

LE PROJET DE CONVENTION
DES NATIONS UNIES SUR L'ELIMINATION
DE TOUTES LES FORMES D'INTOLERANCE RELIGIEUSE*¹

par

Marcel LALIGANT

Assistant à la Faculté de Droit et des Sciences économiques
d'Aix-en-Provence

INTRODUCTION

Pour demeurer incognito dans le monde, Dieu n'en pose pas moins de terribles problèmes aux hommes. Il exige en effet, de ces derniers, un engagement total, qui exclut toute forme de compromis. Mais comme ses commandements furent diversement reçus et interprétés au cours des âges, les religions qui le vénèrent et les groupes qui le célèbrent sont extrêmement nombreux. La concurrence qui en résulte a souvent pris la forme d'une lutte ouverte, et constitue toujours un facteur d'intolérance. C'est ainsi que la religion a fait alliance avec l'Etat pour faire triompher sa cause et imposer ses vérités. Seulement, la malignité des choses a voulu qu'en faisant appel au pouvoir temporel, la religion s'est trouvée enrôlée elle-même au service d'une cause temporelle. Dieu en somme a été asservi à des fins politiques, et les nations en guerre l'ont compté au nombre de leurs combattants.

Il est bien évident que cette image d'un Dieu partisan n'a rien pour séduire, et il n'est pas surprenant que certains aient voulu la répudier. Jaurès n'hésitait pas à proclamer à la Chambre des députés en 1895 que :

« Si l'idée même de Dieu prenait une forme palpable, si Dieu lui-même se dressait, visible, sur les multitudes, le premier devoir de l'homme serait de refuser l'obéissance ou de le traiter comme l'égal avec qui l'on discute, mais non comme le maître que l'on subit². »

* Rapport présenté au Centre d'étude et de recherche de droit international et de relations internationales, Académie de droit international de La Haye, septembre 1967.

¹ O.N.U., doc. E/CN.4/940, E/4322, 1967.

² Discours sur l'enseignement laïque prononcé à la Chambre des députés, le 11 février 1895. Cité par DUPUY, R.J., « La laïcité dans les Déclarations internationales des droits de l'homme », *La laïcité* (P.U.F.), Paris, 1960, p. 169.

Dieu apparaît ainsi à une partie des hommes comme un obstacle à leur liberté. Pour instaurer celle-ci, il convient donc logiquement de supprimer Dieu.

Une telle suppression, malheureusement, n'a pas pour effet d'accroître la liberté. L'histoire récente prouve que l'intolérance exercée au nom de Dieu, l'est alors au nom d'un homme, d'une race, ou d'une classe, détenteurs d'un pouvoir totalitaire³.

C'est la raison pour laquelle, dans un monde où s'affrontent des idéologies violemment opposées, un projet de convention relatif à l'élimination de toutes les formes d'intolérance religieuse apparaît d'une importance capitale pour la protection de la liberté et des droits de l'homme.

Le principe de la tolérance religieuse est, certes, reconnu depuis longtemps déjà par un grand nombre de textes juridiques, qu'il s'agisse de constitutions nationales ou de conventions internationales. A l'heure actuelle, la quasi-totalité des constitutions en vigueur dans le monde comportent une clause relative à la liberté de conscience et de religion. Quant aux traités internationaux se rapportant aux droits de l'homme, ils contiennent tous une formule commune visant à exclure toute discrimination « fondée sur la race, la couleur, le sexe, la langue, la religion, l'opinion publique, ou toute autre opinion, l'origine nationale ou sociale, la naissance ou toute autre situation »⁴.

De plus, certains articles de la Déclaration universelle des droits de l'homme, de la Convention européenne des droits de l'homme, et des Pactes internationaux, adoptés le 16 décembre 1966, mais non encore en vigueur, relatifs aux droits civils et politiques, proclament expressément le droit à la liberté religieuse⁵.

On peut dès lors se demander si une convention supplémentaire, spécialement réservée à la liberté religieuse, présente un réel intérêt, comme l'ont souligné un certain nombre de délégués, au sein de la Troisième Commission de l'Assemblée

³ Voir à ce sujet les développements de DUPUY, R.J., article précité, notamment p. 147 : « Puisque les sortilèges divins contrarient l'avènement de l'homme, celui-ci ne peut s'imposer qu'en tuant Dieu. », et p. 148 : « Certes, on a tué Dieu, mais César est toujours vivant et il a hérité des dépouilles de Dieu. »

⁴ C'est ainsi que l'on retrouve, à quelques nuances près, la même formule dans l'article 2 de la Déclaration universelle des droits de l'homme du 10 décembre 1948; l'article premier de la Convention du 25 juin 1958 adoptée par l'O.I.T. concernant la discrimination dans l'emploi et la profession; l'article premier de la Convention relative à la lutte contre la discrimination dans le domaine de l'enseignement adoptée par l'UNESCO le 14 décembre 1960; et enfin dans les articles 2 des deux Pactes adoptés le 16 décembre 1966 par l'Assemblée générale des Nations Unies, relatifs respectivement, aux droits économiques, sociaux et culturels, et aux droits civils et politiques.

⁵ Article 18 de la Déclaration universelle des droits de l'homme; article 9 de la Convention européenne; article 13, alinéa 3 du Pacte relatif aux droits économiques, sociaux et culturels; articles 18 à 20, alinéa 2; 26 et 27 du Pacte relatif aux droits civils et politiques.

générale des Nations Unies, lors des débats qui précédèrent la résolution visant à étudier un projet de convention ⁶.

Diverses raisons expliquent cependant l'élaboration d'une convention nouvelle, les unes étant d'ordre général, et les autres tenant à la nature particulière de la matière.

Parmi les raisons générales il faut mentionner, en premier lieu, l'insuffisante protection constituée par les textes déjà en vigueur. Soit, s'agissant de principes contenus dans les constitutions nationales, ceux-ci ne sont pas respectés, ou donnent lieu à des interprétations hypocrites ⁷. Soit, c'est l'instrument international qui les contient, qui manque lui-même de force juridique; ainsi en est-il de la Déclaration universelle des droits de l'homme ⁸. Soit, enfin, le traité qui les met en œuvre n'intéresse qu'une aire géographique limitée, comme c'est le cas pour la Convention européenne des droits de l'homme. Il est donc nécessaire que des textes précis, valables pour l'ensemble des Etats, soient promulgués, afin de faire passer dans le droit positif les proclamations de principe contenues dans la Déclaration universelle.

Il est, en second lieu, une autre justification générale à l'existence d'une convention particulière sur la liberté religieuse; c'est qu'un pacte unique, pour plus satisfaisant qu'il soit, d'un point de vue théorique, n'est pas réalisable dans l'état actuel du monde, divisé par des idéologies antagonistes. En effet, comme le soulignait M. R. Cassin dès 1951, des conceptions très différentes concernant les droits de l'homme entraînent une pluralité de pactes, car s'il est possible à la majorité des Etats de s'entendre sur certains droits, ce n'est pas le cas pour tous, et les chances d'accord varient en fonction de la nature du droit ⁹. Il serait regrettable, dans ces conditions, de renoncer à garantir un certain nombre de droits, sous prétexte qu'on ne peut les protéger tous. En procédant par conventions séparées, on arrive au contraire à faire respecter le maximum de

⁶ Notamment les interventions des délégués du Chili, O.N.U., doc. A/5129, 1165^e séance; de l'Italie, 1168^e séance, de l'Autriche, 1173^e séance, 1962.

⁷ M. Kirchner représentant du mouvement *Pax Romana* déclarait à ce sujet : « Dans certains pays, le contraste qui existe entre la situation de fait et la situation de droit tend à saper la confiance du public dans l'interprétation que donnent les gouvernements de leurs propres textes juridiques. Il en est ainsi particulièrement dans les régions où les observateurs indépendants sont peu nombreux, où la liberté de parole, de presse et d'association est réduite, et où ceux qui font l'objet de mesures discriminatoires n'ont pour ainsi dire pas la possibilité de recourir soit à leur gouvernement, soit à des organes internationaux. Vu les preuves toujours plus nombreuses de discrimination et de persécution religieuses dans différentes parties du monde, les garanties constitutionnelles de la liberté religieuse données par certains gouvernements ne paraissent pas très sûres. Un décret gouvernemental proclamant la liberté de religion ne signifie par forcément que cette liberté sera respectée dans la pratique. » E/CN.4/Sub-2/SR.261, 1959.

⁸ CASSIN, R., « La Déclaration universelle et la mise en œuvre des droits de l'homme », R.C.A.D.I., 1951, II, pp. 241-368.

⁹ CASSIN, R., *loc. cit.*,

droits par le plus grand nombre possible d'Etats. De plus, on élimine de cette façon les entreprises de retardement, que des Etats peu soucieux de voir limiter leur souveraineté en la matière sont enclins à mener contre une convention unique, sous prétexte de divergences quant à la définition de tel ou tel droit. Les délais d'élaboration et de mise en œuvre des conventions sont déjà excessifs¹⁰. Il ne faut donc pas multiplier les causes de retard.

Mais, en ce qui concerne la liberté religieuse, des raisons contingentes sont venues s'ajouter aux raisons générales précédemment évoquées, pour motiver l'adoption d'un projet particulier.

En effet, c'est essentiellement à propos de l'antisémitisme, latent ou manifeste, de certains pays et de certains régimes politiques, que la question fut débattue au sein des instances internationales. La première initiative en la matière revient d'ailleurs à une organisation non gouvernementale, Agudas Israël, bénéficiant du statut consultatif auprès de l'Organisation des Nations Unies (catégorie B). Le représentant d'Agudas Israël avait proposé à la Sous-Commission de la lutte contre les mesures discriminatoires et de la protection des minorités, créée au sein de la Commission des droits de l'homme, une étude sur les mesures discriminatoires dans le domaine de la liberté de religion et des pratiques religieuses¹¹. La proposition fut retenue et, en 1955, un rapport préliminaire fut présenté par le représentant des Etats-Unis, M. Philip Halpern. En 1956, la Sous-Commission désigna un rapporteur spécial en la personne de M. Arcot Krishnaswami (Inde). Celui-ci devait, après trois ans de recherches menées tant auprès des Etats que des institutions spécialisées des Nations Unies et des organisations non gouvernementales, remettre un rapport très complet et très circonstancié, sur l'ensemble des pratiques pouvant constituer des mesures discriminatoires, fondées sur l'appartenance religieuse.

Cette étude était suivie d'un projet de principes sur la liberté et la non-discrimination en matière de religion, qui devait servir par la suite de document de base aux rédacteurs du projet de convention et qui se trouve être, à certains égards, plus complet que l'actuel projet¹².

Mais, il convient de le préciser, les travaux menés au sein de la Sous-Commission de la lutte contre les mesures discriminatoires ne sont pas directement à l'origine de la convention en préparation. C'est à partir d'autres initiatives, prises par certaines délégations inquiètes de la résurgence de l'antisémitisme en Allemagne, que l'Assemblée générale des Nations Unies fut saisie d'un projet de déclaration sur les manifestations de préjugés raciaux et d'intolérance

¹⁰ EUSTATHIADÈS, C., « La mise en œuvre des droits de l'homme sur le plan universel et sur le plan européen », *Mélanges Séfériadès*, Athènes, 1961, vol. II, pp. 549-565.

¹¹ E/CN.4/Sub-2/SR.282.

