OLIVIA BILLIOQUE

LA PROTECTION INTERNATIONALE DES MINORITES RELIGIEUSES

Rapport de recherche - 2012

Sommaire

Introduction.....2

I. Les instruments strictement internationaux de la protection des minorités religieuses . 8

A. L'évolution de l'approche dans la protection offerte par les instruments établis dans le cadre de l'Organisation des Nations Unies 9

1. L'approche universaliste des droits de l'homme 9

2. La prise de conscience de la nécessité de prise en compte de la problématique des minorités 11

B. Le contenu de la protection offerte par les instruments établis dans le cadre de l'Organisation des Nations Unies.....13

1. La consécration par l'article 27 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques de droits positifs pour les minorités religieuses 13

2. La Déclaration de 1992 sur les droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques.....17

II. Les instruments régionaux de la protection des minorités religieuses 19

A. L'absence d'une protection spécifique des minorités religieuses dans les instruments régionaux de protection des droits de l'homme 19

B. La tentative de démarcation de l'ordre européen 21

1. La jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme relative aux minorités religieuses.....22

2. La Convention-cadre pour la protection des minorités nationales de 1995 23

3. La protection offerte par le droit de l'Union Européenne 25

III. Les difficultés liées à la mise en œuvre de la protection internationale des minorités religieuses..... 26

A. Les difficultés liées à la définition des termes.....26

1. L'absence de réel consensus sur la notion de « minorité » religieuse 26

2. L'élasticité de la notion de religion 28

B. La faiblesse des procédures de contrôle de la mise en œuvre de la protection internationale des minorités religieuses.....29

1. Les procédures ad hoc dans le cadre des Nations Unies.....29

2. La mise en œuvre de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales.....30

Introduction

« Toute religion porte en elle une notion d'absolu qui aboutit à ce qu'elle n'admette aucun partage »[1].

La protection, en son sens général, est l' « action de prendre soin des intérêts d'une personne ou d'une institution. Cette protection adopte des formes et revêt des aspects distincts selon la personne ou l'objet protégé ainsi que selon les modes de protection »[2]. Elle peut encore être définie comme la « précaution qui, répondant au besoin de celui ou de ce qu'elle couvre et correspondant en général à un devoir pour celui qui l'assure, consiste à prémunir une personne ou un bien contre un risque, à garantir sa sécurité, son intégrité, etc., par des moyens juridiques ou matériels »[3]. Plus particulièrement, en ce qui concerne les minorités, la protection est définie comme le « régime juridique assurant une protection spécifique aux personnes appartenant à une minorité »[4].

L'adjectif international désigne ce « qui concerne les relations entre Etats ». Cet adjectif « s'applique tantôt à la source du droit (celui-ci émanant non d'un seul Etat, mais de plusieurs, ou de la communauté internationale, tantôt à son objet (la règle émanant d'un seul Etat mais visant des situations qui en intéressent plusieurs)) »[5].

Le terme minorité est défini en droit international public comme un « groupe de personnes, en position non dominantes, ressortissantes d'un Etat au sein duquel elles se distinguent de la majorité de la population par des caractéristiques propres, qu'elles entendent préserver, en tant que communauté »[6].

Une définition plus précise consiste à dire que la minorité est un « groupe d'individus, généralement fixés à demeure sur le territoire d'un Etat, qui forme une véritable communauté caractérisée par ses particularités ethniques, linguistiques et religieuses et se trouve en état

[1] Cf. J.-M. Larralde, « La protection des religions minoritaires en droit international et européen », CRDF, n°4, 2005, p. 158.
[2] Cf. J. Salmon, Dictionnaire de droit international public, Bruxelles, Bruylant/AUF, 2001, p. 899.
[3] Cf. G. Cornu, Vocabulaire juridique, Association Henri Capitant, Paris, PUF, 2005, p. 722.
[4] Cf. J. Salmon, Dictionnaire de droit international public, Bruxelles, Bruylant/AUF, 2001, op. cit., p. 708.
[5] Cf. G. Cornu, Vocabulaire juridique, Association Henri Capitant, Paris, PUF, 2005, op. cit., p. 580.
[6] Cf. J. Salmon, Dictionnaire de droit international public, Bruxelles, Bruylant/AUF, 2001, op. cit., p. 708.

d'infériorité numérique au sein d'une population majoritaire vis-à-vis de laquelle elle entend préserver son identité »[7].

Mais, il faut noter qu'il existe des minorités supérieures en nombre de population, il faut donc plutôt éclipser la dimension numérique de la notion pour lui donner son sens juridique en se focalisant sur la position non-dominante en termes de pouvoirs de droits du groupe[8].

La notion a été élaborée au cours des XVIIIème et XIXème siècles dans le cadre de la construction des Etats nations européens. Ce problème étant soulevé par la tentative de délimitation de la notion de peuple.[9]

Nous verrons que dans les instruments internationaux, la définition même de la minorité n'est pas évidente. Il n'y a en effet pas souvent consensus sur la définition du terme, les enjeux de la notion étant très importants.

Enfin, en ce qui concerne l'adjectif religieuses, le Petit Larousse 2012 le définit en disant, pour le sens qui nous intéresse « qui appartient à une religion »[10], ce qui nous conduit à consulter la définition du terme religion. La religion est « l'ensemble de croyances et de dogmes définissant le rapport de l'homme avec le sacré » ou encore l' « ensemble de pratiques et de rites propres à chacune de ces croyances »[11]. Nous verrons que ce terme soulève aussi débat dans la rédaction et l'interprétation des instruments juridiques de protection des minorités religieuses en ce qui concerne son contenu.

Il conviendra d'examiner les différents instruments juridiques de protection des minorités religieuses, aussi bien au niveau international au sens strict, en se référant aux travaux de l'Organisation des Nations Unies, qu'au niveau régional, en se penchant sur les instruments européens, américains et africains de protection des droits de l'homme.

[7] Cf. G. Cornu, Vocabulaire juridique, Association Henri Capitant, Paris, PUF, 2005, op. cit., p. 497.
[8] Cf. J. Andriantsimbazovina, H. Gaudin, J.-P. Marguénaud, S. Rials, F. Sudre., Dictionnaire des Droits de l'Homme, Paris, PUF, 2008, p. 690.
[9] Cf. R. Azria et D. Hervieu-Léger, Dictionnaire des faits religieux, Paris, PUF, 2010, p. 718.
[10] Cf. Petit Larousse Illustré 2012, Paris, Larousse, 2012 p. 935.
[11] Ibid., p. 935.

Notre exposé ne concernera que les sources internationales de la protection, c'est-à-dire les sources émanant de plusieurs Etats ou de la communauté internationale.

Il s'agira de se concentrer sur la protection des minorités religieuses et non pas sur la protection de la religion en général, qui comprend aussi la protection des croyances et pratiques religieuses non minoritaires dans leur Etat comme mise en œuvre de la liberté religieuse en général.

Nous nous attarderons uniquement sur les minorités religieuses et non pas les minorités en général, de par leur origine ethnique ou nationale, leur langue ou leur couleur, également couvertes par la protection du droit international.

Au-delà de la protection offerte en théorie par le droit international, il faudra s'intéresser également à la mise en œuvre de cette protection et à son efficacité.

La genèse des minorités nous éclaire sur le pourquoi de la protection. « Les minorités peuvent être le produit d'une invasion ou d'une conquête »[12] et donc souvent être forcées à la conversion ou être les victimes de brimades. Elles peuvent « résulter de schismes internes »[13], souvent alors, la minorité issue du schisme est considérée comme coupable de trahison à sa foi, d'hérésie chez les chrétiens. Plus d'actualité, « les processus migratoires, qu'il s'agisse de migration forcée, de migration interne, ou d'immigration dans le sens contemporain sont à l'origine de nombreux contextes minoritaires »[14].

De tout temps, la religion a constitué un sujet de discorde entre les peuples, mais aussi à l'intérieur même de chaque peuple. En effet, dès 392, l'Edit de Constantinople proscrit les cultes païens. Au IVème siècle, les chrétiens sont persécutés. Par la suite, la religion chrétienne devint majoritaire en Europe. Après le schisme, les deux nouvelles religions se persécuteront mutuellement tour à tour, les catholiques étant menacés en Grande-Bretagne et les Protestants pourchassés en France.

