A. Introduction

4. Dans toutes les régions les États sont de plus en plus confrontés à la difficulté de sauvegarder le droit de chacun à la liberté de religion ou de conviction tout en assurant la protection de nombreux autres droits. La mise en place d'un ensemble de lois et de politiques visant à protéger la liberté de religion ou de conviction implique souvent de concilier toute une série de droits fondamentaux garantis par les instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme, dans un climat de tensions politiques, économiques, sociales et culturelles multiples. Les personnes qui vivent à l'étranger sont plus nombreuses que jamais. On a dénombré dans le monde plus de 258 millions de migrants internationaux en 2017, contre 173 millions en 2000¹. Les pressions engendrées par les migrations et la mondialisation, ainsi que la facilité d'accès des outils de télécommunication et des médias sociaux, accélèrent l'échange d'idées et de valeurs, modifiant ainsi à terme le paysage démographique et religieux de nombreuses sociétés et aggravant les intérêts concurrents.

5. Ces changements ont intensifié la montée des mouvements fondamentalistes mobilisés contre les menaces que représentent selon eux les causes du changement social et de la modernité. Certains de ces mouvements ont des orientations nationalistes sur lesquelles ils se fondent pour s'opposer aux efforts que l'État déploie pour répondre à l'évolution de la démographie en accueillant de nouvelles communautés religieuses et en étendant les protections pour que celles-ci puissent pleinement exercer leurs droits fondamentaux. Cette situation est encore complexifiée par les préoccupations grandissantes en matière de sécurité découlant des actes de violence constants perpétrés par des extrémistes, qui ont entraîné une plus grande ingérence de l'État dans l'expression religieuse. Les minorités religieuses en particulier se heurtent de plus en plus à des lois qui restreignent de fait, individuellement ou au sein d'une communauté, leur liberté de manifester leur religion ou leur conviction par le culte, l'accomplissement des rites, l'enseignement et les pratiques.

¹ Organisation des Nations Unies, Département des affaires économiques et sociales, *International Migration Report 2017: Highlights* (New York, 2017).

6. Le rôle de la religion dans l'élaboration des politiques publiques et le devoir qui incombe aux États de veiller au respect des droits de l'homme pour tous occupent une place de plus en plus flagrante dans les relations internationales et au sein des politiques nationales. Dans la plupart des sociétés démocratiques multiculturelles ou des pays dont la constitution soutient la « laïcité », les questions de neutralité de la sphère publique sont passées au premier plan des débats politiques, des politiques judiciaires et de la vie quotidienne des populations. Cette importance accrue accordée à la « laïcité » est étroitement liée à la nécessité à la fois de répondre à la pluralité religieuse existant dans de nombreux contextes institutionnels différents, et d'adapter les relations entre religion et État d'une manière qui soit compatible avec les droits de l'homme.

7. L'évolution constante des relations entre État et religion revêt une grande importance pour ceux qui cherchent à promouvoir la protection de la liberté de religion ou de conviction, car le degré des liens existant entre les États et les diverses religions ou convictions a une nette incidence sur la propension et la capacité de ces États à garantir le respect des droits fondamentaux, en particulier ceux exercés par les personnes appartenant aux minorités religieuses ou de conviction. Le présent rapport propose un bref examen de l'incidence de ces relations sur la propension d'un État à respecter et à protéger la liberté de pensée, de conscience, de religion ou de conviction.

8. Le Rapporteur spécial juge cet exercice opportun compte tenu : a) des tendances de plus en plus inquiétantes observées en matière de restrictions gouvernementales et d'hostilités sociales liées à la religion ou à la conviction ; b) des problèmes croissants posés par les conflits entre acteurs laïques et religieux concernant « l'espace public » et les « programmes publics » et par la dynamique de plus en plus complexe que cette concurrence génère pour ce qui est d'harmoniser la liberté de religion ou de conviction avec les autres droits fondamentaux ; et c) de la menace croissante que la constante évolution des politiques relatives aux questions religieuses fait peser sur la liberté de religion ou de conviction. En conséquence, l'analyse de l'incidence de ces relations sur l'exercice du droit à la liberté de religion ou de conviction s'inscrit parfaitement dans le cadre du mandat décrit au paragraphe 18 de la résolution 6/37 du Conseil des droits de l'homme.

9. Le présent rapport n'essaie pas d'offrir un examen détaillé de la diversité des relations qui existent actuellement entre l'État et la religion. Il tente toutefois d'employer des modèles facilement discernables dans la gamme des liens tissés entre les États et les religions ou convictions, de manière à identifier ce qui les distingue le plus, ainsi que les conséquences qu'ont de tels liens pour la mise en œuvre des normes internationales relatives aux droits de l'homme. La présentation initiale de ces principaux modes de relation s'accompagne d'un examen succinct des protections internationales pertinentes en matière de liberté de religion ou de conviction, assorti d'une brève analyse des pressions que de telles relations engendrent sur la capacité d'un État à appliquer les dites protections juridiques pour tous. En raison de sa longueur limitée, le présent rapport ne traite pas de manière exhaustive les questions posées par les liens complexes existant entre État et religion. Il met toutefois en lumière différentes pratiques qui conduisent à des violations fréquemment associées à certaines de ces relations. Il se termine par des réflexions sur les outils et les meilleures pratiques actuellement disponibles pour les États qui sollicitent des conseils lorsqu'ils entreprennent la tâche de plus en plus complexe consistant à établir le délicat équilibre entre la liberté de religion ou de conviction et les autres droits fondamentaux.

B. Principes régissant les relations entre État et religion

10. Tous les États soutiennent et réglementent les religions et les convictions ou leur imposent des limites dans une certaine mesure. Certains proclament des religions officielles ; d'autres accordent un traitement préférentiel à une ou plusieurs religions ; les gouvernements contrôlent ou imposent également des restrictions aux organisations et aux pratiques religieuses relevant de leur compétences, et plusieurs imposent à la manifestation de certaines religions ou convictions des restrictions qui ne s'appliquent pas à tous les adeptes se trouvant sur leur territoire.

11. Classer les États selon les principes régissant les relations qu'ils entretiennent avec les religions ou les convictions est particulièrement difficile. Ces relations sont diverses ; elles reflètent souvent les vicissitudes et les aléas de l'histoire, de la culture et des traditions, de même que les intérêts concurrents des forces politiques, culturelles, économiques, laïques et religieuses qui s'exercent au sein des États dans les programmes publics. Les relations entre État et religion sont par ailleurs en constante évolution et connaissent diverses adaptations mineures ou majeures, en général consécutives à des pressions politiques ou sociales².

12. Les études utilisant divers indicateurs pour démontrer la manière dont les États coopèrent avec la religion ou la conviction et dont ces liens peuvent compromettre la propension des gouvernements à promouvoir et à protéger la liberté de religion ou de conviction, ont généré de multiples modèles de classification des relations entre État et religion. Certaines études analysent la corrélation entre l'action ou l'inaction de l'État ayant pour effet de porter atteinte à la liberté de religion ou de conviction, et le degré auquel les institutions gouvernementales s'identifient aux institutions religieuses ou aux convictions³. D'autres évaluent le rôle des dispositions constitutionnelles dans l'instauration et la réglementation des relations générales entre autorités religieuses et pouvoirs publics⁴.

13. Selon une étude de 2017 qui s'intéressait aux politiques en matière de religion officielle et rendait compte des pratiques des 193 États membres de l'Organisation des Nations Unies, quelque 42 % d'entre eux avaient déclaré apporter un soutien officiel à une religion ou accorder des aides à une ou plusieurs religions (21 %) ; 53 % ne s'identifiaient à aucune religion ou conviction. Un petit nombre d'États membres (5 %) exerçaient « un très haut niveau de contrôle sur les institutions religieuses de leur pays, ou avaient une perception négative de la religion en général »⁵. Par ailleurs, une étude antérieure qui a également analysé les lois, réglementations, politiques publiques et mesures gouvernementales de 177 pays et constitué 14 sous-catégories regroupées en 4 relations prédominantes entre État et religion – semblables à celles recensées par l'étude de 2017 –, a conclu que 41 États avaient des religions officielles, 77 privilégiaient une ou plusieurs religions, 43 ne se reconnaissaient dans aucune religion et 16 avaient une conception négative du rôle de la religion dans la vie publique⁶.

14. Compte tenu de ces complexités, il n'existe pas de consensus sur la manière dont les relations entre État et religion devraient être classifiées, ou sur la terminologie permettant d'en caractériser la nature. Le Rapporteur spécial ne cautionne aucune conclusion ou modèle particuliers concernant ces relations et découlant des études susmentionnées. Néanmoins, celles-ci ont en commun certains indicateurs permettant de comprendre ces relations et les principes généraux régissant la collaboration entre États et religion ou conviction qu'elles fournissent sont utiles à la présente analyse.