¹² KRISHNASWAMI, A., *Etude des mesures discriminatoires dans le domaine de la liberté de religion et des pratiques religieuses*, E/CN.4/Sub-2/200/Rev-1, 1960.

religieuse. A la suite de longs débats et de véritables marchandages entre délégations, sur le point de savoir s'il convenait de rédiger un texte unique sur la discrimination raciale et religieuse, ou s'il était préférable de prévoir deux instruments juridiques distincts¹³, l'Assemblée générale opta finalement pour la seconde solution et chargea les organes compétents de l'organisation mondiale de préparer un projet séparé, relatif à l'intolérance religieuse¹⁴.

L'analyse des discussions qui ont précédé le vote de cette résolution permet d'ailleurs de déceler, sous le flot des arguments techniques, l'affrontement de deux idéologies, incarnées par deux grandes puissances : les Etats-Unis et l'Union Soviétique. En effet, l'Union Soviétique, pour des raisons de principe, mais aussi par tactique, tenait essentiellement à voir aboutir le projet de convention sur la non-discrimination raciale, lequel peut, dans une certaine mesure, mettre dans l'embarras le gouvernement des Etats-Unis. En revanche, le projet relatif à la tolérance religieuse est susceptible de gêner l'exercice totalitaire du pouvoir en Union Soviétique; aussi les Etats-Unis exigèrent-ils par personne interposée, et il est symptomatique de voir le rôle joué à ce sujet par la délégation du Libéria, de lier l'adoption du projet de convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, à l'engagement, pris par l'Assemblée, d'élaborer un projet de convention sur l'élimination de toutes les formes d'intolérance religieuse. Ainsi peut-on constater que, malheureusement, la protection internationale des droits de l'homme n'est pas encore l'expression de la conscience universelle, comme le laissait augurer le préambule de la Charte des Nations-Unies¹⁵, mais qu'elle dépend toujours de savantes combinaisons de stratégie politique.

Quoi qu'il en soit, depuis la résolution du 7 décembre 1962, les organes des Nations Unies travaillent à l'élaboration dudit projet, et à sa session du mois de mars 1967, la Commission des droits de l'homme a adopté définitivement le préambule et douze articles, auxquels il faut ajouter un certain nombre de mesures complémentaires de mise en œuvre non encore examinées au fond¹⁶.

En outre, ce projet de convention est accompagné d'un projet de déclaration où sont réaffirmés les mêmes principes, ce qui peut paraître assez curieux de prime abord, mais qui se justifie par d'importantes raisons.

L'expérience prouve, en effet, que si de nombreux Etats sont disposés à adhérer à une proclamation de principe, ils sont beaucoup plus réticents dès

¹³ A/5129, A/C.3/L.1006. Rev-1, 1167^e séance, 30 octobre 1962.

¹⁴ Résolution 1781 (XVII) du 7 décembre 1962.

¹⁵ « Nous, peuples des Nations Unies résolus... à proclamer à nouveau notre foi dans les droits fondamentaux de l'homme, dans la dignité et la valeur de la personne humaine, dans l'égalité des droits des hommes et des femmes, ... »

¹⁶ O.N.U., *doc.* E/4322, E/CN.4/940.

qu'il s'agit de se lier par un traité international. En conséquence, dès lors qu'il est établi que, dans un domaine particulier, de profondes divergences empêcheront les Etats de ratifier une convention universelle, il est souhaitable d'obtenir au moins d'eux la reconnaissance d'un certain nombre de principes communs. C'est ce qui se produit pour la Déclaration universelle des droits de l'homme, à laquelle on voulait primitivement conférer un caractère impératif, et qui est restée, en raison des oppositions rencontrées, une simple déclaration¹⁷. Il est donc naturel, compte tenu des difficultés qu'une convention sur la tolérance religieuse ne peut manquer de soulever, de prévoir une autre procédure, sous la forme d'une déclaration de principes.

Mais il y a une autre explication, sans doute plus importante, à l'existence de ce double projet. Cette explication nous est suggérée par le propre destin de la Déclaration universelle de 1948, laquelle n'a peut-être aucune force juridique immédiate, mais qui a eu depuis vingt ans une résonance politique et morale considérable¹⁸.

Cet exemple tend à prouver qu'un texte de portée universelle, même s'il n'a aucune force contraignante, devient à la longue un document de référence, voire une source de droit international¹⁹.

C'est, à notre avis, dans ce sens qu'il faut interpréter la présence, à côté d'un projet de convention, d'un projet de déclaration sur l'intolérance religieuse. Si la convention n'est pas ratifiée ou ne l'est que par un nombre restreint d'Etats, les principes qu'elle contient n'auront aucune portée. Si en revanche, il existe une déclaration solennelle de l'Assemblée des Nations Unies, celle-ci demeurera, en la matière, le document fondamental auquel on se reportera et à la lumière duquel seront interprétées les conventions internationales et les législations nationales.

Il y a là, semble-t-il, une sorte de tentative de création du droit international par imprégnation, par intoxication pourrait-on dire. A l'heure actuelle, en effet, aucun système de garantie internationale des droits de l'homme ne peut valablement fonctionner sans le consentement des Etats, lesquels ne sont pas toujours disposés à admettre les abandons de souveraineté qu'une telle garantie implique. Il s'agit donc, puisque la création conventionnelle de la norme internationale s'avère impossible, de parvenir à modifier le comportement des Etats; de telle

¹⁷ CASSIN, R., « La Déclaration universelle et la mise en œuvre des droits de l'homme », *R.C.A.D.I.*, 1951, II, pp. 266-269.

¹⁸ BLUM, Y.Z., *The Legal and Historical Value of the Universal Declaration of Human Rights*, Rapport au Centre d'étude et de recherche de l'Académie de droit international, La Haye, 1967.

¹⁹ REUTER, P., *Institutions internationales* (P.U.F.), 1962, p. 86 : « La déclaration est de nature à inspirer la politique des Nations Unies et avec elle celle de tous les Etats. Elle constitue un texte auquel il est commode de se reporter lorsqu'un accord ou une action internationale quelconque mettent en cause les droits de l'homme. »

sorte qu'ils arrivent à considérer progressivement comme des principes généraux du droit²⁰, les principes qu'ils avaient primitivement rejetés sous la forme d'une convention²¹.

Le projet conjoint de déclaration et de convention sur l'intolérance religieuse, tout comme d'ailleurs son homologue sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, s'inscrit dans cette perspective. Mais alors que ce dernier a été adopté assez facilement, parce qu'il soulevait finalement peu de problèmes²², et que les questions s'y posaient « en noir et blanc », selon l'expression imagée du délégué des Philippines²³, les difficultés d'ordre théorique et pratique rencontrées par le projet sur l'intolérance religieuse, sont autrement complexes.

Les divergences sont apparues, en effet, pour ce projet, non seulement lors de la discussion des mesures d'application, mais aussi sur la définition et le principe même de la tolérance religieuse. C'est la raison pour laquelle il convient d'analyser tout d'abord quels sont les principes relatifs à la tolérance religieuse retenus par le projet de convention, pour examiner ensuite quels sont les moyens prévus pour leur mise en œuvre.

I — LES PRINCIPES DE TOLÉRANCE RELIGIEUSE RETENUS PAR LE PROJET DE CONVENTION

S'il est un domaine où les règles de droit positif relatives aux droits de l'homme sont difficiles à établir c'est bien le domaine religieux car, contrairement aux autres libertés publiques qui intéressent uniquement les rapports de l'Etat et du citoyen, la liberté religieuse concerne, elle, non seulement les droits de l'homme mais aussi ceux de Dieu. En d'autres termes, dans la mesure où l'homme dépend de Dieu, il échappe en partie à la société politique, et ses droits, dans leur essence sinon dans leur exercice, sont indépendants des volontés de l'Etat. La distinction du domaine de Dieu et de celui de César prend ici tout son sens et apparaît comme le fondement de toute liberté politique.

Mais dans la pratique il n'en est pas toujours ainsi, et de nombreux exemples prouvent que la liberté n'est pas mieux assurée dans un système théocratique que dans un régime totalitaire athée. Quant à la notion de laïcité, elle est extrêmement complexe et peut se présenter sous des aspects différents, qui ne sont pas d'ailleurs tous favorables à la liberté²⁴.

²⁰ Au sens de l'article 38 du statut de la Cour internationale de Justice.

²¹ Nous sommes en présence d'une tentative de création artificielle d'une *opinio juris generalis*.

²² La Convention sur la discrimination raciale ouverte à la signature des Etats, le 7 mars 1966.

²³ « La vingt et unième Assemblée générale des Nations Unies », *International Conciliation*, septembre 1966, p. 128.

²⁴ DE RIEDMATTEN, H., « La protection des minorités religieuses », *La laïcité, op. cit.*, pp. 182 et ss.

La diversité des conceptions entraînant la diversité des régimes, la traduction dans le droit international public positif d'un principe commun de liberté religieuse apparaît donc comme une entreprise particulièrement difficile. La terminologie même, employée par les rédacteurs du projet de convention, qui ont recours à une périphrase de forme négative, « l'élimination de toutes les formes d'intolérance religieuse », pour aboutir à une affirmation, celle de la liberté religieuse, reflète les réticences et les restrictions de toutes sortes formulées à l'encontre de ce principe.

Les Etats, en effet, sont peu enclins à reconnaître une liberté qui met parfois en cause leurs propres structures²⁵, c'est la raison pour laquelle ils se sont efforcés d'en préciser le contenu et d'en fixer les limites.

A) *Les différents aspects de la liberté religieuse*

Assez paradoxalement, le projet de convention sur l'élimination de toutes les formes d'intolérance religieuse ne traite pas de la liberté religieuse *stricto sensu* mais, d'une manière plus large, de la liberté de pensée. C'est ainsi qu'il est précisé dès le premier alinéa de l'article premier du projet, que :

« l'expression religion ou conviction englobe les convictions théistes, non théistes, ou athéistes »²⁶.

Sans argumenter longuement sur le point de savoir s'il y a vraiment place entre le théisme et l'athéisme, pour un non-théisme, conciliant à la fois les deux premiers et les rejetant tous deux²⁷, il convient de souligner que, par liberté religieuse, il faut entendre toutes les positions philosophiques concevables. En ce sens, le projet de convention apparaît bien comme le développement des principes contenus dans l'article 18 de la Déclaration universelle des droits de l'homme, laquelle considère comme étant un seul et même droit la liberté de pensée, de conscience et de religion²⁸.

²⁵ TROTABAS, L., *La laïcité, op. cit.*, p. 2, « Le tête-à-tête des Etats et des Eglises pose ainsi un problème permanent qui ne pourrait disparaître que par le dépérissement des Etats ou des Eglises. Si le dépérissement de l'Etat est une chose prévue dans certaines perspectives, il est loin, du moins, d'être aujourd'hui acquis. Quant au dépérissement des Eglises, on a pu aussi le présenter comme une évolution certaine : malgré le progrès du rationalisme et de l'athéisme, les oppositions que soulèvent, précisément, certains régimes de laïcité prouvent qu'il est aussi d'un avenir hypothétique. Pour le présent, le problème reste donc posé, et sa solution, à défaut de la disparition de l'une ou l'autre donnée, ne peut se trouver que dans une formule de coexistence. »

²⁶ O.N.U., doc. E/4322 et E/CN.4/940.

²⁷ Entre le théisme qui postule l'existence personnelle de Dieu et son action providentielle dans le monde, et l'athéisme qui les nie, le non-théisme représenterait les doctrines déistes ou panthéistes qui tout en admettant l'existence d'une réalité supérieure rejettent l'hypothèse de sa personnalité et de son action providentielle.