[12] Cf. R. Azria et D. Hervieu-Léger, Dictionnaire des faits religieux, Paris, PUF, 2010, op. cit., p. 719.
[13] Ibid., p. 719.
[14] Ibid., p. 719.

A l'époque de la Renaissance, une religion d'Etat est souvent imposée, les minorités n'ayant qu'un seul droit : émigrer[15]. Les conflits les plus meurtriers ont souvent à leur souche une tension entre différentes religions. La coexistence totalement pacifique des religions est assez rare pour être remarquée et souvent fragile.

Aussi bien dans l'Europe chrétienne que dans l'organisation sociojuridique des pays musulmans, une hiérarchie est introduite entre les religions. Cela veut dire que l'altérité religieuse est reconnue et possible mais que le groupe minoritaire est subordonné juridiquement, de façon plus ou moins stricte selon les époques[16]. Le principe « *cujus regio ejus religio* », selon lequel les sujets sont tenus de suivre la même religion que leur prince s'imposait avant le XVIIème siècle[17].

En Europe, c'est au XVIIème siècle que les minorités religieuses commenceront à être reconnues en dehors du cadre des édits de tolérance. Et c'est avec le Traité de Westphalie de 1648 qu'est formulé pour la première fois le droit, pour des populations résidant sur un territoire donné, d'avoir une religion différente de leur souverain[18].

Le siècle des Lumières verra la naissance d'idées progressistes en ce qui concerne la liberté religieuse. Les penseurs de l'époque défendront l'individualisme et proclameront comme essence de toute démocratie la liberté de conscience.

La tolérance religieuse apparait donc comme une idée récente. L'idée même de liberté religieuse ne s'imposera qu'au XXème siècle. Selon Jean-Manuel Larralde, elle est « forgée par les différents textes internationaux et européens, et […] s'apparente désormais davantage à une liberté plurale de croyance, de pensée et de religion […] (et) permet à des religions que l'on peut qualifier de « minoritaires » d'exister à côté de la religion de la majorité de la population. »[19]. L'ensemble juridique constitué par ces textes serait le produit d'une philosophie qui se refuse à penser la différence comme dangereuse pour l'ordre politique[20].

La première manifestation concrète de cette protection viendra de la Société des Nations. C'est en effet après la Première Guerre mondiale qu'apparait le terme de minorité

[15] Cf. F. Benoit-Rohmer, « droit des minorités et minorités religieuses » in *Minorités religieuses dans l'espace européen – Approches sociologiques et juridiques*, sous la direction de Bastian et Messner, Paris, PUF, 2007, p. 14.
[16] Cf. R. Azria et D. Hervieu-Léger, Dictionnaire des faits religieux, Paris, PUF, 2010, op. cit., p 719.
[17] Ibid., p. 720.
[18] Ibid., p. 720.
[19] Cf. J.-M. Larralde, « La protection des religions minoritaires en droit international et européen », CRDF, n°4, 2005, op. cit., p. 158
[20] Cf. R. Azria et D. Hervieu-Léger, Dictionnaire des faits religieux, Paris, PUF, 2010, op. cit., p. 721.

dans les accords internationaux, « du fait de la redéfinition des frontières et de l'assise territoriale du pouvoir », ce qui « exclut d'emblée de très nombreuses communautés sans assise territoriale »[21].

Pour autant, la période contemporaine n'est pas synonyme d'accalmie. Pour ne citer que quelques exemples, l'Europe eut le malheur de subir la Shoah pendant la Seconde Guerre Mondiale, les Coptes d'Egypte sont victimes d'attentats réguliers et les musulmans indiens de Durban font également l'objet d'agressions fréquentes.

Une reconnaissance et une protection des minorités religieuses au niveau international et régional apparait en cela indispensable pour imposer et maintenir la paix au niveau mondial. Le sujet de la religion est en effet très sensible, il est une source inépuisable de tensions. Si les Etats n'assurent pas à leurs minorités religieuses une protection contre les agressions et autres brimades, il s'ensuit un risque de conflit sanglant à l'intérieur d'un même Etat, pouvant dégénérer en un conflit mondial. En effet, la religion est une composante importante de la conscience d'un individu croyant, le croyant ressent souvent un sentiment d'appartenance à une communauté. En outre, une religion est rarement localisée dans un seul Etat et c'est en cela qu'un conflit intra-étatique impliquant une minorité religieuse peut dégénérer en conflit mondial.

Par ailleurs, un pays ne peut se réclamer de la démocratie que s'il protège la diversité de sa population, y compris sur le plan religieux, même si ce pays institue une religion d'Etat. En effet, il est insupportable qu'un groupe d'individus ne soit pas en sécurité dans l'Etat dans lequel il se trouve en raison de l'appartenance à une religion minoritaire.

En allant plus loin, si l'on regarde la définition de l'Etat de droit, le droit international public nous éclaire. L'Etat de droit est caractérisé plus particulièrement par diverses institutions et techniques juridiques, la séparation des pouvoirs, l'indépendance des juges, le contrôle de la constitutionnalité des lois et de la légalité des actes administratifs ainsi que la protection des droits de la personne[22]. La protection des droits de la personne se pose donc en pilier de l'Etat de droit.

---

[21] Cf. J. Andriantsimbazovina, H. Gaudin, J.-P. Marguénaud, S. Rials, F. Sudre., Dictionnaire des Droits de l'Homme, Paris, PUF, 2008, op. cit., p. 689.
[22] Cf. J. Salmon, Dictionnaire de droit international public, Bruxelles, Bruylant/AUF, 2001, p. 456.

Dans le contexte de la mondialisation, les croyances ont elles aussi largement circulé. Des processus d'intégration des minorités religieuses ont progressivement été mis en place en Europe. L'Etat a dans cette perspective un rôle régulateur accru selon Jean-Pierre Bastian et Francis Messner[23].

La thématique de la protection internationale des minorités religieuses nous conduit à nous poser différentes questions. Quels sont les instruments de cette protection internationale des minorités religieuses ? La communauté internationale n'étant pas un ensemble unitaire et homogène, la protection qui en résulte diffère-t-elle selon l'ordre juridique dans lequel on se trouve ? Quel est le contenu concret de la protection des minorités religieuses ? Comment sont identifiés les bénéficiaires de la protection ? Comment la protection est-elle mise en œuvre ? Est-elle efficace ?

Si l'arsenal d'instruments juridiques de protection des minorités religieuses est conséquent tant dans l'ordre juridique strictement international **(I)** que dans les ordres juridiques régionaux **(II)**, il présente des difficultés de mise en œuvre, conduisant à s'interroger sérieusement sur son effectivité **(III)**.

[23] Cf J.-P. Bastian et F. Messner, Minorités religieuses dans l'espace européen – Approches sociologiques et juridiques, Paris, PUF, 2007, p. 12.

I. Les instruments strictement internationaux de la protection des minorités religieuses

La Société des Nations avait mis en place un véritable système de protection des minorités sur lequel il convient de revenir avant d'analyser la protection actuellement offerte. Cette protection reposait sur des traités sur les minorités signés à la fin de la Première Guerre mondiale. Ces traités désignaient spécifiquement pour les Etats concernés les minorités à protéger, la protection mise en place était donc sélective.

En ce qui concerne le contenu de la protection, Joseph Yacoub dénombre quatre principes fondamentaux : l'égalité de tous devant la loi et la prohibition de la discrimination pour cause de race, de langue ou de religion, la reconnaissance de certains droits spéciaux dont le libre usage de la langue, la reconnaissance de certains droits fondamentaux de l'homme et enfin le droit à la voie légale internationale de pétition et de plainte à la Société des Nations reconnu aux personnes appartenant à des minorités[24].

Ces divers engagements internationaux offraient un large ensemble de droits et garanties aux minorités de race, de langue et de religion tels que le droit à l'acquisition d'une nationalité, le droit à la vie, à la liberté individuelle et à la liberté du culte, le droit à l'égalité devant la loi quant aux droits civils et politiques, le droit à l'égalité de traitement, le droit de créer, diriger et contrôler, à leurs frais, des institutions charitables, religieuses ou sociales ou encore le droit à une part équitable des fonds publics affectés par l'Etat aux fins d'éducation, de religion ou de charité[25].

