



Doc. 12788

10 novembre 2011

Combattre toutes les formes de discrimination fondées sur la religion

Rapport¹

Commission des questions juridiques et des droits de l'homme
Rapporteur: M. Tudor PANȚIRU, Roumanie, Groupe socialiste

Résumé

Quoique l'Europe ait été historiquement façonnée par les religions monothéistes, elle se caractérise actuellement par une variété de convictions religieuses. L'Europe n'est pas exempte de tensions entre les différentes communautés religieuses et il est indispensable de renforcer la protection des membres de groupes religieux contre le risque de discrimination et d'actes de violence. L'Assemblée parlementaire a déjà réaffirmé maintes fois le principe de la séparation de l'Eglise et de l'Etat et s'est opposée fermement aux actes de violence fondés sur la religion, en Europe et ailleurs.

Il y a une jurisprudence constante de la Cour européenne des droits de l'homme concernant les articles 9 et 14 de la Convention européenne des droits de l'homme, notamment contre toute restriction au droit de manifester sa religion, droit devant être «prévu par la loi» et «nécessaire dans une société démocratique». L'Etat doit rester neutre et impartial dans ses relations avec les différentes religions, même s'il a accordé un traitement préférentiel à certaines communautés religieuses en raison de leur rôle historique.

Il faut promouvoir une culture de «vivre ensemble» fondée sur le pluralisme religieux et le dialogue entre les religions, ainsi qu'entre les religions et l'Etat. Toutes les communautés religieuses doivent avoir la possibilité de se voir octroyer un statut juridique et il faut abolir les législations et les pratiques obsolètes et discriminatoires à leur encontre. Le discours de haine et tout recours à la violence à l'encontre de membres de groupes religieux devraient être érigés en infraction pénale, et les victimes devraient avoir accès à des recours effectifs.

1. Renvoi en commission: [Doc 12257](#), Renvoi 3689 du 21 juin 2010.

Sommaire	Page
A. Projet de résolution.....	3
B. Projet de recommandation	4
C. Exposé des motifs, par M. Panțiru, rapporteur.....	5
1. Procédure suivie à ce jour	5
2. But du présent rapport	5
3. Cadre juridique international et européen.....	6
4. La liberté religieuse et la protection contre la discrimination basée sur la religion dans la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme	7
4.1. Les libertés garanties à l'article 9 de la Convention	7
4.2. L'interdiction de la discrimination fondée sur la religion (article 14 de la Convention et Protocole no 12)	9
4.3. Existence d'obligations positives	10
4.4. Autres questions	11
4.5. Mise en œuvre des arrêts de la Cour	11
5. L'action du Conseil de l'Europe dans le domaine de la liberté religieuse	12
5.1. L'Assemblée parlementaire	12
5.2. L'ECRI	14
5.3. La Commission de Venise	14
5.4. Autres initiatives et activités.....	15
6. Lutte contre les discriminations et les violences fondées sur la religion dans les pays membres du Conseil de l'Europe: quelques exemples de problèmes et défis actuels.....	16
6.1. Situation générale.....	16
6.2. Discrimination systémique de certaines minorités religieuses en Europe méridionale, centrale et orientale	17
6.3. Pratiques discriminatoires dans le cadre de la lutte contre l'extrémisme religieux.....	17
6.4. Interdiction de la discrimination et liberté de religion: un exemple	18
6.5. Solutions possibles pour éviter la discrimination fondée sur la religion dans une société multiculturelle: exemple de la Belgique	20
7. Conclusion	21