²⁸ Déclaration universelle, article 18 : « Toute personne a droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion; ce droit implique la liberté de changer de religion ou de conviction ainsi que la liberté de manifester sa religion ou sa conviction, seule ou en commun, tant en public qu'en privé, par l'enseignement, les pratiques, le culte et l'accomplissement des rites. »

Une telle assimilation ne signifie pas cependant que la liberté religieuse se réduise à une simple liberté de conscience. S'il existe entre les deux des liens indissociables, au point qu'il soit impossible d'admettre l'une sans reconnaître l'autre par voie de conséquence, le contenu même de la liberté religieuse est plus riche et divers que celui de la liberté de pensée. Le droit d'association par exemple fait partie intégrante de la liberté religieuse, mais il n'est pas indispensable à la liberté de pensée. La preuve en est que, dans le même temps où les révolutionnaires français proclamaient solennellement cette dernière, ils interdisaient toute association²⁹.

L'étendue des droits qu'implique la reconnaissance de la liberté religieuse explique d'ailleurs, en grande partie, l'insistance des Etats marxistes à faire figurer expressément l'athéisme dans le projet de convention. Ne pouvant s'opposer, pour d'évidentes raisons politiques, à l'affirmation du principe de la liberté religieuse, ces Etats ont essayé de tirer le plus grand profit d'un texte qui garantit l'ensemble des libertés publiques, et qui pourra être invoqué à l'encontre de certains Etats, par leurs nationaux de conviction marxiste, victimes de mesures discriminatoires, aussi bien individuellement qu'en groupe³⁰.

1. L'aspect individuel de cette liberté apparaît, en premier lieu, dans le droit qu'a tout individu d'adhérer ou de ne pas adhérer à une religion, ou bien d'en changer³¹. Cette dernière clause, toutefois, n'est pas admise par tous les Etats. La doctrine islamique notamment interdit aux Musulmans de changer de religion³². L'insertion de ce droit dans l'article 18 de la Déclaration universelle de 1948 avait déjà provoqué des contestations de la part de certains représentants arabes³³. En dépit de la relative laïcisation survenue depuis dans une partie du monde musulman, il est douteux que les Etats islamiques ratifient cette clause.

La liberté religieuse implique, en second lieu, le libre exercice de la religion choisie, c'est-à-dire le droit de manifester publiquement sa conviction, de pratiquer le culte, d'en observer les rites et pratiques, et plus spécialement le droit de faire les pèlerinages et autres voyages ayant trait à sa religion, tant à l'intérieur de son pays, qu'à l'étranger³⁴. La reconnaissance de ces droits résulte logiquement de l'acceptation du principe même de la liberté religieuse.

²⁹ Cf. articles 10 et 11 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 et loi Le Chapelier du 14 juin 1791 interdisant les associations.

³⁰ O.N.U., doc. E/CN.4/873 et E/CN.4/900, annexe I, pp. 6 à 9 où l'U.R.S.S. propose l'inclusion dans le préambule de l'alinéa suivant : « Considérant que la liberté des convictions athées est d'une importance très considérable pour ceux qui les professent et que, par conséquent la liberté de ces convictions et le droit de les exprimer doivent être respectés et garantis. »

³¹ O.N.U., doc. E/CN.4/940, annexe A, article III.

³² RONDOT, P., « La laïcité en pays musulman », *La laïcité, op. cit.*, pp. 114-136.

³³ LANARÈS, P., *La liberté religieuse dans les conventions internationales*, Thèse, Genève, 1964, pp. 209-212.

³⁴ Article III-2, du projet de convention, E/CN.4/940.

Leur exercice, cependant, pose des problèmes tels que les rédacteurs du projet de convention ont été amenés à insérer dans le texte un alinéa précisant que si la liberté de conscience est sans limite, il n'en est pas de même de ses manifestations³⁵. Il est bien évident que le droit de faire des voyages de caractère religieux ou des pèlerinages, qui n'est que l'exercice à des fins religieuses du droit de libre circulation reconnu par l'article 13 de la Déclaration universelle, se heurtera aux mêmes restrictions que celui-ci.

Parmi les autres droits individuels consacrés par le projet de convention, il convient de mentionner encore le droit au respect de ses convictions, notamment celui de ne pas être tenu de prêter un serment de caractère religieux³⁶, et plus généralement le droit d'être protégé par la loi et les tribunaux contre tout acte portant atteinte au libre exercice de sa religion. Il est spécifié, enfin, que la jouissance des droits civils et politiques aussi bien qu'économiques et sociaux doit être assurée sans aucune discrimination fondée sur la religion ou la conviction³⁷. Une telle disposition, qui paraît au demeurant fort justifiée, ne semble pourtant pas être applicable sans exception, certains Etats désirant maintenir des situations de nature inégalitaire, en raison de traditions ou d'impératifs de sécurité.

En Norvège, par exemple, où la religion luthérienne est religion d'Etat, la Constitution exige que le Roi et plus de la moitié des membres du Cabinet appartiennent à cette religion. Le Gouvernement norvégien a d'ailleurs déclaré qu'il ne saurait accepter aucune disposition qui ne puisse se concilier avec la position traditionnelle et constitutionnelle de l'Eglise luthérienne³⁸.

De même l'Etat d'Israël n'accorde-t-il à ses citoyens musulmans que des droits limités en matière politique et les fonctionnaires musulmans ne peuvent pas accéder aux postes de direction de la fonction publique. Mais il est vrai que dans ce dernier cas, le problème qui se pose n'est pas de nature religieuse, puisque aucune discrimination n'existe entre Juifs croyants et incroyants. Il

³⁵ Article III-1-A, « La liberté d'adhérer ou de ne pas adhérer à toute religion ou conviction et de changer de religion ou de conviction, conformément à ce qu'exige sa conscience, sans être soumis ni à aucune des limitations mentionnées à l'article XII, ni à aucune contrainte de nature à porter atteinte à la liberté de choix ou de décision en la matière, étant entendu que les dispositions du présent alinéa ne seront pas interprétées comme s'appliquant aux manifestations de la religion ou de la conviction. »

³⁶ Article II-2-b.

³⁷ Article I-b, « L'expression " discrimination fondée sur la religion ou la conviction " désigne toute distinction, inclusion, restriction ou préférence fondée sur la religion ou la conviction et dont le but ou l'effet est de supprimer ou de réduire la reconnaissance, la jouissance ou l'exercice dans des conditions d'égalité, des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans les domaines politique, économique, social et culturel ou dans tout autre domaine de la vie publique. »

³⁸ Cf. O.N.U., doc. E/3925/add.4, 11 février 1965.

s'agit plutôt d'un traitement particulier, appliqué à une minorité nationale dont la présence est susceptible de mettre en danger la sécurité de l'Etat³⁹.

Quoi qu'il en soit, le fait même que la reconnaissance de certains droits se heurte à des objections de la part des Etats, prouve l'utilité d'une convention dont le rôle est tout autant de promouvoir de nouveaux aspects des droits de l'homme, que de consacrer ceux qui sont généralement reconnus et respectés. De ce dernier point de vue on doit constater que le projet de convention donne à la liberté individuelle un contenu très riche.

On peut relever cependant quelques lacunes dans l'énumération de ces droits. Il n'est pas fait mention, en effet, de la possibilité, pour les pratiquants des diverses religions, de respecter les jours fériés propres à leurs cultes respectifs. L'avant-projet de déclaration, pourtant, mentionne ce droit⁴⁰, et le représentant des Etats-Unis avait proposé de l'inclure dans le projet de convention⁴¹. S'il n'a pas été finalement retenu par la Commission, c'est en raison des complications excessives que son application entraînerait dans le fonctionnement des entreprises et des services publics de la plupart des Etats. Un tel système fonctionne cependant en Israël, où chaque communauté a la possibilité de chômer les jours où l'obligation lui en est faite par sa règle religieuse.

Il est assez curieux de constater aussi, qu'en matière de mariage, la liberté du choix du conjoint et le droit de ne pas être obligé de participer à une cérémonie religieuse contraire à ses convictions, ne sont pas retenus dans le dernier état du projet de convention. La question pourtant, n'a pas été omise par l'avant-projet de déclaration⁴², ni même par l'avant-projet de convention élaboré par la Sous-Commission des droits de l'homme⁴³. Mais les législations nationales concernant le mariage étant très différentes les unes des autres⁴⁴, et les divergences très profondes en ce domaine, aucun principe commun de liberté n'a pu être dégagé. Sans que l'on puisse parler de lacune de droit, puisqu'en l'occurrence c'est le droit interne qui continue à s'appliquer, il est incontestable qu'une telle omission constitue une imperfection juridique regrettable dans le système de protection internationale des droits de l'homme.

³⁹ Les Arabes d'Israël sont représentés à la *Knesseth*, le Parlement israélien, mais ils ne sont pas représentés au Gouvernement ni dans la haute administration pour des motifs de préservation des secrets de la défense nationale. Ils ne sont en revanche soumis à aucun service militaire.

⁴⁰ O.N.U., doc. E/CN.4/900, annexe I, article VI, alinéa 8, « Il sera dûment tenu compte des prescriptions de toute religion ou conviction concernant les fêtes ou les jours de repos, et toute discrimination à cet égard entre les adeptes de religions ou de convictions différentes sera proscrire. »

⁴¹ O.N.U., doc. E/CN.4/900, annexe I, p. 9.

⁴² O.N.U., doc E/CN.4/900, annexe I, p. 4, article VII.

⁴³ O.N.U., doc. E/CN.4/900, annexe II, p. 3, article III, i.

⁴⁴ SCHWELB, E., « Marriage and Human Rights », *A.J.C.L.*, 1963, pp. 337-383.

Cependant, malgré ces carences, inhérentes au caractère propre du droit international, dont le fondement reste conventionnel, l'ensemble des droits garantis par le projet de convention est particulièrement vaste car, à l'énumération des principaux droits individuels, il faut ajouter les plus importantes libertés collectives.

2. Plus que par ses aspects individuels, c'est par ses aspects collectifs que la liberté religieuse revêt toute son importance et pose aux Etats des problèmes ardu. En effet, dès lors que le principe de la liberté religieuse est admis, il faut aussi admettre ses manifestations communautaires.

C'est ainsi que la célébration du culte implique la liberté de réunion, à laquelle le projet de convention se réfère d'ailleurs à deux reprises⁴⁵. Comme les réunions cultuelles ont une périodicité régulière, et doivent se dérouler dans des locaux adéquats pour la célébration des cérémonies, il convient de reconnaître aux membres des diverses communautés religieuses ou sociétés de pensée, le droit de fonder et d'entretenir des maisons de culte ou de réunion. Dès lors, il faut admettre que ces maisons, dont la destination est collective, peuvent être l'objet d'une appropriation collective de la part de la communauté religieuse, qui apparaît ainsi comme une entité distincte de chacun de ses membres, capable de posséder des biens et de les gérer.

La seule logique juridique exige donc, qu'à partir du moment où des Etats reconnaissent le droit à la liberté religieuse, ils reconnaissent aussi la liberté d'association. Celle-ci est prévue par l'article III-2-g) du projet de convention, lequel précise qu'il peut être créé des associations locales, régionales, nationales ou internationales. La mention concernant les associations internationales est très importante parce qu'elle consacre le droit pour les associations nationales, d'avoir des rapports avec l'étranger et notamment la possibilité de recevoir des informations, voire des instructions, émanant de sources qui ne sont pas sous le contrôle de l'Etat.