Cependant, la structure souffrait de faiblesses. Tout d'abord, la Société des Nations fut une initiative au succès fort éphémère comme nous le savons, les traités signés après la Première Guerre mondiale ayant plus attisé les conflits qu'imposé la paix. En outre, la sélectivité de la protection a limité son effectivité. Enfin, et c'est ce qui participa de l'échec de

[24] Cf. S. Akgönül, « La naissance du concept de minorité en Europe » in *Minorités religieuses dans l'espace européen – Approches sociologiques et juridiques*, sous la direction de Bastian et Messner, Paris, PUF, 2007, p. 56.
[25] Ibid., p. 57.

la Société des Nations, les Etats ayant fait preuve de peu d'enthousiasme quant à l'application des dispositions de ces traités, le système cessa de fonctionner après une quinzaine d'années[26].

Les travaux de la Sociétés des Nations ne furent cependant pas vains, l'Organisation des Nations Unies les ayant pris pour modèle dans l'élaboration de ses procédures de protection des minorités. Nous remarquons que l'approche des Nations Unies a évolué quant à la protection à offrir aux minorités et notamment aux minorités religieuses (A). Il faudra dans un second temps se pencher sur le contenu de cette protection (B).

A. L'évolution de l'approche dans la protection offerte aux minorités religieuses par les instruments établis dans le cadre de l'Organisation des Nations Unies

Le revers subi pendant la Seconde Guerre mondiale conduira l'Organisation des Nations Unies à s'éloigner cependant de l'approche minoritaire retenue par la Société des Nations (1). Toutefois, l'Organisation des Nations Unies ne s'écartera qu'éphémèrement de cette approche, se ressaisissant de la thématique des minorités peu de temps après sa création (2).

1. L'approche universaliste des droits de l'homme

Le second conflit mondial a changé la face de la planète et bouleversé la conception des Droits de l'Homme jusqu'ici adoptée. Ce conflit ayant touché des populations très diverses et partout dans le monde, les Nations Unies adoptent une approche universaliste des Droits de l'Homme : partout dans le monde, chaque individu doit voir ses droits fondamentaux respectés. La Charte des Nations Unies, signée à San Francisco le 26 juin 1945 accorde donc une importance considérable au « principe d'égalité et à la non-discrimination dans la jouissance des droits »[27].

[26] Cf. J.-B. Marie, « Minorités et droits de l'homme aux Nations Unies. Normes, interprétation et mise en œuvre » in *Minorités religieuses dans l'espace européen – Approches sociologiques et juridiques*, sous la direction de Bastian et Messner, Paris, PUF, 2007, p. 105.
[27] Ibid., p. 106.

C’est dans ce contexte d’universalisme qu’est adoptée en 1948 par l’Assemblée Générale des Nations Unies, la Déclaration Universelle des Droits de l’Homme, consacrée à l’ensemble des droits de l’homme. C’est le premier instrument mondial concernant les droits de l’homme.

L’approche de ce texte concernant la religion relève plutôt de la liberté religieuse en général que de la protection des minorités religieuses en particulier, l’article 18 de la Déclaration proclamant le droit de toute personne à la liberté de pensée, de conscience et de religion, ce droit impliquant la liberté de changer de religion ou de conviction ainsi que la liberté de manifester sa religion ou sa conviction seul ou en commun, tant en public qu’en privé, par l’enseignement, les pratiques, le culte et l’accomplissement des rites.

Ce texte ne contient pas de disposition spécifique aux minorités. Ses articles 1 et 2 reconnaissent cependant le droit à l’égalité en dignité et en droits à tous les individus et affirment le principe de non-discrimination, notamment pour des raisons de religion[28].

La déclaration était pourtant intervenue après la création en 1947 d’un organe subsidiaire de la Commission des droits de l’homme, la Sous-Commission de la lutte contre les mesures discriminatoires et de la protection des minorités. En réalité, cette Sous-Commission s’est concentrée sur la première partie de son intitulé. Les acteurs pensaient en effet « que la lutte contre les discriminations, si elle était efficacement menée, dispenserait de s’attaquer spécifiquement au « traitement des minorités », question particulièrement sensible et controversée, perçue comme menaçante et potentiellement déstabilisante par un bon nombre d’Etats »[29].

La problématique des minorités, et notamment des minorités religieuses, réapparaitra réellement au milieu des années 1960 avec l’adoption du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

[28] Ibid., p. 107.
[29] Ibid., p. 108.

2. La prise de conscience de la nécessité de prise en compte de la problématique des minorités

Les minorités religieuses ne se sont pas vues reconnaître des droits civils et politiques par les Nations Unies à l'origine. Elles ont toutefois bénéficié de la consécration de droits spécifiques par des instruments particuliers à certains domaines.

Tout d'abord, dans le contexte de l'après-guerre, la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide fut adoptée en 1948. On dénote une prise en compte des groupes religieux dans la définition même du crime de génocide, l'article 2 de cette Convention disposant que c'est « l'un quelconque des actes ci-après, commis dans l'intention de détruire, en tout ou en partie, un groupe national, ethnique, racial ou religieux ». Il convient alors de préciser que généralement, le crime de génocide frappe en premier les minorités.

Ensuite, il faut noter l'adoption en 1965, juste avant le Pacte relatif aux droits civils et économiques de 1966, de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale. Celle-ci contient « plusieurs dispositions qui intéressent les droits des minorités, notamment en demandant aux Etats parties de prendre « dans les domaines social, culturel et autres, des mesures spéciales et concrètes pour assurer comme il convient le développement ou la protection de certains groupes raciaux ou d'individus appartenant à ces groupes en vue de leur garantir, dans des conditions d'égalité, le plein exercice des droits de l'homme et des libertés fondamentales ». »[30]

Enfin, il convient de citer, pour information, des dispositions en matière de lutte contre la discrimination dans le domaine de l'enseignement et dans le domaine du travail. Mais ces dispositions concernent plus les minorités raciales et ne parlent pas en particulier des minorités religieuses.

C'est en 1966, qu'est adopté par l'Assemblée Générale des Nations Unies un instrument général sur les droits civils et politiques : le Pacte international relatif aux droits civils et politiques. Nous y retrouvons tout d'abord des règles déjà posées auparavant qui consacrent le principe de non-discrimination et le principe de l'égalité devant la loi.

[30] Ibid., p. 111.

En effet, l'article 2 du Pacte dispose dans son premier paragraphe que « les Etats parties au présent Pacte s'engagent à respecter et à garantir à tous les individus se trouvant sur leur territoire et relevant de leur compétence les droits reconnus dans le présent Pacte, sans distinction aucune, notamment de race, de couleur, de sexe, de langue, de religion, d'opinion politique ou de toute autre opinion, d'origine nationale ou sociale, de fortune, de naissance ou de toute autre situation ».

L'article 26 du même pacte dispose quant à lui que « toutes les personnes sont égales devant la loi et ont droit sans discrimination à une égale protection de la loi. A cet égard, la loi doit interdire toute discrimination et garantir à toutes les personnes une protection égale et efficace contre toute discrimination, notamment de race, de couleur, de sexe, de langue, de religion, d'opinion politique et de toute autre opinion, d'origine nationale ou sociale, de fortune, de naissance ou de toute autre situation ».

Nous nous trouvons donc encore sur le territoire de la liberté religieuse, ces articles ne protégeant pas les minorités en particulier mais l'appartenance à une religion et sa pratique.

Ce qui est notable dans cet instrument est l'inclusion de l'article 27 qui se distingue de l'approche universaliste alors de rigueur au sein de l'Organisation des Nations Unies. En effet, cette disposition consacre expressément une protection des minorités et notamment des minorités religieuses. Il est rédigé comme suit : « dans les Etats où il existe des minorités ethniques, religieuses ou linguistiques, les personnes appartenant à ces minorités ne peuvent être privées du droit d'avoir, en commun avec les autres membres de leur groupe, leur propre vie culturelle, de professer et de pratiquer leur propre religion, ou d'employer leur propre langue ».

Enfin, Peter Kovacs attire notre attention sur le fait que la Convention relative aux droits de l'enfant de 1989 a repris quasiment mot à mot les formules du Pacte dans son article 30, qui dispose que « dans les Etats où il existe des minorités ethniques, religieuses ou linguistiques ou des personnes d'origine autochtone, un enfant autochtone ou appartenant à une de ces minorités ne peut être privé du droit d'avoir sa propre vie culturelle, de professer

de de pratiquer sa propre religion, ou d'employer sa propre langue en commun avec les autres membres de son groupe »[31].