A. Projet de résolution²

1. L'Assemblée parlementaire note que l'Europe, qui a été historiquement façonnée par les religions monothéistes, compte à présent une variété de convictions religieuses, dont certaines sont nouvelles. Toutefois, les membres des groupes religieux minoritaires sont exposés à l'intolérance et à la discrimination.
2. L'Assemblée réaffirme sa ferme opposition à la persécution des communautés religieuses et condamne tous les actes de violence fondés sur la religion, en Europe et ailleurs. Elle invite les Etats membres à prendre des mesures plus énergiques pour combattre toute discrimination fondée sur la religion ou les convictions.
3. En outre, l'Assemblée se déclare une nouvelle fois favorable à la séparation de l'Eglise et de l'Etat (voir sa [Recommandation 1804 \(2007\)](#) «Etat, religion, laïcité et droits de l'homme» et sa [Recommandation 1396 \(1999\)](#) «Religion et démocratie»). L'autonomie des communautés religieuses est indispensable au pluralisme dans une société démocratique, et les gouvernements devraient rester neutres et impartiaux à l'égard des religions et des convictions. Dans les Etats membres où, pour des raisons historiques, une religion spécifique a un rôle prépondérant, il faut veiller à ce que les autres groupes religieux ne soient pas victimes de discrimination et à ce que les mêmes critères d'octroi d'un statut juridique, lorsqu'il est exigé par la loi, s'appliquent à tous les groupes religieux.
4. L'Assemblée rappelle l'acquis du Conseil de l'Europe dans le domaine de la liberté de pensée, de conscience et de religion. La Cour européenne des droits de l'homme a élaboré une abondante jurisprudence concernant l'article 9 de la Convention européenne des droits de l'homme (STE no 5). Le droit d'avoir ou non une conviction et de changer de religion selon sa conscience est un droit absolu. Le droit de manifester sa religion n'est pas illimité, mais toute restriction apportée à ce droit doit être «prévue par la loi» et «nécessaire dans une société démocratique» et doit poursuivre un but légitime.
5. En conséquence, l'Assemblée appelle les Etats membres du Conseil de l'Europe:
 - 5.1. à promouvoir une culture du «vivre ensemble» fondée sur le pluralisme religieux, conformément à l'article 9 de la Convention européenne des droits de l'homme;
 - 5.2. à rester neutres et impartiaux dans l'exercice de leurs pouvoirs de réglementation et dans leurs relations avec les différentes religions; tout traitement préférentiel accordé à certaines communautés religieuses en raison de leur rôle historique doit se conformer strictement à la jurisprudence établie de la Cour européenne des droits de l'homme;
 - 5.3. à donner à toutes les communautés religieuses la possibilité d'obtenir un statut juridique;
 - 5.4. à abolir les textes de loi obsolètes et les pratiques administratives discriminatoires à l'encontre de certains groupes religieux;
 - 5.5. lors de l'adoption de textes législatifs et de la mise en œuvre des politiques correspondantes, à s'employer à répondre aux besoins des différentes religions et convictions dans une société pluraliste;
 - 5.6. à adopter des dispositions législatives érigeant en infraction pénale le discours de haine et le recours à la violence à l'encontre de membres de groupes religieux et de chefs religieux, conformément aux recommandations de la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI); ces dispositions devraient notamment mettre des recours effectifs à la disposition des victimes;
 - 5.7. à veiller à ce que les autorités compétentes mènent des enquêtes effectives sur les actes de violence fondés sur la religion ou les convictions;
 - 5.8. à promouvoir le dialogue avec les responsables religieux, y compris ceux des nouvelles communautés religieuses, à condition qu'ils adhèrent aux valeurs fondamentales universelles des droits de l'homme, de la démocratie et de la prééminence du droit.

2. Projet de résolution adopté à l'unanimité par la commission le 5 octobre 2011.

B. Projet de recommandation³

1. Se référant à sa Résolution ... (2011) «Combattre toutes les formes de discrimination fondées sur la religion», l'Assemblée parlementaire recommande au Comité des Ministres:

- 1.1. de renforcer sa lutte contre la discrimination fondée sur la religion ou les convictions;
- 1.2. de poursuivre le dialogue avec les représentants des communautés religieuses et des grands courants humanistes et philosophiques, notamment par le biais des rencontres annuelles sur la dimension religieuse du dialogue interculturel;
- 1.3. de recenser et de diffuser des exemples de bonnes pratiques en matière de sauvegarde et/ou de développement du pluralisme religieux;
- 1.4. lors de la surveillance de l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme concernant la liberté de religion, et notamment l'enregistrement des communautés religieuses et les actes de violence fondés sur la religion, de veiller à leur exécution rapide;
- 1.5. d'appeler les Etats membres qui ne l'ont pas encore fait à signer et ratifier le Protocole no 12 (STCE n° 194) à la Convention européenne des droits de l'homme (STE no 5) ;
- 1.6. de poursuivre la coopération avec les autres organisations internationales, en particulier l'Union européenne, l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) et l'Organisation des Nations Unies et son Comité pour l'élimination de la discrimination raciale, en vue de promouvoir des interprétations cohérentes de la liberté de pensée, de conscience et de religion et la mise en œuvre de politiques communes dans le domaine de la lutte contre la discrimination fondée sur la religion.