15. Il convient également d'étudier l'adhésion des États à des religions et/ou convictions entérinée par une déclaration dans les constitutions ou autres documents fondateurs pour avoir un aperçu des divers comportements normatifs que les États peuvent adopter à l'égard du rôle des diverses religions et/ou convictions dans la vie publique et, dans les cas extrêmes, dans la vie privée. Pour autant, examiner l'adhésion officielle des États à une religion particulière ne permet pas nécessairement de déterminer la manière dont ils seront liés à la religion ou dont ils interagiront avec les communautés religieuses dans la pratique. Par exemple, les États qui revendiquent une religion officielle la soutiennent généralement davantage, mais déclarer une religion officielle ne se traduit pas nécessairement par un niveau élevé de soutien concret à cette religion. De ce fait, un examen approfondi des

² Jonathan Fox, *Political Secularism, Religion and the State: A Time Series Analysis of Worldwide Data* (Cambridge University Press, 2015).

³ Cole Durham, « Patterns of Religion State Relations », publié par John Witte, Jr. et M. Christian Green (eds.), *Religion and Human Rights: An Introduction* (Oxford University Press, 2011).

⁴ Dawood Ahmed, *Religion-State Relations*, 2^e éd., (Institut international pour la démocratie et l'assistance électorale, 2017).

⁵ Pew Research Center, « Many Countries Favour Specific Religions, Officially and Unofficially » (Washington, octobre 2017).

⁶ Fox, *Political Secularism* (voir note 2).

pratiques adoptées par les gouvernements est également essentiel pour comprendre les incidences de ces liens sur la liberté de religion ou de conviction au-delà de ce qu'implique la simple existence d'une religion officielle⁷.

16. Sur les 660 communications adressées par le titulaire de mandat de 2004 à 2017, environ 86 % ont été envoyées à 81 États ayant des religions officielles ou privilégiées (412 communications) et à 10 États qui cultivent une conception négative de la religion (157 communications). Par comparaison, 14 % ont été envoyées à 102 États qui n'adhèrent à aucune religion particulière (91 communications).

Communications adressées par le Rapporteur spécial sur la liberté de religion ou de conviction aux États Membres de l'Organisation des Nations Unies, 2004-2017

	<i>Nombre d'États Membres</i>	<i>Nombre de communications envoyées</i>
États ayant adopté des religions officielles ou privilégiées	81	412
États qui ne s'identifient à aucune religion	102	91
États hostiles à la religion	10	157
Total	193	660

17. De même, une étude mondiale des restrictions religieuses et de l'hostilité sociale suscitée par la religion ou la conviction a montré une forte corrélation entre le degré des liens existant entre un gouvernement et une religion et la propension de ce gouvernement à protéger ou à bafouer la liberté de religion ou de conviction et/ou à lutter contre l'intolérance religieuse⁸. Selon cette étude, quelque 24 États parmi les 41 ayant adopté une religion officielle (soit 58,5 %) imposaient des niveaux « très élevés » ou « élevés » de restrictions aux pratiques religieuses, tandis que 11 (27,5 %) des 40 États ayant une ou plusieurs religions privilégiées avaient imposé de telles restrictions au cours de la période 2014-2015. En outre, seuls 5 (4,9 %) des 102 États qui n'adhéraient pas à une religion empiétaient fortement sur les prérogatives des communautés religieuses, tandis que les 10 États qui avaient une conception négative du rôle de la religion dans la vie publique, imposaient tous des restrictions « élevées » ou « très élevées » aux pratiques religieuses.

18. Les hostilités sociales suscitées par la religion avaient été les plus faibles dans les États ayant une conception négative de la religion dans la vie publique, puisqu'un seul avait signalé avoir enregistré un « niveau élevé » d'hostilités sociales, alors que 44 % des États dotés d'une religion officielle avaient enregistré des niveaux « élevés » ou « très élevés ». Au total, 22 % des États ayant des religions privilégiées et ceux qui ne s'identifiaient à aucune religion avaient connu des niveaux similaires d'hostilités sociales.

1. États ayant adopté des religions officielles ou privilégiées

19. L'étude susmentionnée regroupe les États qui s'identifient officiellement à une religion ou qui en privilégient une ou plusieurs, en fonction de facteurs communs, à savoir leur adhésion à ces religions et le soutien/traitement préférentiel qu'ils leur accordent. Les différences entre ces États tiennent toutefois invariablement à l'ampleur des liens qu'ils entretiennent avec les institutions de la religion privilégiée. Ainsi, aux fins de la présente analyse, ces États sont considérés selon un éventail avec d'un côté ceux dans lesquels la démarcation entre gouvernement et affaires religieuses est presque imperceptible (« États confessionnels ») et de l'autre, ceux qui s'identifient à une religion ou la privilégient tout en maintenant une frontière marquée entre religion et État (« États de type laïque »).

20. La constitution ou les autres documents fondateurs des États dans lesquels existe une religion officielle peuvent proclamer une religion ou un culte particuliers en tant que

⁷ Ibid.

⁸ Pew Research Center, « Global Restrictions on Religion Rise Modestly in 2015, Reversing Downward Trend » (Washington, avril 2017).

religion établie. La loi explique éventuellement plus en détail ce que peut impliquer une telle exclusivité, mais généralement, la religion officielle jouit de certains privilèges politiques, juridiques et financiers.

21. L'islam est la religion officielle la plus répandue dans le monde. Parmi les 41 pays dans lesquels existe une religion d'État, 25 (61 %) présentent l'islam sunnite, l'islam chiite ou l'islam en général comme leur confession officielle. La plupart des pays dont l'islam est la religion officielle se situent au Moyen-Orient et en Afrique du Nord, et sept pays officiellement islamiques (28 %) se trouvent dans la région Asie-Pacifique. Le christianisme est la deuxième religion officielle dans le monde. Treize pays (soit 32 % de ceux ayant une religion officielle) déclarent le christianisme en général, ou une confession chrétienne particulière en tant que religion officielle. Neuf d'entre eux se situent en Europe, deux dans les Amériques, un dans la région Asie-Pacifique et un en Afrique subsaharienne. Dans certains cas, l'attachement de l'État à la religion tient à des facteurs historiques et est donc symbolique dans la pratique (adhésion modérée), bien que des prérogatives limitées tendent à être accordées à la religion établie.

22. Quelque 40 États Membres de l'Organisation des Nations Unies ne déclarent aucune religion officielle, mais ils encouragent une ou plusieurs confessions ou ils leur accordent certains privilèges exclusifs, y compris d'ordre juridique et financier⁹. Quelques-uns réservent un traitement particulier à une religion et la soutiennent de manière similaire aux États dans lesquels existe une religion officielle ; d'autres établissent une hiérarchie des religions – en leur conférant des degrés de prérogatives variables selon leur rang. Ce groupe inclut également les États qui ont pris des engagements formels de séparation entre religion et État mais qui, en pratique, favorisent une religion, ou sont confrontés à des pressions politiques croissantes pour concéder des privilèges juridiques à une religion particulière. Dans les États qui soutiennent une religion de manière officielle, celle qui bénéficie d'un traitement préférentiel peut ou non être mentionnée dans le cadre juridique de l'État mais lorsqu'elle l'est, cette référence renvoie davantage à l'histoire et à la tradition qu'au privilège de vérité révélée de cette religion.

23. Dans la pratique, les relations de ces États avec la ou les religions qu'ils soutiennent sont remarquablement diverses. Parmi les 40 pays ayant adopté une religion privilégiée – mais non officielle – la plupart soutiennent le christianisme. Dans 28 pays (70 %), situés en majorité en Europe et aux Amériques, le christianisme est la religion privilégiée. Il l'est également dans cinq pays d'Afrique subsaharienne et trois pays de la région Asie-Pacifique. Dans certains pays, les confessions multiples sont soutenues au même degré par l'État.

2. États qui ne s'identifient pas à une religion

24. La majorité des États Membres de l'Organisation des Nations Unies (102) ne proclament pas de religion d'État ou ne confèrent pas de prérogatives aux religions. Il s'agit de 35 États africains, de 22 États des Amériques, d'un nombre égal d'États européens et de 19 États situés dans la région Asie-Pacifique. D'une manière générale, ces pays ont tendance à maintenir une séparation ou « une distance de principe » entre religion et État fondée sur ce que l'on pourrait appeler une « laïcité contextuelle » favorisant une approche souple des questions concernant l'inclusion de la religion dans la vie publique ou son exclusion et le degré de cette participation ou de ce retrait¹⁰.

25. Nombre de ces États se sont également officiellement engagés à respecter la liberté de religion ou de conviction dans leur cadre juridique. Toutefois, ils ne s'abstiennent pas nécessairement d'encourager ou de restreindre la pratique religieuse. En fait, nombre d'entre eux imposent de plus en plus de restrictions aux diverses manifestations de la religion ou de la conviction, y compris des restrictions au port de vêtements religieux en public.

26. Certains États sont considérés comme « coopératifs » ; ils soutiennent toutes les religions, par exemple en octroyant un financement direct à chaque communauté. D'autres

⁹ Pew Research Center, « Many Countries Favour Specific Religions » (voir note 5).