Si l'arsenal instrumental est conséquent, il convient de s'interroger sur son véritable contenu.

B. Le contenu de la protection offerte par les instruments établis dans le cadre de l'Organisation des Nations Unies

Contrairement aux instruments le précédant, le Pacte ne consacre pas qu'une simple liberté religieuse, il dédie un article aux minorités et par cela assure une protection particulière aux minorités religieuses, renforcée par le caractère contraignant de ses dispositions (1). Cette protection est complétée par une déclaration non-contraignante de 1992 qui offre des précisions sur le contenu (souhaité) de cette protection (2).

1. La consécration par l'article 27 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques de droits positifs pour les minorités religieuses

Si l'on retient une interprétation littérale de l'article 27, il n'en ressort qu'une simple obligation d'abstention pour les Etats parties, tout de même renforcée par le caractère contraignant du Pacte international relatif aux droits civils et politiques de 1966 pour les Etats ayant ratifié le Pacte. Ainsi, « pendant longtemps, le contenu de ces articles » c'est-à-dire le présent article et son homologue dans la Convention relative aux droits de l'enfant de 1989 « a été répétitivement critiqué à cause de son caractère restreint »[32].

Ce n'est qu'en 1994 que l'organe de surveillance du Pacte, le Comité des droits de l'homme, a découvert « les possibilités cachées qu'offrait le texte de l'article 27 »[33]. Celui-ci adopte pour ce faire l'Observation générale n°23 sur les droits des minorités[34].

[31] Cf P. Kovacs, La protection internationale des minorités nationales aux alentours du millénaire, Paris, Université Paris II, Institut des Hautes Etudes Internationales de Paris, Editions A. Pedone, 2005, p. 24.
[32] Ibid., p. 24.
[33] Ibid., p. 24.
[34] Cf. CCPR, Observation générale n°23, les droits des minorités, cinquantième session, 8 avril 1994.

Il ressort de cette observation générale de nombreux éclaircissements sur la disposition.

Tout d'abord, en ce qui concerne la nature des obligations à tirer de l'article 27, le Comité précise que « l'article 27, même s'il est formulé en termes négatifs, reconnaît l'existence d'un droit et interdit de dénier celui-ci. En conséquence, les Etats parties sont tenus de veiller à ce que l'existence et l'exercice de ce droit soient protégés et à ce que ce droit ne soit ni refusé ni violé. C'est pourquoi, il faut prendre des mesures positives de protection, non seulement contre les actes commis par l'Etat-partie lui-même, par l'entremise de ses autorités législatives, judiciaires ou administratives, mais également contre les actes commis par d'autres personnes se trouvant sur le territoire de l'Etat partie »[35].

L'article prend alors une toute autre tournure puisque nous avons l'existence d'un droit, des obligations positives pour protéger ce droit et une protection de ce droit aussi bien vis-à-vis de l'Etat que vis-à-vis des personnes privées. Son contenu est donc très sérieusement renforcé.

En outre, l'article 27 semblait consacrer des droits individuels uniquement en disposant « les personnes appartenant à ces minorités ». Le comité ajoute à ce titre que « bien que les droits consacrés à l'article 27 soient des droits individuels, leur respect dépend néanmoins de la mesure dans laquelle le groupe minoritaire maintient sa culture, sa langue, ou sa religion. En conséquence, les Etats devront également parfois prendre des mesures positives pour protéger l'identité des minorités et les droits des membres des minorités de préserver leur culture et leur langue et de pratiquer leur religion, en commun avec les autres membres de leur groupe »[36].

La protection offerte par l'article 27 du Pacte n'est donc pas seulement individuelle, elle est aussi collective. Ou plutôt, il faudrait dire que la protection individuelle du membre d'une minorité religieuse passe par la protection de la minorité religieuse elle-même.

Il convient d'ajouter que l'article 27 présentait une faille dans sa formulation en ce que le terme « existe » pouvait laisser une marge d'appréciation aux Etats parties concernant le bénéfice de la protection. L'Observation générale n°23 du Comité des droits de l'homme comble cette faille de deux manières.

[35] Ibid., §6.1.
[36] Ibid., §6.2.

Tout d'abord, le Comité observe qu' « il ressort également de ces termes que les individus que l'on entend protéger ne doivent pas être forcément des ressortissants de l'Etat partie. A cet égard, les obligations découlant du paragraphe 1 de l'article 2 sont également pertinentes, car, conformément à cet article, les Etats parties sont tenus de veiller à ce que tous les droits énoncés dans le Pacte puissent être exercés par tous les individus se trouvant sur leur territoire et relevant de leur compétence, à l'exception des droits qui sont expressément réservés aux citoyens, par exemple les droits politiques énoncés à l'article 25. En conséquence, les Etats ne peuvent pas réserver l'exercice des droits énoncés à l'article 27 à leurs seuls ressortissants »[37].

Ensuite, le comité ajoute que « cet article confère des droits aux personnes appartenant aux minorités qui existent dans l'Etat partie. Etant donné la nature et la portée des droits énoncés dans cet article, il n'est pas justifié de déterminer le degré de permanence que suppose le terme « exister ». Il s'agit simplement du fait que les individus appartenant à ces minorités ne doivent pas être privés du droit d'avoir, en commun avec les autres membres de leur groupe, leur propre vie culturelle, de pratiquer leur religion et de parler leur langue »[38].

Le comité poursuit en disant que « comme tous les autres individus se trouvant sur le territoire de l'Etat partie, ils devraient également, à cette fin, pouvoir jouir normalement de la liberté d'association, de réunion et d'expression. L'existence dans un Etat partie donné d'une minorité ethnique, religieuse ou linguistique ne doit être tributaire d'une décision de celui-ci, mais doit être établie à l'aide de critères objectifs »[39].

L'Etat ne peut donc plus s'engouffrer dans la faille créée par la formulation de l'article.

Cette observation générale illustre bien « comment un droit initialement interétatique, fondé sur le volontarisme et la nécessité d'un consentement de l'Etat, échappe à son auteur et revêt une nature tout à fait nouvelle. Le droit international des droits de l'homme n'est pas fait pour les Etats mais pour les individus »[40].

---

[37] Ibid., §5.1.
[38] Ibid., §5.2.
[39] Ibid., §5.2.
[40] Cf. J. Andriantsimbazovina, H. Gaudin, J.-P. Marguénaud, S. Rials, F. Sudre, Dictionnaire des Droits de l'Homme, Paris, PUF, 2008, p. 585.

Toutefois, il faut rappeler que cet article 27 n'entre pas dans le noyau dur des droits de l'homme garantis par le Pacte international relatif aux droits civils et politiques. En effet, cet article n'apparait pas dans la liste des droits indérogeables établie à l'article 4 du même texte. Celui-ci énonce que des mesures dérogeant au Pacte peuvent être prises sous certaines modalités « dans le cas où un danger public exceptionnel menace l'existence de la nation ». Mais on remarque qu'une réserve est posée par l'article qui n'anéanti pas totalement l'article 27 dans ces circonstances. Ces mesures ne doivent en effet pas entrainer une « discrimination fondée uniquement sur la race, la couleur, le sexe, la langue, la religion ou l'origine sociale ».

Il faut enfin insister sur l'importance du nombre d'Etats parties au Pacte international relatif aux droits civils et politiques. Ce Pacte a l'avantage d'avoir été ratifié par 160 Etats.

Cependant, la France a émis une réserve à l'article 27 au moment de la ratification du Pacte en 1980, au nom de l'universalisme républicain, rappelant le fait qu'étant une république une et indivisible, les minorités (ethniques, culturelles, linguistiques ou religieuses) n'ont ni plus de droits, ni moins de droits que leurs concitoyens. En effet, la France ne « fiche » pas ses résidents par catégories raciales, linguistiques ou religieuses. En 2008, le Conseil économique et social des Nations Unies a recommandé à la France de retirer cette réserve.

Déjà deux ans avant l'intervention du Comité des droits de l'homme pour préciser l'article 27 du Pacte, relatif aux minorités, l'Assemblée Générale s'était intéressée à la problématique des minorités. Comme le souligne Jean-Bernard Marie, « face aux traitements et violations que continuent de subir les minorités à travers le monde, la nécessité s'est imposée de définir plus précisément leurs droits et la protection qui doit leur être assurée dans un instrument spécifique »[41].