La liberté religieuse implique également que soient respectés, sous les différentes formes qu'ils peuvent revêtir, les droits de diffusion de la pensée. C'est-à-dire essentiellement la liberté d'enseignement des doctrines religieuses ou des convictions, et la liberté de la presse.

La liberté d'enseignement se décompose elle-même en un droit d'enseigner et en un droit de suivre ou de faire suivre cet enseignement par les enfants dont on a la garde. Cette liberté est reconnue sous ces deux aspects par le projet

⁴⁵ Article III-1-b du projet, O.N.U., doc. E/CN.4/940, annexe A, p. 32, « La liberté de manifester sa religion ou sa conviction, individuellement ou en commun, tant en public qu'en privé, sans être soumise à aucune discrimination fondée sur la religion ou la conviction », et article III-2-a, « La liberté de pratiquer le culte, de tenir des réunions relatives à la religion ou à la conviction et de fonder et d'entretenir des maisons de culte ou de réunion à ces fins. »

de convention. Toutefois, il ne semble pas que le droit de fonder des établissements d'enseignements doive être entendu, malgré la rédaction ambiguë du texte, comme synonyme de liberté de l'enseignement telle qu'elle est conçue dans les démocraties occidentales. Le projet de convention garantit le droit de fonder des établissements d'enseignement purement religieux ou doctrinal, tels que les séminaires, en vue de former le personnel nécessaire au service du culte, mais il ne prend pas en considération l'enseignement dit libre ou privé, de caractère général, dispensé concurremment à celui de l'Etat⁴⁶.

En ce qui concerne le second aspect de la liberté d'enseignement, et plus spécialement le droit pour les parents ou les tuteurs légaux d'élever leurs enfants ou pupilles dans la religion de leur choix, de vives discussions se sont élevées au sein de la Commission des droits de l'homme, entre les défenseurs du respect total des volontés individuelles et les partisans d'un contrôle de l'Etat. Un accord fut finalement réalisé sur le principe du respect de la volonté expresse ou présumée des parents ou des tuteurs, mais ceux-ci ont l'obligation d'inculquer à leurs enfants des sentiments de tolérance à l'égard des autres religions ou convictions⁴⁷.

Les rédacteurs du projet ont cru bon d'ajouter un alinéa précisant que lors de l'application de ces dispositions, l'intérêt supérieur de l'enfant doit être le guide de ceux qui ont la responsabilité de son éducation et de sa formation. Cette formule, que le rapporteur spécial de la Sous-Commission de la lutte contre les mesures discriminatoires, M. Arcot Krishnaswami, avait déjà employée⁴⁸, se justifie dans la mesure où la pratique de certains cultes peut attenter à la santé physique et morale de l'individu. Cependant, s'il n'est pas précisé plus exactement ce qu'il faut entendre par intérêt supérieur de l'enfant on peut craindre que certains Etats interprètent l'expression de manière abusive, dans le sens de leur propre idéologie.

La liberté d'enseignement comporte enfin un troisième aspect : c'est la possibilité d'étudier les langues rituelles, les traditions, et d'une manière générale tous les textes se rapportant à sa religion ou à sa conviction. Le problème est particulièrement important en ce qui concerne les langues rituelles qui peuvent être aussi les langues de certaines minorités nationales, comme l'hébreu pour les Juifs de la *Diaspora*.

La reconnaissance de ce droit entraîne l'acceptation d'une quatrième grande

⁴⁶ Article II-2-c, « La liberté de pratiquer sa religion ou sa conviction en fondant et en entretenant des institutions charitables et des établissements d'enseignement et en traduisant dans la vie publique des préceptes de sa religion ou sa conviction. »

⁴⁷ Article IV-2, « L'exercice de ce droit implique pour les parents et les tuteurs légaux l'obligation d'inculquer à leurs enfants ou à leurs pupilles des sentiments de tolérance sur la religion ou la conviction d'autrui et de les protéger contre toute doctrine ou pratique inspirée par l'intolérance religieuse ou la discrimination d'après la religion ou la conviction. »

⁴⁸ E/CN.4/Sub-2/Rev.1, 1960.

liberté publique, c'est celle de la presse, puisqu'il est nécessaire pour étudier sa religion ou conviction de pouvoir disposer des ouvrages qui s'y rapportent. Le projet de Convention rassemble d'ailleurs au sein d'un seul et même alinéa,

« La liberté d'enseigner, de diffuser et d'étudier sa religion ou sa conviction et les langues rituelles ou les traditions de cette religion ou conviction, d'écrire, d'imprimer et de publier des livres et textes religieux et de former le personnel qui se destine à l'accomplissement des pratiques ou observances de cette religion ou conviction ⁴⁹. »

La liberté de la presse se trouve ainsi étroitement imbriquée dans l'ensemble des droits que suppose la liberté religieuse.

C'est donc, en définitive, la presque totalité des libertés publiques que recouvre la liberté religieuse, aucune ne lui étant spécifique, mais chacune lui étant indispensable, et l'originalité de celle-ci résidant non seulement dans sa nature mais aussi dans son étendue.

3. Le respect d'une liberté aussi étendue impose évidemment quelques obligations aux Etats. D'une part, les Etats doivent s'abstenir de toute action qui contredirait le principe de la liberté religieuse et, d'autre part, ils doivent prendre les mesures nécessaires à l'exercice effectif de cette dernière. C'est ainsi que le projet de convention contient des dispositions interdisant aux Etats de faire une distinction fondée sur la religion ou la conviction, en matière de droits civils, économiques, sociaux ou culturels ⁵⁰. De même sont-ils tenus de

« ne pas appliquer une politique ni mettre ou maintenir en vigueur des dispositions législatives ou réglementaires, de nature à apporter des restrictions ou à faire obstacle à la liberté de conscience, de religion ou de conviction ou au libre et plein exercice de cette liberté, et à n'exercer contre aucune personne, aucun groupe ou aucune organisation une discrimination fondée sur l'appartenance ou la non-appartenance à une religion ou à une conviction, la pratique ou la non-pratique d'une religion ou d'une conviction, ou l'adhésion ou la non-adhésion à une religion ou à une conviction » ⁵¹.

A côté de ces interdictions, des obligations de caractère positif imposent aux Etats de favoriser l'importation des objets, aliments et autres articles et moyens généralement utilisés dans l'observance et la pratique des religions ou convictions ⁵². Ils doivent, en outre, adopter toute mesure utile, notamment dans le domaine de l'enseignement et de la culture, pour combattre les préjugés et manifestations d'intolérance religieuse ou de discrimination fondée sur la conviction ⁵³. Chaque Etat est tenu de modifier sa législation dans le sens de la

⁴⁹ Article II-2-b.

⁵⁰ Article V.

⁵¹ Article VII-2.

⁵² Article III-2-d.

⁵³ Article VI.

protection de la liberté religieuse, et notamment d'inscrire dans la catégorie des délits, les actes de violence ou les incitations à de tels actes, contre les adeptes d'une religion ou d'une conviction⁵⁴. Et enfin, chaque Etat doit assurer des voies de recours effectives devant ses tribunaux, à toutes les personnes soumises à sa juridiction, et victimes d'actes d'intolérance ou de mesures discriminatoires⁵⁵.

Toutefois, le problème de l'octroi de subventions aux mouvements laïques ou religieux, qui avait retenu l'attention des rédacteurs de l'avant-projet de convention⁵⁶, n'est pas mentionné dans le dernier état du projet. On peut en conclure que l'aide financière accordée par les pouvoirs publics à une religion ou conviction à l'exclusion des autres, ne doit pas être considérée comme une mesure discriminatoire. L'Etat dispose en la matière d'un pouvoir discrétionnaire, dont le principe est d'ailleurs implicitement contenu dans le dernier alinéa de l'article premier qui précise que :

« Ni l'établissement d'une religion, ni la reconnaissance d'une religion ou d'une conviction, ni la séparation de l'Eglise et de l'Etat ne seront considérés comme des manifestations d'intolérance religieuse. »

En somme, ce qui apparaît primordial dans le projet de convention, c'est beaucoup plus la protection de la liberté religieuse, que la recherche d'une égalité aussi stricte qu'illusoire entre les différentes confessions.

Cette liberté, l'Etat a le devoir de la respecter, de la protéger et aussi de la favoriser, mais il lui revient également d'en préciser les conditions d'exercice et d'en fixer les limites.

B) *Les limites de la liberté religieuse*

De prime abord, il peut sembler paradoxal de vouloir imposer des limites à la liberté religieuse, alors que celle-ci englobe l'ensemble des libertés publiques et que sa nature profonde est irréductible aux seules règles du droit positif. Toutefois, si on peut considérer la liberté religieuse comme absolue du strict point de vue individuel, en tant que liberté de pensée, ses manifestations restent soumises à un certain nombre de restrictions, dans la mesure où celles-ci sont susceptibles de porter atteinte à l'ordre social existant. Le projet de convention consacre à ce sujet deux articles laconiques dont l'un concerne les limites

⁵⁴ Article IX.

⁵⁵ Article X.

⁵⁶ Avant-projet préparé par la Sous-Commission de la lutte contre les mesures discriminatoires, article IX, « Les Etats parties s'engagent à ne faire aucune distinction entre les religions ou les convictions, leurs adeptes ou leurs institutions et à n'accorder aucune préférence à l'une d'elles ou à l'un d'eux dans l'octroi de subventions, d'exemptions fiscales ou d'aide à la conservation d'édifices religieux reconnus comme monuments présentant une valeur historique ou artistique. »

traditionnellement imposées aux libertés publiques au nom du maintien de l'ordre public et des bonnes mœurs, et dont l'autre fait référence à des critères politiques assez inquiétants.

1. Les limites de caractère traditionnel sont contenues dans l'article XII du projet de convention, qui est ainsi rédigé :

« Aucune disposition de la présente Convention ne sera interprétée comme empêchant un Etat partie d'établir par la loi des limitations nécessaires à la protection de la sécurité, de la santé et de l'ordre public ou de la morale, ou des libertés et droits individuels d'autrui ou du bien-être général dans une société démocratique. »

C'est reconnaître aux Etats l'indispensable pouvoir de police sans lequel ils perdraient leur raison d'être. Des formules similaires sont employées dans la Déclaration universelle des droits de l'homme⁵⁷, dans la Convention européenne des droits de l'homme⁵⁸ et dans le Pacte international relatif aux droits de l'homme⁵⁹. Toutefois, si les notions de sécurité publique ou d'ordre public ont, dans le cadre d'un ordre juridique étatique, un contenu normatif et jurisprudentiel bien défini, il n'en est pas de même dès lors que l'on dépasse ce cadre. C'est ainsi que, si l'on se réfère à l'article 6 du Code civil français, qui déclare que :

« l'on ne peut déroger par des conventions particulières aux lois qui intéressent l'ordre public et les bonnes mœurs »,

ou bien à l'article 97 du Code de l'administration communale chargeant le maire « d'assurer le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publiques », on connaît avec une relative certitude ce que ces notions représentent. Mais ce qui est vrai pour l'ordre juridique français, ne l'est pas forcément pour les autres.