¹⁰ Rajeev Bhargava, « Rehabilitating Secularism » publié par Craig Calhoun, Mark Juergensmeyer et Jonathan van Antwerpen (eds.), *Rethinking Secularism* (Oxford University Press, 2011), p. 92 à 113.

ne fournissent qu'un financement indirect, notamment au moyen d'exonérations fiscales, mais ils prennent également en compte toutes les confessions. D'autres États s'attachent au séparatisme religieux et au libre exercice de la religion dans la sphère publique, tandis que certains mettent davantage l'accent sur la préservation d'un espace public laïque et réservent la religion à la sphère privée¹¹.

3. États ayant une perception négative du rôle de la religion dans la vie publique

27. Un petit nombre d'États membres (10) considèrent la religion comme quelque chose de négatif qui devrait être écarté des affaires publiques et ils imposent généralement de ce fait de sévères restrictions à l'espace civique. Leur cadre juridique peut comporter des engagements vis-à-vis de la laïcité, de la liberté de religion, voire d'une religion particulière. Certains interdisent à la religion de jouer le moindre rôle dans la vie publique, tandis que d'autres autorisent une liberté de culte théorique. Mais ce qui caractérise ces États est leur propension à imposer des restrictions très rigoureuses au statut juridique, au financement, à l'autonomie et aux activités politiques des institutions et des acteurs religieux, afin de limiter le rôle de la religion d'une manière générale dans la vie publique et parfois dans la vie privée.

C. Normes juridiques internationales

1. Législation contraignante et non contraignante

28. Les instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme sont peu loquaces quant au type de relations qu'un État devrait entretenir avec la religion ou la conviction. Ils imposent toutefois aux États d'être les garants impartiaux de l'exercice de la liberté de religion ou de conviction, y compris du droit à la liberté de religion pour tous les individus et les groupes présents sur leur territoire et relevant de leur juridiction. Au paragraphe 9 de son observation générale n° 22 (1993) sur le droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion, le Comité des droits de l'homme indique clairement que le fait qu'une religion soit reconnue comme une religion d'État ou que ses adeptes représentent la majorité de la population ne devrait pas nuire à la jouissance effective des droits que leur reconnaît le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, notamment les articles 18 et 27, ni entraîner une discrimination à l'encontre des non-croyants ou des adeptes des religions minoritaires.

29. Le Comité des droits de l'homme note que ce devoir comporte à la fois des obligations négatives comme s'abstenir de tout acte discriminatoire, et des obligations positives telles la protection contre les atteintes à des tiers, y compris contre l'incitation à la haine religieuse. Les États sont également tenus de veiller à ce que les personnes appartenant à des minorités puissent manifester leurs religions ou leurs convictions, ou recevoir une aide publique de la même manière que les adeptes d'une religion officielle. Les autres devoirs positifs incluent la satisfaction de l'ensemble des obligations énoncées par l'article 27 du Pacte et par la Déclaration sur les droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques, qui demandent aux États « d'adopter des mesures afin de créer des conditions » propres à permettre aux personnes appartenant à des minorités religieuses, ethniques et linguistiques, « d'exprimer leurs propres particularités ». En outre, la Déclaration de Beyrouth et ses 18 engagements relatifs à « la foi pour les droits »¹² font clairement référence à la prévention de l'utilisation de la notion de « religion d'État » ou de « laïcité doctrinale » en vue d'exercer une discrimination contre des personnes ou des groupes et de « limiter dans la pratique le champ d'expression du pluralisme religieux et de conviction ».

30. La nature de l'obligation d'un État en matière de promotion et de protection du droit à la liberté de religion ou de conviction doit être comprise dans un cadre plus vaste fondé sur les droits de l'homme, qui met l'accent sur les principes d'universalité, d'égalité et de

¹¹ Cole Durham, « Patterns of Religion State Relations » (voir note 3).

¹² Voir la Déclaration de Beyrouth et ses 18 engagements sur « La foi pour les droits », engagement IV, disponible à l'adresse www.ohchr.org/EN/Issues/FreedomReligion/Pages/FaithForRights.aspx.

liberté, et qui satisfait aux obligations de respect, de protection et de promotion de l'ensemble des droits de l'homme pour tous. L'article 18 du Pacte fait obligation aux États de respecter et de protéger, sans discrimination, la liberté de pensée, de conscience, de religion ou de conviction, notamment : a) le droit d'avoir ou d'adopter une religion ou une conviction de son choix ; b) le droit inconditionnel de ne pas subir de contrainte ; c) le droit de manifester sa religion ou sa conviction, individuellement ou en communauté, par le culte, l'accomplissement des rites, la pratique et l'enseignement ; et d) la liberté des parents et des tuteurs de fournir une éducation religieuse et morale aux enfants conformément à leurs convictions et en tenant compte des capacités d'évolution de l'enfant. Un certain nombre d'autres obligations et devoirs spécifiques sont décrits aux articles 1 à 6 de la Déclaration sur l'élimination de toutes les formes d'intolérance et de discrimination fondées sur la religion ou la conviction.

31. Pour réaliser le droit à la liberté de religion ou de conviction, les États doivent aussi garantir une protection égale conformément à la législation, plus particulièrement dans le cadre des articles 5 et 20 (al. 2) du Pacte et comme le prescrit spécifiquement son article 26. Toute ingérence dans l'exercice du droit de manifester sa religion ou sa conviction doit être limitée aux motifs exhaustifs spécifiés par l'article 18 (al. 3), mais en assurant toujours à chacun la liberté de pensée, de conscience et de religion ou de conviction, sur la base de l'égalité et de la non-discrimination. Nul État, groupe ou personne ne peut se livrer à une activité visant à la suppression des droits et libertés consacrés par le Pacte (art. 5).

32. Les travaux des organes conventionnels et le mandat du Rapporteur spécial montrent non seulement que la compréhension de la manière dont ces droits sont réalisés a évolué au cours des trois dernières décennies, par exemple dans le cas des mesures « d'aménagement raisonnable », mais ils montrent aussi la diversité des entraves possibles à la réalisation de ces droits. En outre, les communications et les rapports établis par le titulaire de mandat font apparaître que tous les aspects de la liberté de religion ou de conviction ont été contestés, mais certains plus souvent que d'autres, en particulier dans des contextes où l'État impose une idéologie particulière liée à la religion ou à la conviction. Ces travaux montrent également de plus en plus que la violation du droit à la liberté de religion ou de conviction perpétrée par des acteurs non étatiques est généralement plus fréquente lorsque l'État ne garantit pas une protection égale à tous.

2. Réalisation de la pleine égalité et de la non-discrimination

33. La discrimination illicite perpétuée par un État s'explique souvent par la nature des relations qu'il entretient avec une religion spécifique ou par son adhésion à une position idéologique particulière vis-à-vis de la religion. Comme l'a noté le Rapporteur spécial dans ses précédents rapports¹³, la liberté de religion ou de conviction et le droit à l'égalité et à la non-discrimination sont intimement liés. C'est la raison pour laquelle on peut dire que « le principal critère » qui explique pourquoi les liens complexes entre l'État et la religion risquent de perpétuer la violation des droits, est la propension qui en découle à promouvoir la non-discrimination « dans l'égale jouissance par tous de l'ensemble des droits fondamentaux »¹⁴.

34. Parmi les principaux indicateurs de la propension d'un État à promouvoir la non-discrimination figure la manière dont il « aborde les droits des femmes, les droits des minorités, les sanctions pénales, la neutralité en matière d'éducation et en matière de résolution des conflits entre les différentes communautés religieuses ou de conviction et en leur sein, et les manifestations publiques de la liberté de religion ou de conviction »¹⁵. Lorsqu'un État s'associe officiellement à une ou plusieurs religions ou vérités proclamées, les groupes qui n'y adhèrent pas subissent invariablement diverses formes de discrimination – directes, indirectes, ou les deux – qui portent atteinte à leur capacité d'exercer leur liberté de religion ou de conviction¹⁶. Un État doit donc faire en sorte que

¹³ Voir A/HRC/34/50, par. 31 ; et A/72/365, par. 46.

¹⁴ Heiner Bielefeldt, Nazila Ghanea et Michael Wiener, *Freedom of Religion or Belief: An International Law Commentary* (Oxford University Press, 2016), p. 351.

¹⁵ Ibid.

¹⁶ Voir A/HRC/19/60, par. 62 ; A/67/303, par. 47 ; et A/HRC/34/50, par. 32.

« l'objet » ou « les effets » de ses liens avec la religion ne conduisent pas « à supprimer ou à limiter la reconnaissance, la jouissance ou l'exercice des droits de l'homme et des libertés fondamentales sur une base d'égalité »¹⁷.