[41] Cf. J.-B. Marie, « Minorités et droits de l'homme aux Nations Unies. Normes, interprétation et mise en œuvre » in *Minorités religieuses dans l'espace européen – Approches sociologiques et juridiques*, sous la direction de Bastian et Messner, Paris, PUF, 2007, op. cit., p. 112.

2. La Déclaration de 1992 sur les droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques[42]

Dans ce texte intervenu « sous la pression des événements survenus en Europe centrale et orientale »[43], l'Assemblée Générale a tenté de préciser le contenu des droits des minorités, et notamment des minorités religieuses afin de les renforcer.

Jean-Manuel Larralde observe que « ce très court texte de neuf articles tente un équilibre intéressant entre les droits reconnus aux personnes appartenant à une minorité et permettant de développer leur identité et leurs caractéristiques, et les obligations correspondantes des Etats aux fins de préserver l'intégrité territoriale et l'indépendance politique »[44].

L'article premier de cette déclaration adopte une conception collective de la protection des minorités. Cependant, les articles suivants énumèrent ensuite des droits individuels appartenant aux minorités, et notamment aux minorités religieuses. Jean-Bernard Marie recense cinq droits ou ensembles de droits : « le droit de jouir de leur propre culture, de professer et de pratiquer leur propre religion […], en privé et en public, sans discrimination ; le droit de participer à la vie culturelle, religieuse, sociale, économique et publique : le droit de prendre part, aux niveaux national et régional, aux décisions qui concernent la minorité à laquelle elles appartiennent ; le droit de créer et de gérer leurs propres associations ; le droit d'établir et de maintenir des contacts libres et pacifiques avec d'autres membres de leur groupe et avec des personnes appartenant à d'autres minorités, tant dans leur propre pays qu'au-delà des frontières »[45].

L'article 4 de cette même déclaration se concentre sur les objectifs des mesures que l'Etat doit prendre pour protéger et promouvoir les droits des membres des minorités, notamment religieuses. Ces mesures doivent ainsi permettre à ces minorités d'exprimer leurs caractéristiques et de développer leur culture, leur langue, leurs traditions et leurs coutumes,

---

[42] Cf. Annexe 1.
[43] Cf. J.-M. Larralde, « La protection des religions minoritaires en droit international et européen », CRDF, n°4, 2005, op. cit., p. 165.
[44] Ibid., p. 165.
[45] Cf. J.-B. Marie, « Minorités et droits de l'homme aux Nations Unies. Normes, interprétation et mise en œuvre » in *Minorités religieuses dans l'espace européen – Approches sociologiques et juridiques*, sous la direction de Bastian et Messner, Paris, PUF, 2007, op. cit., p. 113.

doivent encourager la connaissance de l'histoire, des traditions, de la langue et de la culture des minorités qui vivent sur leur territoire en veillant à ce que les membres de ces minorités aient la possibilité d'apprendre à connaître la société dans son ensemble et doivent permettre leur participation au progrès et au développement économiques.

Nous pouvons souligner l'article 5 de la présente déclaration qui dispose que les Etats doivent également tenir compte des intérêts légitimes des minorités lors de l'élaboration des politiques et programmes nationaux et dans la planification et la mise en œuvre des programmes de coopération et d'assistance. La protection des minorités religieuses devraient alors être assurée dans tous les domaines.

Deux droits nouveaux se détachent de cette déclaration : la liberté d'association et les contacts transfrontaliers.

Notons que bien qu'au départ elle ait été non-contraignante, « le Comité des droits de l'homme a demandé aux Etats d'inclure des parties appropriées sur la promotion de la déclaration de 1992 dans les rapports périodiques sur l'exécution du Pacte, ce qui a élargi le contenu de ceux-ci alors même qu'aucune convention ne l'imposait »[46]. De plus, « la résolution 1994/92 de l'Assemblée Générale a demandé à tous les organes de surveillance de l'exécution des traités de droits de l'homme, ainsi qu'à la Commission des droits de l'homme et à la Sous-Commission, qu'ils tiennent compte durant l'exécution de leur mandat du contenu de la résolution 47/135 »[47] (la déclaration de 1992).

Nous sommes alors face au « seul instrument normatif spécifiquement consacré aux minorités adopté au plan strictement mondial »[48] selon Jean-Bernard Marie. Mais est-ce seulement au plan strictement mondial ? En effet, il convient de s'interroger sur la protection offerte par les instruments régionaux. Les instruments de protection des droits de l'homme prévoient-ils un régime de protection des minorités religieuses ?

---

[46] Cf P. Kovacs, La protection internationale des minorités nationales aux alentours du millénaire, Paris, Université Paris II, Institut des Hautes Etudes Internationales de Paris, Editions A. Pedone, 2005, op. cit., p. 27.
[47] Ibid., p. 27, note de bas de page n°25.
[48] Cf. J.-B. Marie, « Minorités et droits de l'homme aux Nations Unies. Normes, interprétation et mise en œuvre » in *Minorités religieuses dans l'espace européen – Approches sociologiques et juridiques*, sous la direction de Bastian et Messner, Paris, PUF, 2007, op. cit., p. 114.

II. Les instruments régionaux de la protection des minorités religieuses

Il est souvent plus facile de s'accorder à un nombre moindre sur un instrument conventionnel de protection des droits de l'homme. Les instruments régionaux sont donc parfois plus développés que les instruments strictement mondiaux. Il convient de constater que ce n'est pas le cas en ce qui concerne la protection des minorités religieuses, les grands instruments régionaux de protection des droits de l'homme s'abstenant de toute référence à la problématique des minorités en général (A). Soulignons toutefois une certaine démarcation européenne (B).

A. L'absence d'une protection spécifique des minorités religieuses dans les instruments régionaux de protection des droits de l'homme

La Convention américaine des droits de l'homme de 1969, la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples de 1981 et la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales de 1950 consacrent tous trois la liberté de religion.

En effet, l'article 12 de la Convention américaine des droits de l'homme dispose que « toute personne a droit à la liberté de conscience et de religion. Ce droit implique la liberté de garder sa religion ou ses croyances, ou de changer de religion ou de croyances, ainsi que la liberté de professer ou de répandre sa foi ou ses croyances, individuellement ou collectivement, en public ou en privé. Nul ne peut être l'objet de mesures de contrainte de nature à restreindre sa liberté de garder sa religion ou ses croyances, ou de changer de religion ou de croyances. La liberté de manifester sa religion ou ses croyances ne peut faire l'objet d'autres restrictions que celles qui, prévues par la loi, sont nécessaires à la sécurité publique, à la protection de l'ordre, de la santé ou de la morale publics, ou à la sauvegarde des droits ou libertés d'autrui. Les parents, et le cas échéant les tuteurs, ont droit à ce que leurs enfants ou pupilles reçoivent l'éducation religieuse et morale conforme à leurs propres convictions ».

La Charte africaine des droits de l'homme et des peuples est bien plus brève sur la question. Elle dispose dans son article 8 que « la liberté de conscience, la profession et la pratique libre de la religion sont garanties. Sous réserve de l'ordre public, nul ne peut être l'objet de mesures de contrainte visant à restreindre la manifestation de ces libertés ».

La Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales dispose quant à elle que « Toute personne a droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion ; ce droit implique la liberté de changer de religion ou de conviction, ainsi que la liberté de manifester sa religion ou sa conviction individuellement ou collectivement, en public ou en privé, par le culte, l'enseignement, les pratiques et l'accomplissement des rites. 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 ».

Jean-Manuel Larralde remarque à juste titre qu' « aucun de ces textes ne mentionne toutefois les religions minoritaires, ni dans le cadre de la liberté de religion, ni dans le cadre des relations avec une religion majoritaire »[49].

Nous ne pouvons tout de même pas tout de même être totalement critiques sur cette absence. Le même auteur souligne en effet que « la proclamation de la liberté religieuse, liée à la prohibition de toute discrimination, permet en effet de protéger les groupes religieux minoritaires et leurs adeptes ». Ainsi, les conventions américaines et européennes protègent le droit de changer de religion ou de convictions. Ce faisant, ces textes condamnent les systèmes où l'Etat imposerait une religion officielle et interdirait toute idée de pluralisme dans le domaine religieux[50].