A l'échelle mondiale, en dehors, peut-être, des exigences élémentaires de la santé et de la moralité publiques, au nom desquelles tous les Etats condamnent les sacrifices humains, l'immolation volontaire, les mutilations ou la prostitution à des fins religieuses, ou bien encore le refus de soins médicaux, les conceptions

⁵⁷ Déclaration universelle des droits de l'homme, article 29, alinéa 2, « Dans l'exercice de ses droits et dans la jouissance de ses libertés, chacun n'est soumis qu'aux limitations établies par la loi exclusivement en vue d'assurer la reconnaissance et le respect des droits et libertés d'autrui et afin de satisfaire aux justes exigences de la morale, de l'ordre public et du bien-être général dans une société démocratique. »

⁵⁸ Convention européenne des droits de l'homme, article 9, alinéa 2, « La liberté de manifester sa religion ou ses convictions ne peut faire l'objet d'autres restrictions que celles qui, prévues par la loi, constituent des mesures nécessaires dans une société démocratique, à la sécurité publique, à la protection de l'ordre, de la santé ou de la morale publiques, ou à la protection des droits et libertés d'autrui. »

⁵⁹ Pacte international relatif aux droits civils et politiques, article 18, alinéa 3, « La liberté de manifester sa religion ou ses convictions ne peut faire l'objet que des seules restrictions prévues par la loi et qui sont nécessaires à la protection de la sécurité, de l'ordre et de la santé publiques, ou de la morale ou des libertés et droits fondamentaux d'autrui. »

divergent et s'opposent parfois. Par exemple, la polygamie est considérée comme un délit par la plupart des Etats; elle est cependant encore admise et pratiquée dans de nombreux pays musulmans. De même le divorce est-il reconnu par de très nombreuses législations nationales et interdit par certaines autres, comme contraire à la morale. Ayant constaté cette diversité des conceptions, M. Arcot Krishnaswami en conclut dans son rapport que « la moralité, l'ordre public et le bien général ne sont pas des concepts immuables »⁶⁰. Vérité en deçà, erreur au delà, la célèbre formule de Pascal conserve toute sa valeur.

Seulement cette constatation est fort gênante pour qui a la prétention d'édicter des lois à portée universelle. Si chaque Etat a sa propre conception de la sécurité publique et de l'ordre public, il est vain d'essayer de définir le contenu d'une liberté dont les manifestations se heurteront aux interdits prononcés par des Etats au nom précisément de leur ordre public. Or la notion d'ordre public est ambiguë, car elle peut être admise dans un sens plus ou moins libéral. C'est ainsi que l'Union Soviétique reconnaît expressément la liberté religieuse⁶¹, mais considère comme un délit l'enseignement d'une religion à des mineurs dans toute classe ou école⁶², et toute critique contre l'athéisme comme une atteinte à l'ordre public soviétique.

Dès lors, il n'y a plus de distinction entre les limitations qui s'imposent en raison des nécessités de la vie en société et celles que l'on impose par convenance politique. Une telle possibilité est contraire à l'esprit même de la convention en préparation. Et pourtant, fait plus grave encore, l'article XI du projet de convention consacre implicitement le droit pour les Etats d'apporter à la liberté religieuse des limitations de caractère politique.

2. En effet, il est stipulé dans l'article XI du projet,

« Qu'aucune disposition de la présente Convention ne sera interprétée comme donnant à une personne, un groupe, une organisation ou une institution, le droit d'entreprendre des activités visant à porter atteinte à la sécurité nationale, aux relations amicales entre les nations, ou aux buts et principes de l'Organisation des Nations Unies. »

Or, sous le prétexte apparemment très justifié de la protection de l'ordre social et de la paix publique, et sous le couvert des grands principes des Nations Unies, cet article réintroduit en fait, dans une convention tendant à mieux garantir la liberté, le droit pour les Etats de recourir, de manière discrétionnaire, à des mesures restreignant cette dernière.

⁶⁰ E/CN.4/Sub-2/200/Rev.1, 1960.

⁶¹ Constitution de l'U.R.S.S. du 5 décembre 1936, article 124, « Afin d'assurer aux citoyens la liberté de conscience, l'Eglise en U.R.S.S. est séparée de l'Etat, et l'école de l'Eglise. La liberté de pratiquer le culte religieux et la liberté de la propagande antireligieuse sont reconnues à tous les citoyens. »

⁶² Article 122 du Code pénal de la République fédérative russe.

Il est, certes, normal qu'il ne puisse être fait de la liberté un usage contraire aux principes qui la fondent et aux institutions qui la garantissent, et le libre exercice d'une religion ne doit pas aboutir à la lutte révolutionnaire ou à l'exaspération de haines nationales. Mais qui va être juge de la sécurité d'un Etat, si ce n'est cet Etat lui-même ? On retrouve là l'insoluble problème de la compétence exclusive et de la libre détermination par l'Etat des questions qui en relèvent.

Il est bien certain que, dans la mesure où une société de pensée ou un groupe religieux portera ombrage à un gouvernement, celui-ci n'hésitera pas à invoquer les nécessités de la sécurité nationale pour supprimer ou restreindre les libertés primitivement reconnues. Les tribulations de l'Eglise catholique en Pologne et de l'Eglise orthodoxe en Union Soviétique en sont un bon exemple ⁶³.

Comme la plupart des pactes internationaux relatifs aux droits de l'homme, le projet de convention renferme une contradiction interne. D'une part il se présente comme l'expression de la conscience universelle, et à ce titre il énonce des principes ambitieux, et d'autre part, élaboré par des Etats soucieux de préserver leurs prérogatives, il contient des dispositions qui permettent de stériliser ces mêmes principes. On peut donc émettre, avec quelque raison, des doutes sur son efficacité.

Il faut cependant reconnaître que ce n'est pas l'existence de telles dispositions dans une convention, qui rendent celle-ci sans portée. On trouve à de multiples reprises dans la Convention européenne des droits de l'homme des références à la sécurité nationale ou à la sûreté publique, ce qui n'empêche son application effective ⁶⁴. Il est vrai qu'il s'agit en l'occurrence d'un traité liant des Etats ayant obtenu un niveau de développement comparable et possédant une idéologie commune. Il n'en est pas de même dans le cas d'une convention universelle. Mais la valeur de la Convention européenne des droits de l'homme ne dépend pas de l'énumération des droits qu'elle protège, ni de leur étendue, elle réside surtout dans l'ensemble des mesures prévues pour en faire respecter l'exercice ⁶⁵. Car plus que la définition d'une liberté, ce qui est important c'est la protection qu'on lui accorde. Et c'est pourquoi, l'intérêt que représente le projet de convention relatif à la liberté religieuse est fonction, non seulement du caractère particulier de cette liberté, mais encore des moyens envisagés pour sa mise en œuvre.

⁶³ JOBERT, A., « La laïcité en Pologne », *La laïcité, op. cit.*, pp. 481-499, et LAVROFF, D.G., *Les libertés publiques en Union soviétique*, Paris (Pédone), 1960.

⁶⁴ VASAK, K., *La Convention européenne des droits de l'homme*, Paris (L.G.D.J.), 1964.

⁶⁵ MONCONDUIT, F., *La Commission européenne des droits de l'homme*, Leyde, 1965.

II — LES MOYENS DE MISE EN ŒUVRE DU PRINCIPE
DE TOLÉRANCE RELIGIEUSE

Longtemps méconnue, la tolérance religieuse dépendait en grande partie, dans les siècles passés, des rapports de force existant entre États de religions différentes, ou entre groupes religieux antagonistes. Des traités, accompagnés parfois de garanties, venaient consacrer ces situations. Les États chrétiens avaient ainsi obtenu des pays musulmans le libre exercice de la religion chrétienne, pour leurs sujets, en terre d'Islam⁶⁶. De même, de véritables traités avaient reconnu, à diverses reprises, aux protestants français, le droit de pratiquer librement leur religion; ce droit étant garanti par l'octroi de places de sûreté⁶⁷.

Ce système de protection s'est maintenu jusqu'à une époque récente, puisque après la première guerre mondiale les puissances victorieuses imposèrent aux États vaincus des traités dont certaines dispositions visaient à protéger des minorités nationales ou religieuses⁶⁸.

Un tel système, cependant, était trop étroitement lié aux revirements de la diplomatie ou aux changements affectant le rapport des forces, pour donner d'excellents résultats. Il n'établissait, en outre, des garanties, que pour un nombre restreint d'individus.

L'adoption de la Déclaration universelle des droits de l'homme après la seconde guerre mondiale, et depuis, l'élaboration d'un certain nombre de conventions à portée universelle, constituent donc un progrès incontestable. Toutefois, avec la Déclaration universelle, on s'est trouvé, comme le souligne le professeur L. Delbez, en face d'un principe nu⁶⁹; c'est-à-dire qu'aucune mesure n'était prévue pour rendre effectifs les droits qu'elle définissait. En conséquence, il incombait aux conventions ultérieures relatives aux droits de l'homme et considérées comme les instruments de mise en œuvre de la Déclaration universelle, de prévoir les conditions de leur application et les moyens permettant de contrôler si les principes proclamés sont effectivement respectés. C'est notamment le cas pour le projet de convention sur l'intolérance religieuse.

⁶⁶ Cf. LANARÈS, P., *op. cit.*, pp. 77 et ss.

⁶⁷ Par exemple, paix de Lonjumeau du 23 mars 1568, de Saint-Germain du 8 août 1570, de La Rochelle en 1573, et enfin l'Édit de Nantes du 23 avril 1598. Bien entendu on peut arguer du fait qu'il ne s'agit pas en l'espèce de traités mais de concessions faites par un État à certains de ses nationaux. Il ne paraît pas cependant excessif de voir dans de tels actes des concordats avant la lettre.

⁶⁸ Cf. Les traités de Paris de 1919, et HOBZA, A., « Questions de droit international concernant les religions », *R.C.A.D.I.*, 1924, IV, pp. 371-420.

⁶⁹ DELBEZ, L., « Les pouvoirs du Conseil économique et social », *Études en l'honneur de G. Scelle*, Paris, (L.G.D.J.), 1950, pp. 212-239.

A) Conditions d'application de la convention

L'application d'une convention pose trois grands problèmes. Le premier est d'ordre temporel : il s'agit de savoir à partir de quel moment une convention entre en vigueur. Le second est relatif aux caractères des obligations imposées, ou plus exactement à la manière dont les dispositions conventionnelles obligent les Etats. Le troisième, enfin, concerne la portée de la convention tant à l'égard des Etats parties, que du droit international commun.

1. Le projet de convention sur l'intolérance religieuse n'ayant pas encore dépassé le stade de la discussion au sein de la Commission des droits de l'homme, tout au moins pour certains de ses articles, la question de son entrée en vigueur n'a pas encore fait l'objet d'un examen de la part des instances internationales. Il apparaît cependant que cette question est particulièrement importante, car elle ne concerne pas simplement la date à partir de laquelle la convention sera applicable, mais surtout les conditions que celle-ci doit remplir pour être appliquée.

En effet, si l'on se réfère à la convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, et aux Pactes internationaux relatifs aux droits de l'homme, on constate que, dans le premier cas,

« La convention entrera en vigueur le trentième jour qui suivra la date du dépôt auprès du Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies, du vingt-septième instrument de ratification ou d'adhésion ⁷⁰. »

Quant aux Pactes, ils ne peuvent entrer en vigueur que

« ... trois mois après la date du dépôt auprès du Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies du trente cinquième instrument de ratification ou d'adhésion » ⁷¹.

Mis à part le délai accordé aux Etats pour prendre les mesures d'adaptation nécessaires, il faut donc un *quorum* pour que ces conventions entrent en vigueur. Cette exigence paraît assez étrange, car elle fait dépendre l'application d'une convention entre deux ou plusieurs Etats l'ayant ratifiée, de la volonté unilatérale de tierces puissances. Il convient aussi de remarquer que, plus le nombre de ratifications nécessaires est élevé, moins la convention a de chances de s'appliquer rapidement, si tant est qu'elle s'applique un jour.