35. Les États doivent avant tout imposer des sanctions pour toute discrimination fondée sur la religion ou la conviction, quand il s'agit de l'exercice des droits énoncés dans de nombreux instruments relatifs aux droits de l'homme, afin de réaliser pleinement la liberté de religion ou de conviction. En outre, l'article 26 du Pacte prévoit un droit à part entière à l'égalité de protection de la loi qui peut être invoqué indépendamment de la question de savoir si le droit (ou la prérogative) en question est l'un de ceux énoncés. Comme indiqué plus haut, dans les États où il existe des minorités ethniques, religieuses ou linguistiques, les personnes appartenant à ces minorités « ne peuvent être privées du droit d'avoir, en commun avec les membres de leur groupe, leur propre vie culturelle, de professer et de pratiquer leur propre religion ou d'utiliser leur propre langue »¹⁸. Bien que la différence de traitement (fondée notamment sur la religion ou la conviction) exercée par l'État entre différents groupes puisse ne pas toujours constituer une discrimination illégale si les motifs fondant cette différenciation sont raisonnables et objectifs, il incombe toujours à l'État d'apporter une preuve suffisante de la légitimité d'un tel traitement¹⁹.

36. La pleine réalisation de l'égalité, notamment en matière d'exercice de la liberté de religion ou de conviction, oblige les États à aller au-delà de la lutte contre la « discrimination formelle » pour parvenir à « l'égalité réelle ». Bien qu'éliminer la discrimination formelle exige de lever les obstacles pour faire en sorte que la constitution, les lois et les textes de politique générale d'un État n'entraînent pas de discrimination fondée sur des motifs interdits, assurer l'égalité réelle implique notamment « l'adoption immédiate des mesures nécessaires afin de prévenir, réduire et éliminer les situations et les comportements qui génèrent ou perpétuent une discrimination concrète ou de facto »²⁰. En outre, des initiatives à plus long terme sont nécessaires et elles devraient amener les États à prendre des mesures positives pour faire en sorte que les personnes appartenant à des minorités religieuses ou de conviction²¹ puissent jouir des droits et des libertés religieuses en permanence et à égalité avec les membres de la religion ou de la conviction majoritaires. Ainsi, comme l'ont souligné les précédents titulaires de mandat, l'égalité de traitement n'est pas synonyme de traitement identique.

3. Indivisibilité, corrélation et renforcement mutuel des droits

37. La discrimination religieuse n'existe pas seulement quand le droit d'un individu de manifester sa foi ou sa conviction est limité ou entravé par l'État ou par des acteurs non étatiques. Elle peut aussi exister quand l'exercice des autres droits fondamentaux – par exemple le droit à la santé, à l'éducation et à la liberté d'expression – est limité ou entravé par l'État ou par des acteurs non étatiques au nom de la religion, ou en fonction de la religion ou des convictions d'une personne.

38. Dans certains États où la religion bénéficie d'un statut « officiel » ou privilégié, d'autres droits fondamentaux, notamment les droits des femmes, des personnes appartenant aux minorités religieuses et des personnes lesbiennes, gays, bisexuelles, transgenres et intersexuées – sont excessivement restreints ou altérés par la menace de sanctions découlant de l'observation obligatoire de l'orthodoxie imposée par l'État qui se manifeste notamment par la réglementation de la tenue des femmes (par exemple, le port du hijab), ou par la nécessité de cacher son orientation sexuelle ou son identité de genre.

¹⁷ Voir art. 2, par. 2, de la Déclaration sur l'élimination de toutes les formes d'intolérance et de discrimination fondée sur la religion ou la conviction.

¹⁸ Voir art. 27 du Pacte.

¹⁹ Voir, par exemple, l'observation générale n° 18 (1989) du Conseil des droits de l'homme sur la non-discrimination, par. 13 ; et l'observation générale n° 20 (2009) du Comité des droits économiques, sociaux et culturels sur la non-discrimination dans les droits économiques, sociaux et culturels.

²⁰ Voir l'observation générale n° 20, par. 9, du Comité des droits économiques, sociaux et culturels. Voir également Nazila Ghanea, « *Religion, Equality and Non-Discrimination* », publié par J. Witte et C. Green, *Religion and Human Rights* (2011).

²¹ Voir A/HRC/22/51.

39. Le Rapporteur spécial note aussi avec inquiétude la tendance croissante de certains États, groupes et individus à invoquer des questions de « liberté religieuse » pour justifier un traitement différencié de personnes ou de groupes particuliers, notamment les femmes et les membres de la communauté lesbienne, gay, bisexuelle, transgenre et intersexuée (LGBTI). Cette tendance s'observe le plus souvent dans le contexte de l'objection de conscience, y compris chez les fonctionnaires, en ce qui concerne la fourniture au public de certains biens ou services.

40. Une telle discrimination est spécialement nuisible quand les lois et les politiques sont fondées sur l'imposition de certaines prescriptions théologiques ou visions du monde plutôt que sur des justifications accessibles à tous, en particulier lorsqu'il existe un déficit démocratique et des inégalités sociales manifestes fondées sur des critères ethniques ou religieux. Il convient toutefois de noter que la jurisprudence du Comité des droits de l'homme et des juridictions régionales des droits de l'homme affirme qu'il n'est pas acceptable que des individus ou des groupes invoquent la « liberté religieuse » pour perpétuer une discrimination à l'égard de groupes en situation de vulnérabilité, notamment de personnes appartenant à la communauté LGBTI, lorsqu'il s'agit de la fourniture de biens ou de services dans la sphère publique.

41. Il importe de noter la fréquence à laquelle l'adhésion des États à des principes fondés sur la foi compromet leur capacité à protéger les droits fondamentaux des femmes. Les nombreuses réserves fondées sur la religion avancées par les États parties à la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes en sont un bon exemple. L'ampleur des restrictions imposées aux droits des femmes justifiées par les États au nom de la religion, notamment celles qui limitent leur participation à la vie politique, sociale et économique, perpétue un climat favorable aux pratiques préjudiciables aux femmes²² et empêche la société de parvenir à l'égalité des sexes. Ces pratiques incluent notamment le déni d'accès aux services de santé procréative et le refus de prévoir des garanties juridiques et politiques adéquates contre la violence intrafamiliale qui se manifeste sous la forme de viol conjugal et de « crimes d'honneur »²³.

42. Le Rapporteur spécial aimerait réaffirmer que la liberté de religion ou de conviction ne peut jamais servir à justifier les violations des droits des femmes et des filles et qu'il ne peut plus être tabou d'exiger que ces droits l'emportent sur les croyances intolérantes invoquées pour justifier une discrimination à l'égard des femmes²⁴. Il serait contraire à la fois aux droits fondamentaux des femmes et aux dispositions de la liberté de religion ou de conviction de permettre qu'un ensemble de droits (à savoir les droits des femmes) soient restreints au nom de la défense du droit à la liberté de religion ou de conviction.

43. Le Rapporteur spécial note aussi le chevauchement et le rapport parfois tendu existant entre l'exercice de la liberté de religion ou de conviction et celui des libertés d'expression, de réunion pacifique et d'association (art. 19, 21 et 22 du Pacte, respectivement). La critique de la religion, des chefs religieux ou de la doctrine, qui est souvent un exercice de la liberté d'expression, ne constitue pas une violation de la liberté de religion ou de conviction. Dans ses précédents rapports, le Rapporteur spécial a souligné le lien particulier existant entre les articles 18 et 19 du Pacte, en relevant que les lois sanctionnant le blasphème et l'apostasie devraient être abrogées²⁵.

4. Restrictions au droit de manifester la liberté de religion ou de conviction

44. Bien que le droit international des droits de l'homme autorise certaines restrictions à la manifestation d'une religion ou d'une conviction concernant le culte, l'accomplissement

²² Voir recommandation générale/observations générales conjointes n° 31 du Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes et n° 18 du Comité des droits de l'enfant sur les pratiques préjudiciables.

²³ Voir par exemple l'observation générale n° 28 (2000) du Comité des droits de l'homme sur l'égalité des droits entre les hommes et les femmes, par. 21.

²⁴ Voir A/65/207, par. 69 ; A/66/156, par. 16 ; A/68/290, par. 30 ; A/HRC/16/53, par. 16 ; A/HRC/19/60/Add.1, par. 44 ; et A/HRC/34/50, par. 50.

²⁵ Voir A/72/365 ; A/HRC/34/50 ; A/HRC/31/18 ; et A/HRC/22/17/Add.4. Voir aussi à l'adresse www.ohchr.org/Documents/Press/Faith4Rights.pdf.

des rites, les pratiques et l'enseignement (souvent appelée *forum externum*), toute limitation quelle qu'elle soit doit être l'exception et non la règle. Ces restrictions doivent être interprétées de manière stricte et ne pas être discriminatoire à l'égard des personnes appartenant à une religion ou à une conviction. En outre, c'est à ceux qui souhaitent les imposer qu'incombe l'obligation d'en apporter la justification.