Et quand un texte ne prévoit pas la possibilité explicite de changer de religion car certains des Etats parties à religion officielle ou dominante y sont soit opposés, soit pénalisent ce changement, ceci peut être compensé par la présence dans le même instrument d'un article

[49] Cf. J.-M. Larralde, « La protection des religions minoritaires en droit international et européen », CRDF, n°4, 2005, op. cit., p. 160.
[50] Cf. D.J. Sullivan, "Advancing the freedom of religion or belief through the United Nations Declaration on the elimination of religious intolerance and discrimination", American Journal of International Law, 1988, p. 487.

qui prohibe la discrimination[51]. C'est le cas par exemple de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples qui ne protège pas le droit de changer de religion dans son article 8 mais qui dispose en son article 2 que « toute personne a droit à la jouissance des droits et libertés reconnus et garantis dans la présente Charte sans distinction aucune, notamment de race, d'ethnie, de couleur, de sexe, de langue, de religion, d'opinion politique ou de toute autre opinion nationale ou sociale, de fortune, de naissance ou de toute autre situation ». Il convient cependant de souligner « la faiblesse opérationnelle du système régional africain »[52].

Les articles américains et européens quant à eux sont très similaires. Pourtant, la mise en œuvre par les deux ordres est très déséquilibrée. En effet, la jurisprudence de la Cour interaméricaine des droits de l'homme est très limitée sur la question de la liberté de conscience et de religion et les seules minorités qu'elle semble prendre en compte sont les peuples indigènes.

Seul l'ordre européen se démarque des autres ordres régionaux par le développement de sa jurisprudence en matière de protection des minorités religieuses et par l'adoption d'un texte spécifique aux minorités.

B. La tentative de démarcation de l'ordre européen

Bien que la Convention Européenne des droits de l'homme et des libertés fondamentales ne prévoit pas explicitement une protection des minorités religieuses, la Cour européenne des droits de l'homme a développé une jurisprudence protectrice de ces minorités (1), ce qui n'a pas empêché le Conseil de l'Europe d'adopter une Convention-cadre pour la protection des minorités nationales en 1995 (2). Il faudra enfin analyser la position du droit de l'Union Européenne (3).

[51] Cf. J.-M. Larralde, « La protection des religions minoritaires en droit international et européen », CRDF, n°4, 2005, op. cit., p. 160.
[52] M. Mubiala, Le système régional africain de protection des droits de l'homme, Bruxelles, Bruylant, 2005, p. 203.

1. La jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme relative aux minorités religieuses

Les auteurs s'accordent à penser que la portée de cette jurisprudence est limitée. Jean-Manuel Larralde trouve ces jurisprudences « relativement fragiles et parfois non dénuées d'ambiguïtés »[53] tandis que Gérard Gonzalez la dit « peu prolixe sur la question spécifique des minorités », la disant finalement limitée au contrôle de l'absence de discriminations[54].

Ce dernier auteur nous décrit également le mécanisme de contrôle utilisé par la Cour. La Cour combine en effet les articles 9 et 14 de la Convention européenne des droits de l'homme et des libertés fondamentales. « L'article 14 de la Convention, qui n'a pas d'existence indépendante, puisqu'il doit se conjuguer avec l'un des droits garantis par ailleurs, interdit toute discrimination fondée sur la religion, si bien qu'une minorité religieuse peut trouver protection dans la Convention contre toute atteinte à sa liberté de religion (article 9) ou contre toute discrimination qui serait fondée sur son appartenance à un groupe religieux minoritaire »[55].

Jean- Manuel Larralde considère que plusieurs affaires sont à relever. Tout d'abord, dans l'arrêt Kokkinakis contre Grèce, qui amena la Cour à se prononcer sur la délimitation de la liberté religieuse d'un témoin de Jéhovah, minorité religieuse, la Cour considère que la liberté de pensée, de conscience et de religion protégée par l'article 9 de la Convention est « l'une des assisses d'une société démocratique »[56]. Il en va même « du pluralisme – chèrement conquis au cours des siècles – consubstantiel à pareille société ». Un arrêt Hassan et Tchaouh contre Bulgarie affirme d'autre part que le droit à la liberté de religion, tel que l'entend la Convention, exclut toute appréciation de la part de l'Etat sur la légitimité des croyances religieuses ou sur les modalités d'expression de celles-ci[57]. Un arrêt avait déjà auparavant affirmé notamment qu'un système d'autorisation, qui aboutit à imposer des

[53] Cf. J.-M. Larralde, « La protection des religions minoritaires en droit international et européen », CRDF, n°4, 2005, op. cit., p. 161.
[54] Cf. G. Gonzalez, « Définition du concept de minorité religieuse en droit européen » in *Minorités religieuses dans l'espace européen – Approches sociologiques et juridiques*, sous la direction de Bastian et Messner, Paris, PUF, 2007, op. cit., p. 122.
[55] Ibid., p. 122.
[56] Cour EDH, 19 avril 1993, *Kokkinakis c. Grèce*, §12.
[57] Cour EDH, 26 octobre 2000, *Hassan et Tchaouh c. Bulgarie*, §78.

conditions rigides ou même prohibitives à l'exercice de certains cultes, viole l'article 9 de la Convention[58]. En l'espèce, ce système visait tous les cultes non-orthodoxes et notamment les témoins de Jéhovah, culte minoritaire. Enfin, pour la Cour, une personne ne peut pâtir des conséquences de sa conversion aux témoins de Jéhovah après son mariage dans le règlement de son divorce et l'attribution de la garde des enfants[59].

Au-delà du principe de non-discrimination, la Cour va plus loin en utilisant la défense du pluralisme religieux pour défendre les minorités religieuses. Jean-Manuel Larralde observe que la Cour affirme que les autorités se doivent donc d'instaurer un climat propice à la coexistence pacifique entre les différentes religions, ceci ne devant pas conduire à éliminer la cause des tensions en supprimant le pluralisme, mais plutôt à veiller à ce que les groupes concurrents se tolèrent les uns les autres[60] [61].

Parallèlement à cette jurisprudence, au sein du Conseil de l'Europe, un texte spécial a été adopté sur la protection des minorités nationales, faisant « de la religion l'un des droits minoritaires protégés »[62].

2. La Convention-cadre pour la protection des minorités nationales de 1995[63]

Comme le rappelle Jean-Manuel Larralde, cette convention-cadre « constitue le seul instrument multilatéral juridiquement contraignant consacré uniquement à la protection des minorités nationales en général »[64].

Pour l'essentiel, en ce qui concerne les minorités religieuses en particulier, deux dispositions sont pertinentes. Il s'agit tout d'abord de l'article 5 qui dispose que « les parties s'engagent à promouvoir les conditions propres à permettre aux personnes appartenant à des minorités nationales de conserver et développer leur culture, ainsi que de préserver les éléments essentiels de leur identité que sont leur religion, leur langue, leurs traditions et leur

[58] Cour EDH, 29 août 1996, *Manoussakis c. Grèce*.
[59] Cour EDH, 23 juin 1993, *Hoffmann c. Autriche*, §28.
[60] Cour EDH, 14 décembre 1999, *Sérif c. Grèce*, §53.
[61] Cf. J.-M. Larralde, « La protection des religions minoritaires en droit international et européen », CRDF, n°4, 2005, op. cit., p. 162.
[62] Ibid., p. 165.
[63] Cf. Annexe 2.
[64] Ibid., p. 165.

patrimoine culturel ». L'article 8 dispose de son côté que « les parties s'engagent à reconnaître à toute personne appartenant à une minorité nationale le droit de manifester sa religion ou sa conviction, ainsi que le droit de créer des institutions religieuses, organisations et associations ».

Il ne faut pas oublier cependant que cet instrument empruntant la technique de la convention-cadre, il ne pose que des objectifs que les Etats s'engagent à atteindre, « laissant aux Etats concernés une marge d'appréciation dans la mise en œuvre » de ceux-ci.

Gérard Gonzalez considère que l'interprétation à retenir consiste en ce que « les minorités nationales ne se définissent pas par la seule référence à la religion ; l'identité religieuse visée à l'article 6-1[65] de la Convention n'est qu'un des éléments de leur identification parmi d'autres. Par ailleurs, une minorité religieuse n'est pas forcément constitutive d'une minorité nationale au sens de cette convention »[66].

En effet, il ne ressort pas que la seule appartenance à une religion non majoritaire puisse caractériser une minorité nationale. Il semble d'après les dispositions précitées que pour que la religion entre dans le champ de la protection de la Convention, il faille que le caractère de minorité soit déjà caractérisé par ailleurs.