On peut penser, en revanche, qu'une convention, à vocation universelle, qui serait ratifiée par un trop petit nombre d'Etats, perdrait tout intérêt, et qu'un minimum de ratifications doit être exigé. Toutefois, la convention concernant la discrimination dans l'emploi et la profession adoptée par la Conférence internationale du Travail le 25 juin 1958, prévoyait que deux ratifications seraient

⁷⁰ Article 19 de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale.

⁷¹ Article 27 du Pacte relatif aux droits économiques et sociaux et article 49 du Pacte relatif aux droits civils et politiques.

suffisantes pour son entrée en vigueur⁷². Une autre explication de la règle du *quorum* doit donc être fournie.

On pourrait peut-être trouver son origine dans la distinction maintenant devenue traditionnelle, des traités-contrats et des traités-lois. Alors que les premiers reposeraient sur un simple accord de volontés, applicable dès lors qu'il est expressément constaté, les seconds seraient l'expression d'une volonté commune et quasi législative⁷³. La procédure d'adoption des traités-lois se rapprocherait ainsi de celle de la loi interne et exigerait une certaine majorité. Mais si l'on peut, à la rigueur, déceler ici une tendance du droit international, la pratique reste malheureusement fluctuante et contradictoire. Dans ces conditions, la règle du *quorum* ne paraît être qu'un obstacle supplémentaire, dressé par des Etats jaloux de leur autorité, sur le chemin des libertés humaines.

En admettant, néanmoins, que la convention sur l'intolérance religieuse entre un jour en vigueur, encore faudra-t-il, pour qu'elle soit efficiente, que ses dispositions présentent des caractères tels, que les Etats n'aient pas la possibilité d'en éluder les obligations.

2. Si, d'un point de vue formel, les dispositions des conventions régulièrement ratifiées ont une égale force juridique, les obligations qui en résultent n'ont pas toutes les mêmes caractères. On peut distinguer, en effet, trois catégories d'obligations, suivant les sujétions qu'elles font peser sur les Etats. Ce sont, par ordre croissant de contrainte, les obligations de moyens, les obligations de résultat, et enfin les obligations de résultat accompagnées de directives concernant le choix des moyens.

Les premières imposent aux Etats de prendre toutes mesures utiles pour atteindre le résultat recherché, mais elles n'impliquent pas que ce résultat soit forcément obtenu. Elles ne fixent pas non plus les dispositions à prendre pour y parvenir. Il est dit notamment dans l'article 2 du projet de convention, que les Etats parties « s'engagent à promouvoir et à mettre en œuvre des politiques destinées... à assurer la tolérance religieuse ». Une formule similaire est employée dans l'article 6, où les Etats s'engagent à prendre des mesures efficaces pour combattre les préjugés, la discrimination et l'intolérance. Mais il est bien certain qu'aucune mesure législative n'est capable de modifier, *ex abrupto*, une situation sociale reposant sur une tradition séculaire. Les Etats ont alors pour seule obligation de faire tout ce qui est en leur pouvoir pour modifier cette situation, mais ils ne sont pas tenus de réussir.

Il en sera différemment lorsqu'il s'agit d'obligations de résultat, pour lesquelles

⁷² Convention n° 111 adoptée le 25 juin 1958 par la Conférence internationale du travail, article 8, deuxième alinéa, *Annuaire des droits de l'homme*, 1958, O.N.U., New York, 1961.

⁷³ JENKS, C.W., « Les instruments internationaux à caractère collectif », *R.C.A.D.I.*, 1939, III, pp. 451-552.

il ne suffit plus aux Etats de faire preuve de bonne volonté. Par exemple, lorsque l'article 3 du projet de convention exige des Etats la garantie de la liberté religieuse et de ses manifestations, l'obligation réside ici dans l'existence même de la liberté et non dans l'engagement d'employer tous moyens pour y parvenir. La plupart des dispositions contenues dans le projet de convention se rattachent d'ailleurs à cette seconde catégorie plus protectrice des libertés individuelles.

Il existe cependant des obligations qui sont encore plus favorables à la protection de la liberté car, non seulement elles imposent un résultat aux parties contractantes, mais elles leur fixent aussi les moyens pour y parvenir. On trouve ainsi, dans l'article 13 du Pacte relatif aux droits économiques sociaux et culturels, l'obligation pour les Etats d'assurer à leurs citoyens le droit à l'éducation, en précisant que le plein exercice de ce droit ne peut être atteint que par la gratuité des différents ordres d'enseignement. De même, la Convention de l'O.I.T. concernant la discrimination dans l'emploi et la profession indique dans son article 3 les méthodes à employer pour supprimer toute discrimination en matière professionnelle ⁷⁴.

De telles précisions ne modifient pas la nature de l'obligation, mais elles permettent de contrôler si un Etat essaie d'appliquer honnêtement les dispositions conventionnelles. Et il est intéressant de noter à ce sujet que le projet relatif à l'intolérance religieuse ne comporte pas de précision de ce genre. Les Etats conservent donc en la matière le choix des moyens et, par voie de conséquence, une certaine liberté d'appréciation quant aux buts à atteindre ou aux résultats obtenus. Or la propension naturelle des gouvernements est de s'estimer rapidement satisfaits des efforts faits en ce domaine.

Cette dernière constatation entraîne d'ailleurs une autre question, relative à la manière dont les dispositions conventionnelles vont s'appliquer dans l'ordre interne des parties contractantes. Selon la terminologie anglo-saxonne, il s'agit de déterminer si la convention sur l'intolérance religieuse a ou n'a pas un caractère *self-executing* ⁷⁵. En fait, le problème est double.

D'une part, l'application directe d'un traité dans l'ordre interne des Etats dépend des dispositions constitutionnelles propres à chacun de ces Etats, concernant la technique selon laquelle le droit international est intégré à la législation nationale ⁷⁶. La tradition anglo-saxonne considère, par exemple, le droit international comme non applicable dans l'ordre juridique interne, tant qu'il n'y a pas été incorporé par un acte particulier ⁷⁷.

⁷⁴ Convention n° 111 du 25 juin 1958, article III, *Annuaire des droits de l'homme*, 1958.

⁷⁵ Voir à ce sujet les développements de VASAK, K., *La Convention européenne des droits de l'homme*, Paris (L.G.D.J.), 1964, pp. 229 et ss.

⁷⁶ DE VISSCHER, P., « Les tendances internationales des constitutions modernes », *R.C.A.D.I.*, 1952, I, pp. 515-578.

⁷⁷ LASOK, D., « Les traités internationaux dans le système juridique anglais », *R.G.D.I.P.*, 1966, pp. 961 et ss.

Tous les pays du Marché Commun acceptent au contraire que les traités aient une valeur supérieure à leurs lois nationales dès lors qu'ils ont été ratifiés. Mais cet aspect du problème n'intéresse pas le droit international, car, si les Etats sont tenus de respecter les engagements pris, la technique par laquelle ils procèdent à l'introduction des traités dans leur ordre juridique interne relève de leur seule compétence.

D'autre part, le caractère *self-executing* d'un traité dépend de la manière dont il est rédigé. Si celui-ci ne contient que des principes généraux qui devront, pour être applicables, être complétés par des mesures d'exécution, il n'est pas *self-executing*.

Or, en ce qui concerne la convention sur l'intolérance religieuse, tous ses articles confient aux Etats le soin de mettre en œuvre les principes qu'ils édictent. Des formules telles que, « les Etats assureront, s'engagent à adopter ou à respecter » sont constamment répétées. Ainsi, tant que des mesures complémentaires ne seront pas adoptées, la convention ne pourra pas avoir d'effets à l'égard des individus et ceux-ci ne pourront pas l'invoquer devant leurs tribunaux nationaux. Du point de vue de la protection des droits de l'homme, qui devrait seul être pris en considération dans des conventions de ce genre, le système n'apparaît donc pas comme très satisfaisant.

3. Il reste enfin à déterminer quelle est la portée de cette convention, en examinant, d'une part, quelle est l'étendue de ses effets, et d'autre part les réserves que les Etats pourront éventuellement émettre à l'encontre de certaines de ses dispositions.

En ce qui concerne les effets de la convention, il faut remarquer tout d'abord que, bien qu'elle soit destinée à protéger un droit primordial de l'homme, elle ne s'adresse qu'aux Etats. Les individus ne pourront l'invoquer que dans la mesure où elle aura été intégrée au droit national auquel ils sont soumis. Il apparaît donc, en second lieu, qu'elle ne pourra produire d'effets qu'à l'égard des Etats qui l'ont ratifiée.

Le principe de l'effet relatif des conventions est, certes, traditionnel en droit international comme en droit interne mais il n'est pas douteux que son maintien rend vaine toute tentative de protection effective des droits de l'homme. Si des conventions de ce genre ne doivent produire d'effets qu'à l'égard des Etats qui veulent bien les ratifier, parce qu'ils en respectent déjà les principes, alors elles sont inutiles, ou plus exactement absurdes, comme tout instrument qui ne sert à rien. En outre, il n'est pas tout à fait exact que les conventions internationales obligent seulement les parties contractantes⁷⁸. La Charte des Nations Unies, elle-même, prévoit que le Conseil de sécurité pourra intervenir dans des diffé-

⁷⁸ SCELLE, G., *Précis du droit des gens*, t. II, p. 346, « L'assertion suivant laquelle l'effet des traités ne peut atteindre les Etats tiers, méconnaît que, dans un traité-loi, il ne peut y avoir ni parties, ni tiers, mais seulement des législateurs. »

rends qui ne mettront pas forcément en cause les membres de l'Organisation⁷⁹. La Constitution de l'O.I.T. dispose pour sa part que, dans le cas où une convention n'obtient pas l'assentiment de l'autorité compétente d'un Etat membre, celui-ci ne sera soumis à aucune obligation, mais il devra cependant fournir périodiquement des rapports au Bureau international du Travail,

« Sur l'état de sa législation et sur sa pratique, concernant la question qui fait l'objet de la convention, en précisant dans quelle mesure on a donné suite ou l'on se propose de donner suite, à toute disposition de la convention, par voie législative, par voie administrative, par voie de contrats collectifs, ou par toute autre voie, et en exposant quelles difficultés empêchent ou retardent la ratification d'une telle convention⁸⁰. »

N'est-ce pas là l'illustration du caractère quasi législatif des règles de droit élaborées par les institutions des Nations Unies ? Sans doute faut-il tenir compte des situations particulières. Mais la règle subsiste, en tant que fondement d'une légalité internationale à laquelle les Etats devront progressivement se soumettre.

C'est dans ce sens que le projet de convention sur l'intolérance religieuse aurait dû être orienté. Malheureusement, l'attitude systématiquement restrictive des Etats à l'encontre de normes de ce type ne permet pas de dépasser le stade de la formule incantatoire dans laquelle les gouvernements sont appelés à célébrer en commun une liberté qu'ils auront tout loisir de ne pas respecter en particulier⁸¹.

En admettant, cependant, que les conventions internationales à but humanitaire soient assimilées à de véritables lois, un nouveau problème se pose, c'est celui des réserves qui pourraient y être apportées. Logiquement, le système des réserves ne devrait pas être accepté pour de telles conventions⁸². Un certain nombre d'entre elles le rejettent d'ailleurs expressément. C'est le cas pour la convention de l'UNESCO concernant la lutte contre la discrimination dans le domaine de l'enseignement⁸³. C'est aussi le cas pour la convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, qui exclut toute réserve incompatible avec son objet et son but, ou qui aurait pour effet de paralyser le fonctionnement des organes qu'elle crée⁸⁴.