3. Projet de recommandation adopté à l'unanimité par la commission le 5 octobre 2011.

C. Exposé des motifs, par M. Panțiru, rapporteur

1. Procédure suivie à ce jour

1. La proposition de résolution intitulée «Combattre toutes les formes de discrimination et d'intolérance fondées sur la religion» (Doc. 12257) a été renvoyée le 21 juin 2010 à la commission des questions juridiques et des droits de l'homme, pour rapport. Lors de sa réunion à Tbilissi les 16 et 17 septembre 2010, la commission m'a nommé rapporteur.
2. Lors de sa réunion du 12 avril 2011, la commission a tenu une audition avec la participation des experts suivants:
 - le professeur Peter Cumper, maître de conférences, université de Leicester, Royaume-Uni;
 - le professeur Marie-Claire Foblets, faculté de droit, présidente de l'Institut du droit de l'immigration et d'anthropologie juridique, université de Louvain, Belgique;
 - le professeur Renata Uitz, directrice du programme de droit constitutionnel comparatif, université d'Europe centrale de Budapest, Hongrie.

2. But du présent rapport

3. La proposition de résolution susmentionnée met l'accent sur l'augmentation des récents actes de violences graves commis spécifiquement à l'encontre des communautés chrétiennes en dehors de l'Europe (en Corée du Nord, en Egypte, en Iraq, en Malaisie, au Nigéria, etc.). Ce phénomène inquiétant a déjà fait l'objet de critiques de plusieurs instances européennes, notamment au sein de l'Union européenne⁴. Les attaques contre les communautés chrétiennes au Proche et au Moyen-Orient en octobre 2010, à Bagdad, et en janvier 2011, à Alexandrie, suivant ma nomination en tant que rapporteur sur ce sujet, ont suscité davantage de réactions de la part du Conseil de l'Europe, notamment l'adoption par l'Assemblée parlementaire de la [Recommandation 1957 \(2011\)](#) sur la violence à l'encontre des chrétiens au Proche et au Moyen-Orient⁵, condamnant les attentats en question et soulignant la nécessité de combattre tous types de fondamentalisme religieux. Le 21 janvier 2011, le Comité des Ministres a adopté une déclaration sur la liberté religieuse condamnant toute forme d'incitation à la haine religieuse et à la violence, et rappelant que la jouissance de la liberté religieuse est une condition nécessaire pour vivre ensemble. A ce sujet, le Conseil de l'Union européenne s'est également prononcé, le 21 février 2011, appelant la communauté internationale à consolider ses efforts pour agir contre ceux qui veulent utiliser la religion comme instrument de division, générant l'extrémisme et la violence⁶. De plus, à la suite d'une proposition de résolution datée de mars 2011, M. Luca Volontè prépare actuellement un rapport sur les «violences à l'encontre des communautés religieuses» pour la commission des questions politiques⁷.

4. La question de la liberté religieuse dans un contexte multiculturel a récemment fait l'objet d'un rapport détaillé de la commission de la culture, de la science et de l'éducation sur «La dimension religieuse du dialogue interculturel»⁸, préconisant vivement un dialogue entre les représentants des différentes communautés religieuses. Il faut féliciter Mme Brasseur pour ses travaux méritoires. J'appuie ses propositions et souhaite ici insister sur les questions de la discrimination fondée sur la religion et de la prévention des violences qu'elle génère. La religion est importante pour beaucoup de citoyens. Les membres des groupes religieux minoritaires, notamment les immigrés ou les Roms, sont plus vulnérables que les fidèles des grandes religions. Ils sont souvent exposés à des tensions qui peuvent être source d'intolérance et de discrimination. Dernièrement, ces tensions se sont conjuguées avec les effets de la crise économique. Les Etats membres du Conseil de l'Europe devraient par conséquent envisager des mesures pour protéger l'ensemble des communautés religieuses contre la discrimination et la violence, et offrir des voies de recours effectives aux victimes de discriminations et d'agressions.