Cependant, notons que si la minorité est reconnue comme telle, la protection offerte est large : exercice du culte, pratiques et rites religieux mais aussi enseignement de la religion.

Qu'en est-il du droit de l'Union Européenne, offre-t-il une protection aux minorités religieuses ?

---

[65] « Les parties veilleront à promouvoir l'esprit de tolérance et le dialogue interculturel, ainsi qu'à prendre des mesures efficaces pour favoriser le respect et la compréhension mutuels et la coopération entre toutes les personnes vivant sur leur territoire, quelle que soit leur identité ethnique, culturelle, linguistique ou religieuse, notamment dans les domaines de l'éducation, de la culture et des médias ».

[66] Cf. G. Gonzalez, « Définition du concept de minorité religieuse en droit européen » in *Minorités religieuses dans l'espace européen – Approches sociologiques et juridiques*, sous la direction de Bastian et Messner, Paris, PUF, 2007, op. cit., p. 121.

3. La protection offerte par le droit de l'Union Européenne

Le droit de l'Union Européenne en matière de droits de l'homme repose pour partie sur la Charte des Droits Fondamentaux, bien que la Convention européenne des droits de l'homme et des libertés fondamentales soit plus effective compte tenu de son ancienneté et de sa ratification par tous les membres de l'Union Européenne.

L'article 21 de cette Charte interdit toute discrimination fondée notamment sur la religion ou l'appartenance à une minorité nationale. L'article 22 précise également que l'Union respecte la diversité religieuse. Mais Gérard Gonzalez précise à juste titre que « compte tenu de l'objet du traité de l'Union, la jurisprudence de la Cour de justice est elle-même peu fournie sur la question »[67].

Nous avons donc vu que les normes internationales et européennes visent à assurer une protection effective des minorités religieuses. Toutefois, la mise en œuvre de ces dispositions est une autre question, sur laquelle il faut se concentrer tant elle permet de mesurer l'aboutissement réel de cet arsenal d'instruments juridiques de protection des droits de l'homme et notamment des droits des minorités religieuses.

[67] Cf. G. Gonzalez, « Définition du concept de minorité religieuse en droit européen » in *Minorités religieuses dans l'espace européen – Approches sociologiques et juridiques*, sous la direction de Bastian et Messner, Paris, PUF, 2007, op. cit., p. 122.

III. Les difficultés liées à la mise en œuvre de la protection internationale des minorités religieuses

La quantité d'instruments offrant une protection juridique aux minorités religieuses est importante. Certains instruments, on l'a vu, concernent directement les minorités ou y consacrent expressément une disposition, d'autres mettent en place une protection indirecte en dédiant des dispositions à la liberté de conscience ou de religion ou encore à la prohibition de la discrimination fondée sur l'appartenance ou non à une religion.

Pourtant, malgré cette quantité de textes allant dans le sens d'une plus grande protection internationale des minorités religieuses, la protection n'est pas toujours mise en œuvre en pratique.

En effet, si la mise en œuvre de cette protection est déjà compliquée par l'absence de consensus sur la définition de la notion de minorité ou de religion (A), elle également freinée par la faiblesse des procédures de contrôle (B).

A. Les difficultés liées à la définition des termes

Le contenu des termes de notre problème est difficile à établir. En effet, des débats apparaîssent quant à la définition des termes « minorité » (1) et « religion » (2).

1. L'absence de réel consensus sur la notion de « minorité » religieuse

Cette définition de la notion de minorité a varié selon les époques et peut également varier selon les textes.

Ce fut la Cour Internationale de Justice qui nous donna une première définition dans un avis du 31 juillet 1930 sur les communautés gréco-bulgares. Elle énonça qu'une minorité est « une collectivité de personnes vivant dans un pays ou dans une localité donnée, ayant une race, une religion, une langue et des traditions qui leur sont propres et unies par l'identité de cette race, de cette religion et de ces traditions dans un sentiment de solidarité, à l'effet de conserver leurs traditions, de maintenir leur culte, d'assurer l'instruction et l'éducation de

leurs enfants conformément au génie de leur race et de s'assister mutuellement »[68]. Jean-Manuel Larralde commente cette définition en disant que la Cour Internationale de Justice « fait, en effet, de la religion l'un des critères permettant d'identifier ces groupes humains[69].

Il précise que « cette même Cour, dans plusieurs avis consultatifs et notamment celui du 6 avril 1935 sur la question des écoles minoritaires en Albanie, mentionne l'obligation de faire respecter l'identité, notamment religieuse de ces groupes ».

La Cour relève donc l'élément de religion particulière dans l'identification d'une minorité.

Une seconde définition fut donnée lorsque les Nations Unies demandèrent au Professeur Caportoti un rapport à propos de l'article 27 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques. Sa définition devint classique. Le professeur définit la minorité comme « un groupe numériquement inférieur au reste de la population d'un Etat, en position non dominante, dont les membres – ressortissants de l'Etat – possèdent du point de vue ethnique, religieux ou linguistique des caractéristiques qui diffèrent de celles du reste de la population et manifestent même de façon implicite un sentiment de solidarité, à l'effet de préserver leur culture, leurs traditions, leur religion ou leur langue ».

Enfin, J. Deschênes a été chargé en 1984 par la Sous-Commission des droits de l'homme des nations unies d'essayer de dégager une définition de la notion. Selon lui, il s'agit « d'un groupe de citoyens d'un Etat, en minorité numérique et en position non dominante dans cet Etat, dotés de caractéristiques ethniques, religieuses ou linguistiques différentes de celles de la majorité de la population, solidaires les uns des autres, fût-ce implicitement, d'une volonté collective de survie et visant à l'égalité en fait et en droit avec la majorité ».

Ces deux derniers auteurs introduisent un élément numérique dans la définition de minorité quand la Cour Internationale de Justice ne le faisait pas. Il faut souligner que ces rapports n'ont pas force obligatoire pour les Parties au Pacte international relatif aux droits civils et politiques. Il en est de même des avis de la Cour International de Justice, qui ne sont en effet que des avis.

---

[68] Cf. Avis sur l'interprétation de la convention entre la Grèce et la Bulgarie, relative à l'émigration réciproque (communautés gréco-bulgares), Série B, n° 17, 1930.

[69] Cf. J.-M. Larralde, « La protection des religions minoritaires en droit international et européen », CRDF, n°4, 2005, op. cit., p. 164.

Cette absence de définition officielle et obligatoire du terme minorité ne facilite pas la mise en œuvre du Pacte. En effet, certains Etats sont alors en mesure de refuser de reconnaitre sur leur territoire l'existence de minorités. C'est ce qu'ont fait le Sénégal et l'Uruguay entre autres, considérant qu'il n'existe pas de minorités sur leur territoire.

La difficulté vient aussi du fait que le terme de religion ne bénéficie pas d'une définition exempte de doute quant à l'inclusion de telle ou telle religion ou de telle ou telle croyance. Les traités ne contenant pas de liste précise des minorités religieuses protégées, cela élève des interrogations.

2. L'élasticité de la notion de religion

Les traités aussi bien internationaux que régionaux ne donnent pas de définition officielle du terme de religion, pourtant non exempt de problèmes de délimitation. Florence Benoit-Rohmer introduit en effet un enjeu crucial de la notion, le bénéfice de la protection pour les sectes et les « nouvelles religions ».

Cette auteure rappelle qu' « étymologiquement le mot religion provient du terme latin religare qui signifie relier ou rejoindre, ce qui renvoie aux relations de l'humain au divin. Une partie de la doctrine a pu dire qu'il s'agissait de l'ensemble des familles de croyances et de dogmes définissant le rapport de l'humain avec le sacré. La religion viserait ainsi les croyances d'un groupe humain et les rites qui en découlent »[70].

Le professeur Jean Robert distingue deux éléments composant la notion de religion, un élément objectif « fourni par l'existence d'une communauté » et un élément subjectif, la foi. Mais pour lui, toute croyance n'est pas une foi. Il considère que « l'essence de la religion, c'est l'appel à une divinité ou du moins à un pouvoir surnaturel, à la transcendance, à l'absolu, au sacré »[71].