⁷⁹ Articles 33 et suivants de la Charte, cf. aussi GLASER, S., « Les droits de l'homme à la lumière du droit international positif », *Mélanges offerts à Henri Rolin*, Problèmes de droit des gens, Paris (Pédone), 1964.

⁸⁰ Constitution de l'O.I.T., article 19, paragraphe 5, alinéa e.

⁸¹ Cf. SLUSNY, M., « Quelques observations sur les systèmes de protection internationale des droits de l'homme, *Mélanges offerts à Henri Rolin*, précité, p. 388, « Dès lors, ces pactes font irrésistiblement penser à la jument de Roland, fabuleuse cavale qui avait toutes les vertus, mais à qui il manquait une qualité essentielle : la vie. »

⁸² Cf. sur ce sujet, HOLLOWAY, K., *Les réserves dans les traités internationaux*, Paris (L.G.D.J.), 1958, et BENTZ, J., *La validité des réserves aux traités internationaux multilatéraux*, Thèse, Aix-en-Provence, 1954.

⁸³ Convention adoptée le 14 décembre 1960, *Annuaire des droits de l'homme*, 1961, O.N.U., 1965, p. 450, article 9.

⁸⁴ Convention adoptée le 7 mars 1966, article 20, alinéa 2.

Au stade actuel des discussions relatives au projet de convention sur l'intolérance religieuse, le problème des réserves n'a pas encore été abordé, mais il est certain que le principe en sera admis. De trop grandes différences séparent les Etats en ce domaine pour que l'on puisse les soumettre à une règle unique. Il faut tenir compte, en effet, des relations traditionnelles qu'un Etat peut entretenir avec une Eglise⁸⁵, ou de l'idéologie professée par la majorité de sa population. Contrairement aux conventions précédemment citées, il semble qu'il soit préférable, en matière religieuse, d'accepter les réserves se fondant sur les traditions ou les convictions de l'ensemble de la population. La mise en cause de celles-ci risquerait d'ailleurs d'aboutir à des résultats inverses de ceux recherchés, en provoquant notamment des réactions d'intolérance.

Tout le problème évidemment réside dans le fait de savoir quelles sont les réserves qui pourraient être admises et celles qui ne peuvent pas l'être. En déclarant dans son avis consultatif du 28 mai 1951 que doivent être rejetées les réserves incompatibles avec l'objet ou avec le but de la convention, la Cour internationale de justice n'a pas fait beaucoup avancer la question; car encore faut-il définir, *a priori*, les deux catégories, ce qui n'est pas toujours possible, à moins de procéder de manière arbitraire. C'est pourtant à cette dernière solution qu'aboutit la pratique internationale, en laissant les Etats co-contractants, seuls juges de la compatibilité d'une réserve émise par l'un d'entre eux au moment de la ratification, c'est-à-dire avant qu'il soit possible d'apprécier quelles peuvent être les conséquences de cette réserve.

Il conviendrait, dans ces conditions, de compléter l'avis de la Cour internationale de justice, en précisant que les réserves incompatibles ne sont pas celles qui présentent une contradiction flagrante avec l'objet ou le but de la convention, mais seulement celles qui sont considérées comme inadmissibles par les parties contractantes. Si l'on songe que la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale exige, pour qu'une réserve soit rejetée, que les deux tiers au moins des Etats parties à la convention élèvent des objections⁸⁶, (disposition susceptible d'être reprise dans le projet de convention sur la liberté religieuse), on s'aperçoit des faiblesses du système.

En fait, toute la difficulté provient de ce que l'on persiste à vouloir appliquer une technique conventionnelle à des questions qui devraient être résolues dans un cadre institutionnel. La compatibilité des réserves avec l'objet ou le but d'une

⁸⁵ C'est le cas de tous les pays où il existe une religion d'Etat. Les nombreuses objections élevées par ces derniers lors de la discussion des premiers articles du projet (cf. E/3925/Add. 1, 2, 3, 4) ont conduit à l'insertion d'un quatrième alinéa dans l'article premier, précisant que, « ni l'établissement d'une religion, ni la reconnaissance d'une religion ou d'une conviction par l'Etat, ni la séparation de l'Eglise et de l'Etat ne seront considérés, en soi, comme des manifestations d'intolérance religieuse ou des mesures de discrimination fondées sur la religion ou la conviction ».

⁸⁶ Convention adoptée le 7 mars 1966, article 20, alinéa 2.

convention ne devrait pas être laissée à l'appréciation des Etats, mais soumise au contrôle du juge international qui, de la même façon qu'il est, en cas de contestation, juge de sa propre compétence, pourrait à l'occasion de difficultés précises et compte tenu des circonstances, décider de l'acceptation ou du refus de la réserve.

Mais évidemment, un tel système, qui ferait perdre à la réserve son caractère intangible, peut paraître utopique, car la première réserve généralement émise par les Etats à l'encontre des conventions multilatérales concerne les moyens prévus par celles-ci, pour contrôler l'application effective de leurs dispositions.

B) *Les moyens de contrôle*

Le problème du contrôle de l'application des conventions internationales multilatérales est l'un des plus importants et des plus difficiles à résoudre du droit international⁸⁷. Tout contrôle, en effet, constitue une atteinte à la souveraineté des Etats et ces derniers n'en admettent le principe qu'avec de multiples réserves. S'ils consentent aisément à fournir des rapports et des renseignements sur les mesures prises conformément aux obligations d'une convention, ils ne tolèrent que rarement le contrôle exercé sur place par les représentants d'une organisation internationale, et ce n'est qu'exceptionnellement qu'ils acceptent de se soumettre à une juridiction internationale.

En ce qui concerne notamment la protection des droits de l'homme, les Etats ont toujours refusé aux individus le libre accès aux instances internationales. C'est ainsi que la Convention européenne des droits de l'homme, qui représente à l'heure actuelle le système de protection le plus perfectionné, soumet à l'acceptation préalable des Etats, le principe de la saisine de la Commission par les particuliers. Quant à la Cour européenne elle ne peut être saisie que par les Etats membres ou la Commission.

De leur côté, les conventions élaborées dans le cadre de l'Organisation des Nations Unies, tout en prenant la Convention européenne pour modèle, ne sont jamais parvenues à établir un système de contrôle équivalent. Et le projet de convention sur l'intolérance religieuse, bien qu'il soit susceptible de nombreuses modifications, n'y parviendra pas non plus dans l'état actuel de la société internationale. Il ne fait d'ailleurs que reprendre les procédures de contrôle déjà prévues dans les conventions précédentes et qui, habituellement admises par les Etats, varient en fonction des personnes qui les mettent en œuvre.

C'est la raison pour laquelle il faut examiner successivement les procédures de contrôle qui sont à la disposition des individus, celles qui sont réservées aux Etats, et celles enfin qui relèvent directement de la société internationale.

⁸⁷ JENKS, C.W., « Les instruments internationaux à caractère collectif », *R.C.A.D.I.*, 1939, III, pp. 498 et ss.

1. La première procédure que les individus, non seulement peuvent, mais doivent utiliser lorsqu'ils sont victimes d'une mesure discriminatoire de la part d'un Etat ou sur le territoire de cet Etat, est le recours devant les tribunaux internes. Ce recours est indispensable car il permet, soit de régler, dans la plupart des cas, les situations litigieuses, dans le cadre de l'ordre juridique interne; soit de déterminer s'il y a effectivement un refus définitif de la part d'un Etat, de faire droit à une requête justifiée au regard de la convention.

En conséquence, le projet de convention énonce deux règles, dont l'une oblige les Etats et l'autre les individus. D'une part les Etats doivent « assurer à toute personne soumise à leur juridiction une protection et une voie de recours effectives devant les tribunaux nationaux et autres organismes d'Etat compétents, contre tous actes, y compris les actes de discrimination fondée sur la religion ou la conviction, qui, contrairement à la présente convention, violeraient ses droits individuels et ses libertés fondamentales, ainsi que le droit de demander à ses tribunaux satisfaction ou réparation juste et adéquate pour tout dommage dont elle pourrait être victime par suite de tels actes »⁸⁸. D'autre part, les individus doivent épuiser toutes les voies de recours qui leur sont ouvertes dans l'ordre interne avant de pouvoir intenter une quelconque action sur le plan international⁸⁹. Toute violation de la convention doit donc être d'abord déferée devant les tribunaux de l'Etat sur le territoire duquel elle a été commise.

Mais il s'agit là, évidemment, d'un moyen de contrôle de portée limitée, qui dépend des pouvoirs reconnus aux juridictions nationales. Selon que les tribunaux pourront annuler, ou refuser d'appliquer, une disposition contraire à la convention, ou qu'ils n'auront pas ce pouvoir, le contrôle qu'ils exerceront sera plus ou moins efficace⁹⁰.

La valeur de ce contrôle dépend aussi des traditions juridiques d'un pays, du système de recrutement de ses magistrats, et de l'indépendance, de droit ou de fait, dont ils jouissent à l'égard des autorités politiques.

Il conviendrait donc que les individus aient accès à une juridiction internationale agissant comme instance d'appel des décisions devenues insusceptibles de recours dans l'ordre interne. Malheureusement, les considérations politiques n'étant pas réductibles à la pure logique juridique, un tel système n'a jamais été accepté par les Etats, et ne paraît pas devoir l'être dans un proche avenir.

Le seul moyen prévu par le projet de convention, qui permette aux individus de saisir une instance internationale, consiste en un droit de pétition qui pourrait

⁸⁸ Article X du projet de Convention.

⁸⁹ Article XXIII du projet de Convention, « Le Comité ne peut connaître d'une affaire qui lui est soumise en vertu de l'article XXII qu'après s'être assuré que tous les recours internes disponibles ont été utilisés et épuisés, conformément aux principes de droit international généralement reconnus », combiné avec l'article XXVI, alinéa 3.

⁹⁰ Cf. MESTRE, A., « Les traités et le droit interne », *R.C.A.D.I.*, 1931, IX, p. 237.

sans doute avoir une certaine efficacité, s'il n'était conditionnel⁹¹. L'examen des pétitions par l'organisation internationale n'est, en effet, possible que si l'Etat d'où elles proviennent en a admis préalablement le principe. Or, si l'on prend l'exemple de la Convention européenne, seule une faible majorité des Etats parties ont accepté la compétence de la commission européenne, en matière de requêtes individuelles⁹². Il est donc improbable que dans le cadre de l'Organisation des Nations Unies de nombreux Etats adhèrent à cette clause.

Dès lors, malgré les efforts entrepris pour conférer aux individus des compétences dans l'ordre international, on doit constater qu'ils demeurent singulièrement démunis pour faire respecter les libertés qui leur sont reconnues par les dispositions conventionnelles. En fait, seule l'intervention d'un Etat prenant leur défense peut leur assurer la protection que les moyens prévus par la convention ne sont pas capables de leur procurer.

2. Traditionnellement, le contrôle de l'application des conventions relevait des Etats seuls, et les difficultés qui pouvaient surgir à ce sujet étaient réglées par la voie diplomatique. En matière de droits de l'homme, chaque Etat se bornait généralement à faire respecter les droits de ses nationaux par la voie de la protection diplomatique. Il n'intervenait qu'exceptionnellement à des fins humanitaires, pour protéger les droits des nationaux d'un Etat étranger, comme ce fut le cas avec les minorités religieuses de l'Empire ottoman⁹³. Le système de contrôle et de protection était donc rudimentaire et limité.