4. Voir, en particulier, la Résolution du Parlement européen du 21 janvier 2010 sur les communautés chrétiennes et celle du 20 janvier 2011 sur la situation des chrétiens en ce qui concerne la liberté de religion.

5. Voir aussi le [Doc. 12493](#) (rapporteur: M. Luca Volontè, Italie, PPE/DC).

6. Conclusions du Conseil de l'Union européenne sur l'intolérance, la discrimination et la violence fondées sur la religion ou la conviction, adoptées lors de la 3069e session du Conseil Affaires étrangères le 21 février 2011 à Bruxelles.

7. [Doc. 12542](#), proposition de résolution.

8. [Doc. 12553](#) (rapporteur: Mme Anne Brasseur, Luxembourg, ADLE). Voir également la [Recommandation 1962 \(2011\)](#).

5. Le Conseil de l'Europe a déjà fait ses preuves dans le domaine de la liberté de religion⁹. C'est pourquoi j'examinerai en premier lieu l'acquis de l'Organisation en cette matière, et notamment les notions de liberté religieuse et de discrimination dans la Convention européenne des droits de l'homme (STE no 5, «la Convention»). Dans ce contexte, je souhaiterais remercier la Division «Recherche et bibliothèque» du Greffe de la Cour européenne des droits de l'homme («la Cour»), dont le rapport du 19 janvier 2011 sur un «Aperçu de la jurisprudence de la Cour en matière de liberté de religion» m'a servi à rédiger le présent rapport. J'étudierai également les résultats des travaux réalisés par d'autres organes du Conseil de l'Europe dans ce domaine, y inclus de l'Assemblée elle-même, de la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) et de la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI), afin de montrer les moyens actuellement disponibles pour combattre les violences et les discriminations fondées sur la religion. Il serait également utile d'examiner comment cette question est traitée par certains Etats membres qui sont confrontés à la montée de nouveaux groupes religieux et cherchent par conséquent de quelle façon répondre aux besoins de ces différents groupes. C'est pourquoi je souhaite exprimer ma reconnaissance aux experts qui, lors de l'audition du 12 avril 2011, ont apporté de précieuses informations sur les mesures visant à combattre les pratiques discriminatoires appliquées dans certains Etats membres du Conseil de l'Europe et sur les défis qu'ont aujourd'hui à relever les sociétés européennes pour accueillir différents groupes religieux.

3. Cadre juridique international et européen

6. Historiquement, l'interdiction de la discrimination fondée sur la religion est le premier des droits de l'homme à avoir fait l'objet d'une garantie par un traité international, par le biais de traités de protection des minorités religieuses mis en place par les grands congrès organisés au XIXe siècle¹⁰, notamment le Congrès de Vienne de 1814-1815 – accord du 21 juillet 1814 fixant la réunion de la Belgique aux Pays-Bas; Protocole du 29 mars 1815 pour la protection des catholiques de la Savoie, rattachés à la République de Genève de tradition protestante –, la Conférence de Londres en 1830 (Protocole no 3 du 3 février 1830 concernant la Grèce), le Congrès de Berlin de 1878 (Traité de Berlin concernant la situation des Balkans) et les négociations de paix consécutives à la première guerre mondiale – notamment le traité conclu avec la Pologne: Traité de Saint-Germain du 10 septembre 1919.

7. La liberté de pensée, la liberté de conscience et la liberté de religion sont des droits humains universels, consacrés par plusieurs textes internationaux, notamment l'article 18 de la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948, l'article 18 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques de 1966 et la Déclaration des Nations Unies de 1981 sur l'élimination de toutes les formes d'intolérance et de discrimination fondées sur la religion ou la conviction. Cela apparaît également dans plusieurs rapports du rapporteur spécial des Nations Unies sur la liberté de religion ou de croyance et, en particulier, dans ses rapports du 29 décembre 2009, du 16 février 2010 et du 29 juillet 2010.