45. En vertu du paragraphe 3 de l'article 18 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques qui doit être strictement interprété, toutes les restrictions imposées à la liberté de religion ou de conviction doivent être prévues par la loi, nécessaires et directement liées à la poursuite d'un but légitime : la protection de « la sécurité, de la santé, de la moralité ou de l'ordre publics, ou des droits fondamentaux et des libertés d'autrui ». Ces limitations doivent également être proportionnées à la réalisation de l'objectif légitime et donc, les moins restrictives parmi toutes les mesures adéquates disponibles. Une analyse des informations publiées par les mécanismes de défense des droits de l'homme, notamment les organes conventionnels comme le Comité des droits de l'homme, montre que de nombreux États utilisent les restrictions de manière générale et non à titre exceptionnel et omettent souvent de fournir de quelconques justifications aux limites qu'ils imposent à la liberté de religion ou de conviction, conformément au critère énoncé au paragraphe 3 de l'article 18 du Pacte. Le Rapporteur spécial relève avec inquiétude la prévalence de pays qui ont adopté un ensemble complexe de réglementations restreignant illégalement les diverses manifestations de la liberté de religion ou de conviction sur la base de concepts vagues et généraux tels que « l'identité nationale », « l'unité nationale » ou la « culture ». En outre, en vertu du droit international des droits de l'homme, la « sécurité nationale » ne peut être invoquée comme motif pour limiter la liberté de manifester sa foi ou ses convictions.

46. Certaines des réglementations les plus couramment appliquées portent directement atteinte à l'autonomie et à la gestion interne des communautés religieuses, y compris au droit de faire du prosélytisme et de propager la foi, à la liberté de fonder et d'entretenir des institutions charitables ou humanitaires, et au droit de former, nommer et élire des dirigeants de la communauté et des membres du clergé²⁶. Le Rapporteur spécial observe que les États qui s'identifient officiellement à une religion ou entretiennent des liens étroits avec une ou plusieurs religions particulières, ou ceux hostiles à la religion, sont les plus enclins à ce type d'ingérence illicite.

47. Néanmoins, les États qui adoptent des modèles de gouvernance plus laïcs ou neutres peuvent aussi enfreindre le paragraphe 3 de l'article 18 du Pacte s'ils interviennent largement, sans discernement et de manière intempestive dans la manifestation d'une religion ou d'une conviction en alléguant la protection des autres droits, par exemple, le droit à l'égalité des sexes ou à l'orientation sexuelle. Ces efforts de protection doivent être conciliés avec l'obligation de préserver la liberté de religion ou de conviction dont la manifestation peut faire l'objet de restrictions si elle conduit à la violation des droits et des libertés d'autrui. Si ces droits entrent en conflit *in fine*, il faut, par une soigneuse analyse au cas par cas, faire en sorte que dans la pratique tous puissent cohabiter ou soient protégés par des aménagements raisonnables.

D. Incidences et conséquences des relations entre État et religion sur la mise en œuvre des protections de la liberté de religion ou de conviction

48. Qu'ils soutiennent une religion officiellement ou dans la pratique ou qu'ils ne s'identifient pas à une confession, ou poursuivent des politiques visant à restreindre la religion ou les convictions dans la vie publique, nombre d'États prennent des mesures et se livrent à des pratiques qui se traduisent par une série d'entraves et/ou de violations à la liberté de religion ou de conviction et/ou des droits connexes. Bien que ceux qui imposent des religions officielles à leur population ou cherchent à restreindre toutes les formes de confession soient les plus enclins à violer le droit à la liberté de religion ou de conviction, en matière de relations entre État et religion aucun modèle de gouvernance n'est vraiment

²⁶ Voir par exemple l'article 6 de la Déclaration sur l'élimination de toutes les formes d'intolérance et de discrimination fondées sur la religion ou la conviction.

épargné par des restrictions illégales ou des atteintes abusives aux manifestations de la religion ou de la conviction.

49. Par exemple, les États hostiles à la religion qui s'efforcent « d'assainir » la sphère publique en la débarrassant de toute religion ou croyance, ou en rejetant les mesures d'aménagement, peuvent dans certains cas, enfreindre leur obligation de respecter le droit de chacun de manifester sa foi ou sa conviction. Ces efforts peuvent aussi avoir pour effet de ne pas satisfaire au « critère » de non-discrimination qui impose aux États de réaliser l'égalité formelle et réelle de tous les individus, y compris les membres des groupes vulnérables comme les minorités religieuses.

50. Ainsi, indépendamment des relations que les États peuvent alléguer ou peuvent avoir avec les religions ou convictions, la manière dont ils soutiennent, entravent, réglementent et limitent la religion dans la sphère publique ou privée et la mesure dans laquelle ils le font, influent largement sur la mise en œuvre des obligations relatives aux droits de l'homme. La mesure dans laquelle les actions de l'État interfèrent avec la religion ou la conviction ou portent atteinte à d'autres droits fondamentaux, et l'ampleur des liens existant entre gouvernement et institutions religieuses, ont de sérieuses incidences sur la capacité de cet État à respecter, protéger et promouvoir la liberté de religion ou de conviction.

1. États ayant adopté des religions officielles ou privilégiées

51. La majorité des États ayant adopté une religion officielle ou qui privilégient une religion particulière élaborent des systèmes pour gérer les différents niveaux d'appui accordés à la religion privilégiée et dans de nombreux cas, aux autres religions pratiquées sur leur territoire. Cela signifie que dans la plupart de ces pays, les institutions d'une ou de plusieurs confessions bénéficient de prérogatives exclusives. Les États qui s'identifient officiellement à une religion particulière ou lui confèrent une préférence sont généralement plus enclins que les autres à s'ingérer dans les pratiques religieuses²⁷. Selon une étude récente, en 2015, quelque 78 % des États ayant une religion dotée d'un statut officiel ou privilégié s'ingéraient dans une certaine mesure dans la pratique religieuse des individus ou des groupes de conviction²⁸.

a) « États religieux »

52. Un sous-ensemble de ces pays, considérés comme des « États religieux », se reconnaissent officiellement comme des États confessionnels ou des États qui propagent officiellement une religion particulière et encouragent leurs citoyens à faire de même. Ils disposent généralement de systèmes d'appui qui accordent de fait à la religion officielle un monopole dans les affaires religieuses et publiques. Ce faisant, les États religieux s'emploient activement à défendre et à propager les religions d'État – effort allant parfois à l'encontre d'une série d'autres obligations qui doivent aussi être observées, tant pour réaliser la liberté de religion ou de conviction pour tous que pour protéger toute une gamme d'autres droits fondamentaux.

53. Les efforts déployés par les autorités pour garantir et préserver le monopole que les religions d'État exercent en matière d'affaires publiques dans ces pays implique souvent : a) des restrictions importantes imposées aux droits des individus qui n'adhèrent pas à la religion majoritaire ; b) une forte réglementation des institutions et associations des religions minoritaires ; et c) une propension à imposer les préceptes de la religion d'État. De ce fait, les États religieux sont davantage enclins à faire preuve de discrimination à l'encontre des religions minoritaires et tendent à restreindre fortement la liberté de religion ou de conviction pour tous.

54. Dans certains de ces pays, les membres des confessions non privilégiées ne sont pas autorisés à manifester en public des actes d'expression religieuse parmi les adeptes de la religion protégée, et leurs lieux de culte sont souvent placés sous la surveillance des autorités pour veiller à ce que les membres de la religion protégée n'assistent pas aux services religieux qui s'y déroulent. Les autorités peuvent aussi interdire aux femmes de

²⁷ Fox, *Political Secularism* (voir note 2).

²⁸ Pew Research Center, « *Many Countries Favour Specific Religions* » (voir note 5).

prier en public ou leur imposer un code vestimentaire. En outre, la conversion des minorités religieuses à la religion d'État est encouragée, mais les conversions dans d'autres religions, contrairement aux intérêts de l'État, sont vivement découragées, voire sanctionnées. Cela signifie aussi que le prosélytisme exercé par les membres des religions ou des convictions minoritaires à l'intention des adeptes de la religion prédominante est également fermement découragé ou interdit.

55. La constitution de certains États religieux attribue une position et un rôle prééminents aux préceptes de la religion d'État, par exemple en exigeant que la doctrine religieuse soit « une source » voire « la source » de la législation, ou en interdisant l'adoption de lois qui contreviennent à cette doctrine. Une telle imbrication entre les organes politiques de l'État, la gouvernance et l'autorité religieuse entraîne souvent l'intégration des lois religieuses aux activités législatives, exécutives et judiciaires de l'État. Cela inclut les lois qui définissent les relations entre l'État religieux et les religions minoritaires, et les textes régissant le statut personnel, notamment les questions relatives aux droits sexuels et procréatifs, au mariage, au divorce, à la garde des enfants et à l'héritage.

56. Les membres d'une confession particulière peuvent jouir d'un accès privilégié aux emplois publics et notamment se voir réserver le poste de chef de l'État ou du gouvernement ou autres postes clés. Les femmes peuvent être exclues de certains postes publics, tel celui de chef de l'État, ou de certains postes du système judiciaire. Le gouvernement peut aussi exercer un contrôle sur les postes du clergé de la religion dominante.