Florence Benoit-Rohmer souligne qu' « à en croire le Dictionnaire des religions, une secte est une minorité religieuse » et qu'en outre, « les plus grandes religions contemporaines

[70] Cf. F. Benoit-Rohmer, « droit des minorités et minorités religieuses » in *Minorités religieuses dans l'espace européen – Approches sociologiques et juridiques*, sous la direction de Bastian et Messner, Paris, PUF, 2007, op. cit., p. 17.
[71] Cf. J. Robert, Libertés et droits fondamentaux, Paris, Dalloz, 2005, 11ème édition, p. 357.

ont d'ailleurs toutes été, à l'origine, des sectes au nombre d'adeptes réduit, mais qui ont su s'imposer, qu'elles soient nées de dissidences, de réformes, ou de schismes. Ainsi, le christianisme a été considéré comme une dérive sectaire du judaïsme dont il a repris une partie des préceptes »[72].

Cette notion doit alors être laissée à l'interprétation des juges, qui décideront au cas par cas si un groupe peut être qualifié de minorité « religieuse » ou pas.

Au-delà des difficultés terminologiques, la protection internationale des minorités religieuses se heurte aussi à des failles pratiques, aux difficultés techniques de mise en œuvre de la protection. En effet, les procédures de contrôle de la mise en œuvre de la protection présentent de réelles faiblesses.

B. La faiblesse des procédures de contrôle de la mise en œuvre de la protection internationale des minorités religieuses

Nous examinerons les institutions et procédures mises en place au niveau des Nations Unies puis au niveau européen, en notant d'ores et déjà un point commun entre elles, mis en avant par Jean-Manuel Larralde, étant celui de leur caractère non-contraignant.

1. Les procédures ad hoc dans le cadre des Nations Unies

La prééminence des procédures ad hoc dans le cadre de la protection internationale des minorités religieuses s'explique par « une approche sectorielle de protection des droits de l'homme »[73] des institutions onusiennes et par le désir de souplesse dans la réponse aux graves violations des droits de l'homme.

La Commission des droits de l'homme a ainsi nommé un rapporteur spécial par sa résolution 1986/20 du 10 mars 1986. Elle l'a chargé d'examiner « les incidents et mesures gouvernementales, dans le monde entier, incompatibles avec les dispositions de la Déclaration

[72] Cf. F. Benoit-Rohmer, « droit des minorités et minorités religieuses » in *Minorités religieuses dans l'espace européen – Approches sociologiques et juridiques*, sous la direction de Bastian et Messner, Paris, PUF, 2007, op. cit., p. 17.
[73] Cf. J.-M. Larralde, « La protection des religions minoritaires en droit international et européen », CRDF, n°4, 2005, op. cit., p. 165.

de 1981 sur l'élimination de toutes les formes d'intolérance et de discrimination fondées sur la religion ou la conviction » et « de recommander les mesures à prendre pour remédier aux situations ainsi créées, notamment, selon qu'il conviendra, l'encouragement d'un dialogue entre les communautés confessionnelles et les groupes de croyants et les gouvernements de leur pays »[74].

Il est devenu en 2000 le rapporteur spécial sur la liberté de religion ou de conviction.

Le même auteur relève sa « mission d'enquête approfondie » dans ce domaine. Mais remarquons encore une fois que cette institution ne concerne pas les minorités religieuses uniquement mais la liberté de religion en général. De plus, sa mission se cantonne souvent à l'établissement de rapports, les visites sur place étant rares et souvent refusées par les Etats. Ces rapports énumèrent les atteintes les plus graves, on peut souligner leur exhaustivité et le fait qu'ils mettent souvent en place un « moyen de suivi régulier » malgré leur caractère non-contraignant et le fait qu'ils s'adressent parfois à des Etats « liés par aucun dispositif conventionnel » sur le sujet[75]. Ces rapports ne donnent lieu qu'à la recommandation de prendre des mesures sérieuses pour lutter contre les atteintes relevées. On ne peut alors arguer d'une réelle effectivité de la protection internationale des minorités religieuses.

Au niveau européen, il existe un contrôle réservé aux minorités, qui est fondé sur la Convention-cadre de 1995.

2. La mise en œuvre de la convention-cadre pour la protection des minorités nationales

L'institution en charge de ce contrôle est le Comité des ministres du Conseil de l'Europe. Jean-Manuel Larralde relève à juste titre d'entrée de jeu que l' « on peut toutefois douter du rôle de cette institution, organe politique composé des ministres des Affaires étrangères des Etats membres »[76]. Il précise cependant que la mise en œuvre relève « surtout d'un comité consultatif de dix-huit membres, composé d'experts indépendants » qui a pour rôle « d'assister le Comité des ministres lorsque celui-ci évalue l'adéquation des mesures

[74] Ibid., p. 166.
[75] Ibid., p. 166.
[76] Ibid., p. 167.

prises par une partie pour donner effet aux principes énoncés par la convention »[77]. Le dialogue avec les Etats est facilité par les « séminaires de follow-up » avec une implication d'autres acteurs dans les recommandations adressées aux Etats.

Nous observons une imitation des actions internationales avec les rapports périodiques qui doivent rendre compte de la réalité quant aux minorités religieuses de l'Etat : présentation du cadre juridique, des infrastructures et des mesures prises par l'Etat dans ce domaine, indication de l'existence d'une religion d'Etat et d'une énumération des religions reconnues[78].

Toutefois, il faut souligner la faiblesse des pouvoirs de ce comité. En effet, il n'a qu'un rôle de recommandations, demande souvent de prendre « toutes les mesures nécessaires » pour la protection des minorités religieuses. Jean-Manuel Larralde s'interroge à juste titre sur les répercussions de ces avis et recommandations[79].

La conclusion est toute trouvée pour Jean-Manuel Larralde, « la protection des religions minoritaires par le droit international et européen apparaît donc comme un ensemble imparfait, qui peine à dépasser le stade normatif »[80].

[77] Ibid., p. 167.
[78] Ibid., p. 167.
[79] Ibid., p. 167.
[80] Ibid., p. 168.

Bibliographie

Dictionnaires :

- ANDRIANTSIMBAZOVINA (J.), GAUDIN (H.), MARGUENAUD (J.-P.), RIALS (S.), SUDRE (F.), Dictionnaire des Droits de l'Homme, Paris, PUF, 2008.
- AZRIA (R.) & HERVIEU-LEGER (D.), Dictionnaire des faits religieux, Paris, PUF, 2010.
- CORNU (G.), Vocabulaire juridique, Association Henri Capitant, Paris, PUF, 2005.
- SALMON (J.), Dictionnaire de droit international public, Bruxelles, Bruylant/AUF, 2001.
- Petit Larousse Illustré 2012, Paris, Larousse, 2012.

Monographies :

- KOVACS (P.), La protection internationale des minorités nationales aux alentours du millénaire, Paris, Université Paris II, Institut des Hautes Etudes Internationales de Paris, Editions A. Pedone, 2005.
- MUBIALA (M.), Le système régional africain de protection des droits de l'homme, Bruxelles, Bruylant, 2005.
- ROBERT (J.), Libertés et droits fondamentaux, Paris, Dalloz, 11ème édition, 2005.

Articles de doctrine :

- LARRALDE (J.-M.), « La protection des religions minoritaires en droit international et européen », CRDF, n°4, 2005.
- SULLIVAN (D.J.), "Advancing the freedom of religion or belief through the United Nations Declaration on the elimination of religious intolerance and discrimination", American Journal of International Law, 1988.

Recueils d'articles de doctrine :

- BASTIAN (J.-P.) & MESSNER (F.), Minorités religieuses dans l'espace européen – Approches sociologiques et juridiques, Paris, PUF, 2007.

Jurisprudences :

- Cour EDH, 19 avril 1993, *Kokkinakis c. Grèce*.
- Cour EDH, 23 juin 1993, *Hoffmann c. Autriche*.
- Cour EDH, 29 août 1996, *Manoussakis c. Grèce*.
- Cour EDH, 14 décembre 1999, *Sérif c. Grèce*.
- Cour EDH, 26 octobre 2000, *Hassan et Tchaouh c. Bulgarie*.

Observations et avis :

- CCPR, Observation générale n°23, les droits des minorités, cinquantième session, 8 avril 1994.
- Avis sur l'interprétation de la convention entre la Grèce et la Bulgarie, relative à l'émigration réciproque (communautés gréco-bulgares), Série B, n° 17, 1930.

Annexes :

Annexe 1 : Déclaration de 1992 sur les droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques

Annexe 2 : Convention-cadre pour la protection des minorités nationales de 1995