8. Dans l'Union européenne, la Charte des droits fondamentaux (article 10, paragraphe 1) énonce la liberté de pensée, de conscience et de religion¹¹. La charte a valeur contraignante pour les institutions et les Etats membres de l'Union européenne dans la mesure où ces pays appliquent le droit de l'Union européenne. L'Union européenne n'a pas de compétence explicite dans la sphère de la religion, mais la gestion des relations avec les communautés confessionnelles a pris une importance grandissante dans l'Union européenne ces dernières années, principalement en matière de citoyenneté et de droits fondamentaux, de non-discrimination, d'immigration et d'intégration, d'inclusion sociale, d'éducation et de culture¹². En outre, la religion constitue l'un des motifs de discrimination les plus explicitement proscrits au sein du cadre juridique

9. Voir notamment: Recommandation 1831 (2008) sur les communautés musulmanes européennes face à l'extrémisme; [Recommandation 1804 \(2007\)](#) «Etat, religion, laïcité et droits de l'homme»; et [Recommandation 1805 \(2007\)](#) «Blasphème, insultes à caractère religieux et discours de haine contre des personnes au motif de leur religion». Voir également [Résolution 1743 \(2010\)](#) et [Recommandation 1927 \(2010\)](#) sur l'islam, l'islamisme et l'islamophobie en Europe.

10. Edel F., *L'interdiction de la discrimination par la Convention européenne des droits de l'homme*, «Dossiers sur les droits de l'homme», no 22, Editions du Conseil de l'Europe, Strasbourg, 2010, p. 153-154.

11. «Article 10. Liberté de pensée, de conscience et de religion.

1. 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.»

12. Pour plus d'informations, voir Carrera S. et Parkin J. , «The Place of Religion in European Union Law and Policy Competing Approaches and Actors inside the European Commission», RELIGARE, Document de travail no 1, septembre 2010, www.religareproject.eu/system/files/RELIGARE%20-%20Religion%20and%20the%20EU_Final.pdf.

européen sur la non-discrimination (notamment la Directive sur l'égalité de traitement en matière d'emploi, qui concerne diverses formes de discrimination au travail, y compris fondée sur la religion ou la croyance)¹³. Actuellement, un projet sur l'enjeu du pluralisme religieux dans l'Europe contemporaine, le projet «RELIGARE»¹⁴, est mené sous les auspices de la Commission européenne. Le consortium présidant au projet comprend 13 universités et centres de recherche d'Etats membres de l'Union européenne¹⁵ et de Turquie. Il réalise des enquêtes sociologiques et analyse les cadres juridiques et politiques déjà en place en matière de religion et de laïcité à travers l'Union européenne et en Turquie, en vue d'émettre des recommandations¹⁶ sur les politiques à mener.

9. Dans les Etats membres du Conseil de l'Europe, la liberté de pensée, de conscience et de religion est protégée par l'article 9 de la Convention européenne des droits de l'homme, et la discrimination fondée sur la religion est interdite par l'article 14 de la Convention et l'article 1 de son Protocole no 12 (STCE no 194). Au fil des ans, la Cour européenne des droits de l'homme a développé une jurisprudence très riche sur les deux premières dispositions et sur celles qui s'y rapportent directement ou indirectement (voir ci-après).

4. La liberté religieuse et la protection contre la discrimination basée sur la religion dans la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme

4.1. Les libertés garanties à l'article 9 de la Convention

10. L'article 9 de la Convention¹⁷, de très vaste portée, s'applique à l'ensemble des convictions personnelles, politiques, philosophiques, morales et, bien évidemment, religieuses. Contrairement aux autorités nationales¹⁸, les organes de la Convention n'ont pas compétence à définir «les convictions» ou la «religion», mais celle-ci doit être interprétée de manière non restrictive, incluant non seulement les «grandes religions», mais tous les groupements religieux, y compris minoritaires, et leurs adeptes. La liberté garantie par l'article 9 de la Convention s'applique non seulement aux croyants, mais aussi aux athées, aux agnostiques, aux sceptiques et aux indifférents. Elle implique, notamment, la liberté d'adhérer ou non à une religion et celle de la pratiquer ou pas¹⁹. Sauf dans des cas très exceptionnels, le droit à la liberté religieuse tel que garanti par la Convention exclut toute appréciation de la part de l'Etat sur la légitimité des croyances religieuses ou sur les modalités de leur expression²⁰.