57. L'instruction religieuse peut être obligatoire dans les écoles publiques où les autorités peuvent d'autres manières porter atteinte à la liberté de religion ou de conviction des enfants ou aux droits des parents concernant l'éducation de leurs enfants. Les minorités religieuses peuvent se heurter à de graves restrictions touchant à l'enseignement de leurs traditions ou à la formation des membres de leur clergé.

58. Plusieurs États ayant une religion officielle ou privilégiée restreignent la liberté de religion ou de conviction en interdisant officiellement certains groupes religieux. Parmi les pays dans le monde qui appliquent ce type d'interdiction, 44 % ont une religion d'État officielle et 24 % une religion privilégiée ou protégée. L'interdiction des groupes religieux est nettement moins fréquente dans les États sans religion officielle ou privilégiée, puisque seuls trois pays de cette catégorie maintenaient en 2015 l'interdiction formelle de groupes particuliers²⁹. Outre les États qui érigent en infraction pénale l'athéisme, le recours à des lois réprimant le blasphème et l'apostasie équivaut à une interdiction de fait de la manifestation des convictions humanistes et non religieuses.

b) *États « de type laïque » ayant adopté des religions officielles ou privilégiées*

59. Contrairement aux États religieux dans lesquels gouvernement et religion sont étroitement liés, un certain nombre d'États déclarent des religions officielles ou expriment leur préférence à l'égard d'une ou de plusieurs religions, ce qui a pour effet de rendre les autres confessions inégales en droit, mais sans nécessairement créer des inégalités entre les adeptes des confessions ou des convictions qui ne sont pas soutenues par l'État. Ces pays possèdent généralement des mécanismes de séparation entre religion et État, souvent en ignorant que les postulats religieux ont une incidence sur les choix politiques et juridiques ou sur l'action des pouvoirs publics.

60. Dans d'autres cas, ces États confèrent aux religions une préférence à plusieurs niveaux en octroyant à l'une d'entre elles la majorité des prérogatives, tandis que d'autres en reçoivent moins, et d'autres moins encore. Ailleurs, les confessions ou les groupes de convictions multiples se voient accorder des prérogatives, moins nombreuses toutefois que celles accordées à la religion favorite. Enfin, les confessions multiples peuvent bénéficier de prérogatives exclusives. Nombre de ces États coopèrent activement avec les institutions de la religion officielle en leur conférant un rôle préservé et autonome dans la société, reconnu au niveau constitutionnel. Dans ce type d'États, les communautés religieuses

²⁹ Ibid.

peuvent jouer un rôle important dans la société et collaborer avec les autorités civiles pour parvenir à des objectifs communs³⁰.

61. Certains de ces États ont beaucoup en commun avec ceux qui ne s'identifient pas à une religion. Toutefois, même en l'absence de discrimination flagrante, celle-ci peut revêtir des formes indirectes ou cachées. Elle peut se manifester, par exemple, dans le secteur de l'éducation par un financement discriminatoire ou par l'inefficacité des options de dérogation à l'enseignement religieux obligatoire dans les écoles publiques, ou en ce qui concerne l'observation des jours de repos. Certaines formes de manifestations religieuses peuvent aussi se voir privilégiées par rapport à d'autres car ces États les considèrent comme des reflets du patrimoine culturel ou leur attribuent une signification laïque, telles que « valeurs nationales » ou « tradition ».

2. États qui ne s'identifient pas à une religion

62. Un grand nombre d'États (53 %) de différentes cultures et dans toutes les régions du monde ne s'identifient pas à une religion. Ils se distinguent essentiellement par l'attention particulière accordée au principe de non-discrimination et par la nécessité de maintenir une équidistance entre l'ensemble des communautés de conviction et l'État – y compris dans le domaine des pratiques religieuses, et que certaines traditions en matière de religion ou de conviction soient ou non considérées comme appartenant au patrimoine historique ou culturel national.

63. Dans certains cas, ces États soutiennent la religion en prévoyant divers aménagements tels que des prestations financières versées à toutes les confessions qui conservent leur indépendance vis-à-vis de l'État (« variante coopérante »). Les communautés de conviction non religieuses peuvent toutefois en être exclues. Dans d'autres cas, il n'y a pas de financement direct mais d'autres formes d'aides sont fournies comme des exonérations fiscales (« variante conciliante »). Certains de ces États prônent la séparation d'avec toutes les religions comme un moyen de protéger à la fois l'État et les communautés religieuses contre toute ingérence réciproque. D'autres vont au-delà de la séparation et appellent à la laïcité par principe, les manifestations de pratiques religieuses étant toujours strictement réservées à la sphère privée. Dans tous les cas, les communautés religieuses remplissent leurs fonctions de manière autonome³¹.

64. Ces États semblent les plus en mesure de respecter toute une série de droits fondamentaux, y compris le droit à la liberté de religion ou de conviction. Par exemple, la séparation en vigueur entre religion et politique leur laisse davantage l'opportunité de jouer le rôle de garants impartiaux de la liberté de religion ou de conviction pour tous ; les autorités peuvent ainsi mieux faire face dans des conditions d'égalité aux crimes haineux et à l'incitation à la haine religieuse et offrir une aide judiciaire égale à tous les individus, quelles que soient leurs communautés religieuses ou de conviction. Les écoles laïques sont également davantage susceptibles d'inculquer à leurs élèves des connaissances religieuses (enseignées de manière impartiale) fondées sur l'histoire objective, et les valeurs et les références religieuses peuvent être intégrées au discours politique et concurrencer les convictions et autres principes non religieux sur le « marché aux idées » pour influencer l'action des pouvoirs publics.

65. Toutefois, ces États peuvent aussi dans la pratique se heurter à des difficultés. Par exemple, les prérogatives accordées sur une base d'égalité peuvent être plus accessibles aux communautés religieuses reconnues qu'à certains groupes nouveaux ou récents qui ont parfois du mal à être admis et continuent d'être perçus comme des « sectes » et/ou sont entachés de ce stéréotype. En outre, dans certains cas, lorsque les tentatives d'intégration des différences religieuses sont rejetées comme des signes de favoritisme ou de traitement différencié inapproprié de l'État, il peut y avoir un recul de la liberté de religion ou de conviction, souvent au nom des « autres droits ». Une série de procédures judiciaires, de débats dans les médias et d'initiatives politiques ont contribué à ce processus de transformation, en mettant en cause certains rites et usages religieux comme la circoncision

³⁰ Dawood Ahmed, *Religion-State Relations* (voir note 4), p. 11.

³¹ Cole Durham, « Pattern of Religion State Relations » (voir note 3).

masculine, l'abattage casher et le port de signes religieux. Cette réglementation de la pratique religieuse tend parfois à « ériger une barrière entre la conscience de l'être humain et les actes qui expriment cette conscience »³² et ignorer le caractère essentiel de certaines formes de pratiques pour la conscience et l'action individuelles.

66. Bien qu'ils semblent les mieux placés pour assurer la protection mutuelle de la religion et de l'État et pour reconnaître l'universalité de la liberté de conscience, la mesure dans laquelle le modèle est capable d'atteindre son objectif est largement liée à la capacité et à la volonté de ces États de mettre en œuvre leurs politiques officielles. Ainsi, certains de ceux qui revendiquent leur non-adhésion à une religion ont du mal à respecter cet engagement lorsque la règle de droit est méconnue et que la politisation et la montée de la xénophobie remettent en cause les fondements neutres ou laïques de l'État. C'est pourquoi, à l'instar de tous les autres modes de relations entre État et religion, le degré de conformité des lois de la religion nationale aux normes internationales et les niveaux d'observation de la règle de droit, et de tolérance et de respect de la diversité, en droit comme en pratique, sont les déterminants requis pour pouvoir jouer de manière fiable et impartiale le rôle de garant de la liberté de religion ou de conviction pour tous³³.

3. États hostiles à la religion

67. Dix pays dans le monde poursuivent une politique répressive en matière de religion. La politique fortement restrictive ainsi mise en œuvre dans ces États par les autorités est souvent associée à l'athéisme officiel qui y est prôné. Ce modèle a pour principale spécificité la volonté de l'État d'exercer un contrôle sur la religion dans la sphère publique et parfois dans la sphère privée. Les réglementations sont appliquées de manière à maintenir la religion en dehors des affaires publiques. Les autorités entretiennent une perception négative des religions quelles qu'elles soient. En d'autres termes, l'obligation de permettre à chacun d'exercer sa liberté de religion ou de conviction n'est pas respectée.