Les conventions internationales relatives aux droits de l'homme, et plus particulièrement le projet de convention sur l'intolérance religieuse essaient au contraire, en institutionnalisant le contrôle, de le généraliser et de lui donner un aboutissement juridictionnel. La procédure prévue par le projet de convention est, en effet, celle-ci :

Dans une première phase, chaque Etat partie à la convention qui estimera qu'un autre Etat également partie n'applique pas les dispositions conventionnelles, pourra demander directement à ce dernier des explications, et un accord devra être recherché à cette occasion par la voie diplomatique⁹⁴.

Si dans un délai de six mois le problème n'a pas été résolu par des négociations bilatérales à la satisfaction des deux Etats, chacun d'eux pourra alors saisir de l'affaire un Comité de conciliation et de bons offices, composé de onze membres élus par le Conseil économique et social sur proposition du Secrétaire général des Nations Unies, et chargé de rechercher la solution amiable des

⁹¹ Cf. DE SOTO, J., « L'individu comme sujet du droit des gens », *Etudes en l'honneur de G. Scelle*, Paris (L.G.D.J.), 1960, pp. 687-716.

⁹² Onze pays sur dix-huit ont souscrit des déclarations reconnaissant la compétence de la Commission à être saisie de requêtes individuelles.

⁹³ Cf. LANARÈS, P., *op. cit.*, pp. 125 et ss.

⁹⁴ Article XXII, alinéa 1^{er} du projet de Convention.

différents s'élevant à propos de l'interprétation, de l'application ou de l'exécution de la convention ⁹⁵.

Dans une deuxième phase, que l'on qualifiera d'institutionnelle, le Comité de conciliation va donc mettre ses bons offices à la disposition des Etats en litige, pour parvenir à un accord fondé sur le respect de la Convention ⁹⁶. Toutefois, avant d'entreprendre l'examen de la question litigieuse, il doit s'assurer que toutes les voies de recours internes disponibles ont été utilisées ou épuisées ⁹⁷. Il résulte de cette règle que la saisie du Comité sur la seule initiative des Etats, et indépendamment de toute contestation interne, est impossible. On peut alors en conclure que l'intervention d'un Etat devant le Comité n'est que le prolongement d'une affaire qui, n'ayant pu trouver d'aboutissement satisfaisant dans l'ordre interne, se poursuit au plan international, et dans laquelle cet Etat agit comme simple représentant des individus victimes de mesures discriminatoires. Il y a donc une certaine continuité de la procédure entre l'ordre interne et l'ordre international, bien que l'identité des parties ne soit pas la même.

En outre, il faut souligner que les Etats ont la possibilité de saisir le Comité, non seulement pour protéger leurs nationaux mais aussi n'importe quelle victime d'une mesure discriminatoire fondée sur la religion. Ce qui signifie que chaque Etat partie collabore au contrôle de l'application de la règle internationale née de la convention. A ce titre, aucune condition de réciprocité ne semble pouvoir être invoquée à l'encontre de l'Etat demandeur, par la partie mise en cause, puisqu'il ne s'agit pas, en fait, de relations interétatiques, mais du respect d'une véritable loi internationale.

Cependant, les Etats sont libres de décider de leur intervention ou de leur abstention, et de ce point de vue il est à craindre que les considérations politiques les amènent à renoncer à un tel recours. Déjà en 1954, la Commission des droits de l'homme avait signalé ce danger ⁹⁸. En outre, l'expérience tirée du fonction-

⁹⁵ Article XIV et article XXII, alinéa 2.

⁹⁶ Article XXV.

⁹⁷ Article XXIII.

⁹⁸ Rapport de la Commission des droits de l'homme, 23 février - 16 avril 1954, O.N.U., doc. E/2573 (E/CN.4/705), « Un Etat pourrait en effet hésiter à accuser un autre Etat d'avoir violé le Pacte, soit parce qu'il serait soucieux de maintenir de bonnes relations avec lui, soit parce qu'il pourrait craindre que l'Etat mis en cause ne riposte en l'accusant à son tour, puisque, la perfection n'étant pas de ce monde, aucun Etat ne peut prétendre être absolument sans reproche. Inversement, si les relations entre deux Etats étaient tendues, toute plainte formulée par l'un contre l'autre risquerait d'être accueillie avec un certain scepticisme. Enfin, une violation des droits de l'homme pourrait ne pas présenter, sur le plan des relations internationales, l'importance qu'elle revêt pour les particuliers. Si l'on reconnaît que les droits de l'homme découlent de la dignité inhérente à la personne humaine et qu'en conséquence les Etats ont l'obligation d'en promouvoir le respect universel et effectif, il s'ensuit qu'en dernière analyse, c'est la personne humaine que le Pacte vise à protéger, et l'on doit lui reconnaître le droit fondamental de protester lorsqu'il est porté atteinte à sa dignité. »

nement de l'Organisation internationale du Travail, prouve que cette crainte n'est pas sans fondement⁹⁹.

Quant aux pouvoirs du Comité, ils sont assez réduits. Celui-ci peut se faire communiquer par les Etats en litige toute information qu'il juge nécessaire¹⁰⁰. Il peut recommander au Conseil économique et social de demander à la Cour internationale de Justice de donner un avis consultatif sur toute question juridique se rattachant à une affaire dont il est saisi¹⁰¹. Mais son rôle se borne ensuite à émettre les propositions qu'il estime les plus appropriées au règlement du litige. Il ne dispose pas, notamment, du droit de condamner un Etat, et il ne peut pas saisir de lui-même une autre instance internationale ayant le moyen de le faire.

Ce droit demeure réservé aux Etats, qui peuvent, dans un troisième stade de leur intervention, déférer à la Cour internationale de Justice le différend qui les oppose, et qui n'aurait pas trouvé de solution, soit au niveau des négociations bilatérales, soit devant le Comité. Mais l'expérience prouve, là encore, que les réserves qui ne manqueront pas d'être faites à la compétence de la Cour l'empêcheront de jouer ce rôle de recours ultime, qui serait pourtant si nécessaire à la société internationale.

Devant les imperfections d'un tel système, il faut donc admettre que le contrôle le plus efficace demeure celui exercé par l'opinion publique internationale.

3. Lors de la création de la Société des Nations, les Puissances anglo-saxonnes avaient pensé, en effet, que la condamnation morale que pourrait encourir un Etat, de la part de la société internationale, suffirait à l'empêcher de commettre un acte contraire au droit des gens. Malgré d'amères désillusions, et sans doute faute de mieux, le système a été conservé. C'est la raison pour laquelle les conventions prévoient un certain nombre de mesures de publicité qui ont pour but principal de faire connaître à la société des Etats, ceux de ses membres qui n'en respectent pas les règles.

Le projet de convention sur l'intolérance religieuse comporte pour sa part dans son état actuel, deux catégories de dispositions permettant un contrôle exercé directement par l'Organisation des Nations Unies.

Il s'agit en premier lieu de l'obligation faite aux Etats, par l'article 13 du projet, qui n'a d'ailleurs été adopté pour le moment que par la Sous-Commission de la lutte contre les mesures discriminatoires et de la protection des minorités,

⁹⁹ Cf. SPERDUTI, G., « La personne humaine et le droit international », *A.F.D.I.*, 1961, p. 156, « Aucun Etat partie à une convention n'a jamais déposé de plainte contre un autre Etat partie à la même convention. »

¹⁰⁰ Article XXIV du projet.

¹⁰¹ Article XXVII.

de présenter un rapport sur les mesures d'ordre législatif ou autres qu'ils ont arrêtées, en vue de donner effet aux dispositions de la convention. Ce rapport doit être présenté dans un délai d'un an, après l'entrée en vigueur de la Convention, et ensuite tous les deux ans, ou chaque fois que le Conseil économique et social en fera la demande. L'examen de l'ensemble des rapports peut donner lieu à une recommandation d'ordre général, concernant les conditions d'application de la convention. Mais, le fait vaut d'être noté, le texte ne mentionne que les recommandations d'ordre général et exclut donc les recommandations adressées à un Etat en particulier. Cela signifie que l'Organisation internationale ne peut mettre en demeure un Etat, nommément désigné, de se conformer aux obligations de la convention, ou de le condamner solennellement en cas de refus. Si une telle disposition est maintenue dans le projet définitif, il est bien certain que l'arme constituée par les recommandations ou les déclarations, en sera considérablement émoussée¹⁰².

Il est prévu en second lieu, que le Comité de conciliation et de bons offices doit établir, à propos de toute affaire dont il est saisi, un rapport destiné à être publié¹⁰³. Ce rapport est limité à un bref exposé des faits et de la solution intervenue en cas de succès de la mission du Comité. Mais, en cas d'échec, il doit comporter les recommandations faites aux Etats en vue de la conciliation, et éventuellement l'opinion individuelle dissidente de certains membres du Comité. Les observations écrites ou orales présentées par les parties en cause y sont également jointes. Tous les éléments du litige sont ainsi livrés à la connaissance de l'opinion publique internationale, laquelle peut apprécier la valeur des positions en présence et exprimer sa désapprobation à l'égard de l'Etat coupable.

Le Comité doit, en outre, fournir chaque année au Conseil économique et social un rapport sur l'ensemble de ses travaux¹⁰⁴. Il peut, par ce moyen attirer l'attention de l'Organisation internationale sur les difficultés rencontrées dans l'accomplissement de sa mission, du fait de certains Etats récalcitrants.

De tels contrôles peuvent évidemment paraître dérisoires. Ils n'en sont pas moins utiles, d'autant plus que ce sont les seuls à s'exercer de manière automatique, alors que les autres sont laissés à la discrétion des Etats. En effet, contrairement à une opinion couramment admise, les Etats sont sensibles à leur réputation internationale. Dans le cadre de l'O.I.T., les représentants des gouvernements ont toujours montré le plus grand souci du jugement porté sur leur pays par les autorités internationales. Pourquoi n'en serait-il pas de même en ce qui concerne la tolérance religieuse ?

¹⁰² Voir sur ce sujet VIRALLY, M., « La valeur juridique des recommandations des Organisations internationales », *A.F.D.I.*, 1956, pp. 66 et ss.

¹⁰³ Article XXV, alinéa 2.

¹⁰⁴ Article XXVIII.

Aussi, malgré ses insuffisances et ses imperfections, et sans qu'il faille en attendre des résultats immédiats, le projet de convention sur l'élimination de toutes les formes d'intolérance religieuse constitue un élément supplémentaire de protection des droits de l'homme, dans une société internationale toujours plus solidaire et que l'on essaie de rendre plus humaine.

Sans doute, dans cette recherche de la tolérance et donc de la paix universelle, les hommes ne sont pas encore au bout de leurs peines. Comme le soulignait le pape Paul VI dans son allocution devant l'Assemblée générale des Nations Unies, à l'occasion du vingtième anniversaire de l'Organisation,

« Il est difficile de prévoir si le monde arrivera jamais à changer la mentalité particulariste et belliqueuse qui a tissé jusqu'ici une grande partie de son histoire; mais il est facile d'affirmer qu'il faut se mettre résolument en route vers la nouvelle histoire, l'histoire pacifique, celle qui sera vraiment et pleinement humaine, celle-là même que Dieu a promise aux hommes de bonne volonté. »