11. Les droits garantis par l'article 9 présentent un double aspect, interne et externe. Premièrement, le droit d'un individu d'avoir ou non des convictions et d'en changer est une question de conscience individuelle; ce droit a un caractère absolu. Les convictions profondes se forment dans le for intérieur de l'individu et ne peuvent, en soi, porter atteinte à l'ordre public ni, par conséquent, faire l'objet de restrictions.

12. L'aspect externe recouvre 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, conformément au paragraphe 1 de l'article 9. Néanmoins, en vertu du paragraphe 2 de cet article, l'aspect externe de ce droit peut faire l'objet de restrictions. En conséquence, l'article 9 ne protège pas tous les comportements du seul fait qu'ils sont motivés par des considérations d'ordre religieux (ou philosophique).

13. Voir la Directive du Conseil 2000/78/CE du 27 novembre 2000 portant création d'un cadre général en faveur de l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail, *Journal officiel L303* du 2 décembre 2000 (p. 0016-0022).

14. «Médias, diversité et discrimination en Europe», Innovative Approaches to Law and Policy, www.religareproject.eu.

15. Neuf Etats membres de l'Union européenne sont représentés dans le consortium RELIGARE: Allemagne, Belgique, Bulgarie, Danemark, Espagne, France, Italie, Pays-Bas et Royaume-Uni.

16. Le projet concerne quatre secteurs thématiques de recherche: famille, lieu de travail, espace public et aide de l'Etat.

17. «Article 9 – Liberté de pensée, de conscience et de religion

1. 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.

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.»

18. *Manuel de droit européen en matière de non-discrimination*, Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne, Cour européenne des droits de l'homme et Conseil de l'Europe, Luxembourg, 2011, p. 130-131.

19. Voir, en particulier, *Kokkinakis c. Grèce*, arrêt du 25 mai 1993, Requête no 14307/88, paragraphe 31.

20. *Hasan et Chaush c. Bulgarie*, arrêt du 26 octobre 2000 (Grande Chambre), Requête no 30985/96, paragraphe 78.

13. Notamment, comme le montre l'arrêt de la Cour dans l'affaire *Kokkinakis c. Grèce*²¹, le droit de «convaincre» son prochain à se convertir, bien qu'il relève des libertés mentionnées à l'article 9, n'inclut pas des comportements abusifs tels que pressions inacceptables et harcèlement; ceux-ci ne sauraient être protégés par la Convention, comme le montre, notamment, l'arrêt *Larissis et autres c. Grèce*²².

14. Les restrictions au droit de manifester sa religion ou ses convictions doivent être «prévues par la loi» et «nécessaires dans une société démocratique», à savoir répondre à un «besoin social impérieux». Cela veut dire que la restriction doit être justifiée au regard de l'une des formes de l'intérêt général énoncées au paragraphe 2 de l'article 9: la sécurité publique, la protection de l'ordre, de la santé ou de la morale publiques ou la protection des droits et libertés d'autrui. En examinant la conformité d'une mesure nationale par rapport à l'article 9, paragraphe 2, de la Convention, la Cour doit tenir compte du contexte historique et des particularités de la religion en cause, que ce soit sur le plan dogmatique, rituel, organisationnel ou autre²³.

15. Dans une société démocratique, où plusieurs religions, voire plusieurs branches d'une même religion, coexistent au sein d'une même population, il peut s'avérer que des limitations à la liberté religieuse s'imposent en vue de concilier les intérêts des divers groupes et d'assurer le respect des convictions de chacun. L'Etat garde donc certaines prérogatives dans ce domaine, mais il doit néanmoins rester «neutre et impartial»²⁴ dans l'exercice de son pouvoir de réglementation en la matière et dans sa relation avec les diverses religions²⁵. La Cour a souligné que «[...] lorsque se trouvent en jeu des questions sur les rapports entre l'Etat et les religions, sur lesquelles de profondes divergences peuvent raisonnablement exister dans une société démocratique, il y a lieu d'accorder une importance particulière au rôle du décideur national²⁶».