68. Paradoxalement, l'attitude de ces États n'est pas contraire à celle de leur extrême opposé : les « États confessionnels » qui imposent la religion aux individus. Les huit principaux destinataires des communications émises par le titulaire de mandat appartiennent à ces deux catégories. Dans les deux cas, l'État revêt un caractère sacré et nulle autre religion ou conviction ne doit rivaliser avec l'idéologie étatique. De ce fait, ces États ont un contexte global répressif comportant des éléments de coercition. Les restrictions imposées aux pratiques religieuses sont souvent énoncées au nom de « l'égalité » de tous les citoyens. Toutefois, l'égalité des chances en matière d'exercice de ces droits peut être inexistante. En fait, toutes les formes de liberté (individuelles) sont sacrifiées au nom de l'égalité (collective).

69. Ces États tendent à imposer de fortes restrictions qui se traduisent par de nombreuses violations avérées du droit à la liberté de religion ou de conviction. En outre, d'autres droits interdépendants et complémentaires sont aussi invariablement bafoués, notamment les droits à la liberté d'opinion, d'expression, de réunion pacifique et d'association qui sont tous interdépendants et indissociables. Parmi les exemples les plus notables de cette interpénétration des droits figure la capacité de faire valoir ses opinions, et de présenter, rédiger, publier, diffuser ou importer des publications religieuses – comme de pratiquer les rites en commun avec d'autres. La censure exercée sur la presse, les médias et les publications entrave nombre de ces droits.

70. La liberté de conscience peut ne pas être reconnue, par exemple dans le cas du service militaire obligatoire pour les objecteurs de conscience, quand l'État ne prévoit pas de solution de remplacement compatible avec les raisons de l'objection de conscience, qui offre un statut civil ou de non-combattant, soit dans l'intérêt public et n'ait pas le caractère d'une sanction³⁴.

³² Voir Sheldon Leader, "Freedom and Futures", in *Modern Law Review*, vol. 70, iss. 5, p. 713-30.

³³ Voir A/HRC/25/58, par. 37. Voir également Bielefeldt, Ghanea et Wiener, *Freedom of Religion or Belief* (note 15), p. 357.

³⁴ Voir résolution 24/17, par. 9, du Conseil des droits de l'homme ; et A/HRC/35/4, par. 21.

71. Le prosélytisme est aussi fréquemment proscrit pour tous les groupes religieux. L'observation publique ou privée des pratiques religieuses, du culte ou des coutumes est fréquemment interdite. Il en va de même de l'accès aux lieux de culte et de leur construction. Dans le cadre de son mandat, le Rapporteur spécial a reçu des informations selon lesquelles dans certains pays, la fréquentation des lieux de culte est limitée en fonction de l'âge et du lieu, ou l'observation de certaines pratiques religieuses, telles celles relatives à l'alimentation ou au jeûne, est interdite. Les limites imposées à la liberté de circulation peuvent se traduire par des restrictions aux voyages à l'étranger qui ont pour but l'accomplissement d'activités liées à la foi.

72. Ces États interviennent aussi couramment dans l'organisation interne des communautés confessionnelles, par exemple, en ce qui concerne la nomination des ecclésiastiques, ou la langue, le contenu et la durée des services religieux. Dans certains cas, l'État peut désigner le chef religieux d'une communauté tout en persécutant le chef spirituel choisi par la communauté elle-même. L'État peut même créer une organisation religieuse officielle afin de contrôler une religion plutôt que de la soutenir. La culture coercitive présente dans ces pays ne laisse pas la place à des lieux propices à une contestation discursive de l'autorité établie. Les restrictions imposées à la manifestation de la religion outrepassent le critère de proportionnalité ou se justifient par des motifs non prévus par le droit international, par exemple, « l'unité nationale », « l'harmonie religieuse » ou « la propension à semer la discorde dans le peuple et entre les religions ». Des arguments liés à la sécurité sont de plus en plus invoqués pour empêcher l'expression de la religion ou des convictions. Les nouveaux groupes religieux sont souvent déclarés « dangereux » pour « l'identité nationale », alors même que le paragraphe 3 de l'article 18 du Pacte n'inclut pas la sécurité nationale comme motif légitime de restreindre la manifestation de la religion ou de la conviction. Des arrestations sont effectuées pour cause d'activités religieuses et des responsables religieux ou des adeptes d'une confession peuvent faire l'objet d'une détention prolongée ou de harcèlement.

73. Dans certains cas, l'éducation religieuse est interdite dans les écoles publiques ou privées. D'une manière générale, l'enseignement religieux est étroitement encadré, notamment par un contrôle direct exercé par le Gouvernement sur les enseignants et par les restrictions imposées à la gestion des écoles religieuses. Les lois relatives à la censure peuvent limiter la disponibilité des ouvrages religieux, à l'exception de ceux officiellement approuvés par l'État. Les publications officielles ou semi-officielles du Gouvernement peuvent diffuser une propagande antireligieuse.

74. Des exigences d'enregistrement discriminatoires ou pesantes peuvent être imposées aux organisations religieuses. Cela peut consister à fixer des critères élevés d'admissibilité concernant leur nombre, leur répartition géographique ou leur ancienneté dans le pays, ou à exiger que les demandes d'enregistrement soient signées par tous les membres de l'organisation religieuse et contiennent des informations personnelles détaillées ; ou à imposer à une association religieuse d'exercer ses activités uniquement à l'adresse indiquée sur ses documents d'enregistrement, comme à exiger un renouvellement périodique de cet enregistrement.

III. Conclusions et recommandations

75. **Bien que le droit international ne prescrive pas un mode particulier de relations entre État et religion, les communications émises par le titulaire de mandat montrent que certains types de relations sont plus souvent que d'autres associés à des violations de la liberté de religion ou de conviction. Ces relations sont extrêmement variées et complexes, mais les trois grands modes qui peuvent être discernés fournissent une base d'analyse utile pour étudier les difficultés auxquelles se heurtent les États en matière de promotion et de protection de la liberté de religion ou de conviction. On distingue ainsi : a) les États qui ont adopté des religions officielles ou privilégiées ; b) les États qui ne s'identifient pas à une religion ; et c) les États qui mènent des politiques visant à restreindre fortement le rôle de la religion.**

76. Tous les États, quelles que soient leurs relations avec la religion, se heurtent à des difficultés dans le domaine des droits de l'homme. Toutefois, deux modes de relations examinés dans le présent rapport présentent des aspects qui semblent fortement incompatibles avec les diverses obligations incombant aux États en matière de respect de la liberté de religion ou de conviction. Il s'agit des relations entretenues respectivement par les États « confessionnels » et par les États ayant une perception négative du rôle de la religion dans les affaires publiques. L'importance du soutien accordé par les États à une religion officielle, le degré auquel ils l'imposent, et la mesure dans laquelle ils contrôlent, réglementent et restreignent la religion, influent largement sur leur propension à promouvoir et à protéger la liberté de religion ou de conviction. Par ailleurs, les États hostiles à la religion tendent à imposer des restrictions à toutes les confessions, y compris à celle à laquelle appartient la majorité de leur population. Paradoxalement, alors même qu'ils représentent des modèles diamétralement opposés en matière de soutien au rôle de la religion dans la vie publique, les États qui « imposent une religion céleste » et ceux qui « entravent lourdement » la religion visent tous à établir un monopole idéologique ; ils sont de ce fait souvent coercitifs et exercent généralement une discrimination à l'encontre de ceux qui ne partagent pas leurs vues.

77. Les États qui imposent une religion officielle restreignent très fortement la liberté de religion ou de conviction et exercent souvent une discrimination à l'égard des personnes appartenant aux minorités religieuses, des femmes, des personnes lesbiennes, gays, bisexuelles, transgenres et intersexuées, des convertis ou des apostats et des non-croyants. Les États hostiles à la religion restreignent également fortement la liberté de religion ou de conviction de tous ceux qui manifestent une croyance contraire à l'athéisme officiel. Dans les deux cas, l'ensemble des droits interdépendants et complémentaires telles que les libertés d'opinion, d'expression, de réunion pacifique et d'association, sont également invariablement bafoués. Ainsi, dans ces deux modèles, même les personnes appartenant à la religion numériquement majoritaire peuvent faire l'objet de répression et de persécution.

78. Les États qui manifestent des préférences à l'égard d'une ou de plusieurs religions se livrent souvent à des pratiques qui portent indûment atteinte à la liberté de religion ou de conviction des personnes, en particulier celles appartenant aux minorités religieuses ou de conviction qui peuvent être stigmatisées et faire l'objet de discrimination en raison d'une « hiérarchisation » *de facto* ou *de jure* des confessions. Les confessions privilégiées par l'État ont généralement une présence historique dans le pays et la reconnaissance préférentielle qui leur est accordée peut être motivée par la volonté d'inclure également les minorités religieuses dans l'édification nationale. Cela s'accompagne toutefois souvent d'une discrimination exercée à l'encontre des religions plus récentes, notamment par des exigences d'enregistrement contraignantes associées à un refus de reconnaissance, ou par des mesures destinées à maintenir l'harmonie interconfessionnelle par le biais de lois qui proscrivent les infractions religieuses ou privilégient de toute autre manière les droits religieux collectifs aux droits individuels.

79. Les États qui ne s'identifient pas à une religion représentent la catégorie numériquement la plus importante des trois et sont de ce fait très divers. Ils ont pour caractéristique de traiter l'ensemble des communautés religieuses de manière égale, bien qu'il existe des variantes entre les États plus favorables à un rôle de la religion dans la société et ceux enclins à limiter la pratique religieuse à la sphère privée. Si beaucoup d'États appartenant à ce modèle sont favorables au respect de la liberté de religion ou de conviction, ils rencontrent néanmoins de nombreuses difficultés, notamment en matière de gestion des conflits entre les différents droits fondamentaux. Une forte convergence entre les valeurs sociales et les pratiques religieuses réduit les conflits entre le droit à la liberté de religion et les autres droits fondamentaux. Cependant, là où existe une pluralité de valeurs sociales, des politiques ignorant les différences peuvent créer de facto une hiérarchie des droits lorsque les lois de caractère général imposent des charges disproportionnées aux minorités religieuses, sauf si des mesures d'aménagement raisonnable sont adoptées.

80. Bien que ces trois grandes catégories d'États soient utiles à l'analyse, elles présentent néanmoins d'importantes différences. Les États ayant des formes d'adhésion « modérées » à la religion, c'est-à-dire ceux dont l'attachement à la religion est symbolique et dépourvu de toute signification politique ou juridique, semblent avoir davantage en commun avec certains de ceux qui ne s'identifient pas à une religion, en particulier lorsqu'il existe de forts engagements en faveur de l'égalité et de la non-discrimination et une reconnaissance du rôle positif des religions et des convictions dans la société. De même, les États appartenant à la catégorie de ceux qui ne s'identifient pas à une religion risquent de bafouer leur obligation de respecter la liberté de religion ou de conviction des personnes appartenant aux minorités religieuses, en particulier quand ils privilégient la laïcité doctrinale aux préoccupations religieuses et poursuivent des politiques qui ignorent les différences.

81. Le droit international des droits de l'homme impose aux États d'être les garants impartiaux de l'exercice de la liberté de religion ou de conviction par tous les individus et groupes se trouvant sur leur territoire et relevant de leur juridiction. En outre, il n'y a pas de hiérarchie des droits de l'homme et lorsque la liberté de religion entre en conflit avec le droit à la non-discrimination et à l'égalité ou avec les lois de caractère général, il faut avant tout faire en sorte que tous les droits fondamentaux soient préservés, y compris au moyen d'aménagements raisonnables. Dans un contexte de diversité croissante, il apparaît évident que l'État, en tant que garant impartial des droits de chacun, est le plus souvent susceptible de remplir son rôle quand il adopte une attitude de coopération et de compromis sans se réclamer d'une religion. Il est en effet difficile de concevoir une application de la notion de religion d'État qui, dans la pratique, n'ait pas d'effets discriminatoires sur la diversité des « autres » confessions créées³⁵.

82. Bien que de nombreux États s'engagent à garantir la liberté de religion ou de conviction, certaines mesures de protection sont plus restreintes que celles spécifiées par l'article 18 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, ou incluent des limitations contraires au droit international. Divers États ne prévoient pas de garanties juridiques en faveur de certaines communautés religieuses ou interdisent de fait ces communautés, ou les soumettent à des procédures d'enregistrement très lourdes, leur refusant ainsi la personnalité juridique. Le Rapporteur spécial recommande que le cadre juridique des États soit harmonisé avec les garanties de la liberté de religion ou de conviction spécifiée dans le droit international des droits de l'homme en tant que droit universel de la personne.

83. Les lois punissant le blasphème, qui servent souvent à défendre la religion ou les vérités proclamées soutenues par l'État (et existent même dans les États qui ne s'identifient pas officiellement à une religion), répriment l'exercice de la liberté de religion ou de conviction et la capacité à engager un dialogue sain sur la religion. Elles sont également employées pour cibler les dissidents politiques, les humanistes, les non-croyants ou tous les penseurs religieux qui expriment des opinions théologiques différentes de la religion parrainée par l'État. Comme l'ont également préconisé plusieurs plans d'action internationaux récents, les lois réprimant le blasphème doivent être abrogées sans tarder³⁶ et sont incompatibles avec le Pacte³⁷.

84. L'État doit reconnaître que, bien qu'il y ait des droits associatifs, la liberté de religion ou de conviction appartient à l'individu et non au groupe en tant que tel. Ainsi, les lois réprimant la conversion sont incompatibles avec le cadre international des droits de l'homme et constituent une atteinte illégale au droit absolu à la liberté de pensée, de conscience, de religion ou de conviction.

³⁵ Voir Bielefeldt, Ghanea et Wiener, *Freedom of Religion or Belief* (note 15), p. 341.

³⁶ Voir A/72/365, par. 28 et 76.

³⁷ Voir l'observation générale n° 34 (2011) du Comité des droits de l'homme, sur la liberté d'opinion et d'expression, par. 48.1

85. Le droit des parents d'offrir à leurs enfants une éducation morale et religieuse conforme à leurs conceptions religieuses et aux capacités d'évolution de l'enfant, doit être pleinement respecté. À cet égard, le Rapporteur spécial souhaite souligner les informations utiles fournies dans le Document final de la Conférence internationale consultative sur l'éducation scolaire en relation avec la liberté de religion ou de conviction, la tolérance et la non-discrimination³⁸ et dans les Principes directeurs de Tolède sur l'enseignement relatif aux religions et aux convictions dans les écoles publiques³⁹.

86. Lorsqu'un statut juridique privilégié est concédé à certains groupes religieux ou de conviction, il doit l'être en stricte conformité avec le principe de non-discrimination et respecter pleinement le droit à la liberté de religion ou de conviction de tous les êtres humains. La position privilégiée accordée aux groupes religieux ou de conviction ne devrait jamais être exploitée à des fins de politiques axées sur l'identité nationale car cela peut avoir des effets néfastes sur la situation des personnes appartenant à des communautés minoritaires.

87. Il est rappelé aux États leur obligation d'assurer la protection des réfugiés et des migrants quelle que soit leur religion ou leur conviction. L'argument selon lequel les réfugiés et les migrants porteraient atteinte à la composition religieuse traditionnelle d'un pays équivaut à une « territorialisation » de la religion qui viole l'esprit et la lettre du droit universel à la liberté de religion ou de conviction. Les États devraient également réformer le droit de la famille et les dispositions de la loi sur le statut personnel qui peuvent être assimilées à une discrimination *de jure* ou *de facto* à l'égard des personnes appartenant à des minorités religieuses ou de conviction, par exemple en matière d'héritage et de garde d'enfants. Les États devraient mettre en place une politique d'actions publiques symboliques par laquelle ils enverraient un message clair indiquant que les minorités religieuses ou de conviction font partie de la société dans son ensemble. La participation de représentants politiques aux cérémonies organisées par les minorités en est un exemple.

88. Le respect de la liberté de religion ou de conviction est étroitement lié au degré de tolérance et de respect manifesté à l'égard de la diversité au sein d'une société. Le Rapporteur spécial tient à rappeler les recommandations formulées par ses prédécesseurs en encourageant les États à faciliter la communication interconfessionnelle et à investir à la fois dans la connaissance de la religion et dans la connaissance de la liberté de religion.

89. Enfin, le Rapporteur spécial souhaite réitérer l'engagement IV de l'initiative « la foi pour les droits » qui met en garde contre l'utilisation de la notion de « religion d'État » pour exercer une discrimination à l'égard des individus ou des groupes, et contre l'emploi d'une « laïcité doctrinale » qui risque de réduire dans la pratique l'espace nécessaire au pluralisme religieux ou de conviction⁴⁰. Il souligne que les États doivent satisfaire à un certain nombre d'obligations, notamment adopter des mesures qui garantissent l'égalité structurelle, et réaliser pleinement la liberté de religion ou de conviction. À la lumière de ces obligations, le Rapporteur spécial rappelle l'importance que revêt l'adoption d'un modèle de relations entre État et religion conforme au principe de « distance respectueuse » – c'est-à-dire la séparation sur le plan politique et juridique, mais non social, de la religion – qui repose sur un « profond enracinement de la laïcité fondée sur les droits de l'homme ». Ce modèle garantit « que l'État n'a pas recours à l'exclusivité religieuse ou à des préjugés religieux en matière de culture, d'identité, d'instruction ou même à titre symbolique, pour des fins à court terme et des intérêts particuliers, mais qu'il s'emploiera en permanence à créer des espaces d'intégration pour tous dans un effort efficace et constant »⁴¹.

³⁸ Voir E/CN.4/2002/73, annexe.

³⁹ Voir à l'adresse www.osce.org/odihr/29154?download=true.

⁴⁰ Voir à l'adresse www.ohchr.org/Documents/Press/Faith4Rights.pdf.

⁴¹ Voir Bielefeldt, Ghana et Wiener, *Freedom of Religion or Belief* (note 15), p. 355 à 359.