16. La Cour a eu récemment connaissance d'affaires concernant le principe de laïcité et la minimisation des divisions que la religion risquait de susciter dans la société, notamment dans des affaires concernant le code vestimentaire. Elle a mis tout particulièrement l'accent sur la défense de l'ordre et sur la protection des droits et libertés d'autrui²⁷. Par exemple, dans l'affaire *Köse et autres c. Turquie*, dans laquelle les requérants mettaient en cause un code vestimentaire interdisant le port du foulard par les filles dans les écoles, la Cour a estimé que les règles contestées n'étaient pas liées à des questions d'adhésion à une religion particulière, mais visaient plutôt à préserver les principes de neutralité et laïcité dans les écoles, principes qui avaient eux-mêmes pour but la défense de l'ordre public et la protection du droit d'autrui à ne pas subir d'ingérence dans ses propres convictions religieuses. Ainsi, la requête a été déclarée manifestement mal fondée et, par conséquent, irrecevable²⁸. La Cour a adopté un raisonnement similaire dans une affaire concernant le code vestimentaire imposé aux enseignants²⁹.

17. Les droits reconnus à l'article 9 de la Convention ont non seulement un caractère individuel, mais aussi collectif. Comme la Cour l'a noté, «les communautés religieuses existent traditionnellement et universellement sous la forme de structures organisées³⁰». Ainsi, l'article 9 doit être interprété à la lumière de l'article 11, qui garantit la liberté de réunion et d'association. Vu sous cet angle, le droit des fidèles à la liberté de religion, qui comprend le droit de manifester sa religion collectivement, suppose que les fidèles puissent s'associer

21. *Op. cit.* Le requérant, Témoin de Jéhovah, se plaignait de sa condamnation pénale pour prosélytisme pour avoir entamé une discussion sur la religion avec une voisine, épouse d'un chantre de l'Eglise orthodoxe de la ville. La Cour a conclu à une violation de l'article 9, estimant que la condamnation ne répondait pas à un besoin social impérieux, car les tribunaux grecs n'ont pas précisé suffisamment en quoi le requérant aurait essayé de convaincre son prochain par des moyens abusifs.

22. Arrêt du 24 février 1998, Requêtes nos 23372/94, 26377/94 et 26378/94. Cette affaire concernait la condamnation d'officiers de l'armée de l'air grecque adeptes de l'Eglise pentecôtiste qui avaient tenté de convertir des jeunes soldats qui étaient leurs subordonnés.

23. *Mirojubovs et autres c. Lettonie*, arrêt du 15 septembre 2009, Requête no 798/05, paragraphe 81.

24. *97 membres de la Congrégation des Témoins de Jéhovah de Gldani et 4 autres c. Géorgie*, arrêt du 3 mai 2007, Requête no 71156/01, paragraphe 131.

25. Voir notamment *Eglise métropolitaine de Bessarabie et autres c. Moldova*, arrêt du 13 décembre 2001, Requête no 45701/99, paragraphes 115-116.

26. *Leyla Şahin c. Turquie*, arrêt du 10 novembre 2005 (Grande Chambre), Requête no 44774/98, paragraphe 108.

27. *Manuel de droit européen en matière de non-discrimination, op. cit.*, p. 132.

28. *Köse et autres c. Turquie*, décision d'irrecevabilité du 24 janvier 2006, Requête no 26625/02.

29. *Dahlab c. Suisse*, décision d'irrecevabilité du 15 février 2001, Requête no 42393/98. Cette décision a donné lieu à divers commentaires, dont certains particulièrement critiques. Voir notamment Chauvin N., «Le port du foulard islamique par une enseignante (à propos de la décision de la Cour européenne des droits de l'homme du 15 février 2001, *Dahlab c. Suisse*)», *Revue française de droit administratif*, mai-juin 2003, p. 536-542; Flauss J.-F., note concernant *Dahlab c. Suisse*, A.J.D.A., 2001, p. 482-484.

30. *Obst c. Allemagne*, arrêt du 23 septembre 2010, Requête no 425/03, paragraphe 44.

librement, sans ingérence arbitraire de l'Etat. En effet, l'autonomie des communautés religieuses est «indispensable au pluralisme dans une société démocratique et se trouve au cœur même de la protection offerte par l'article 9³¹».

18. D'autre part, selon la Cour, l'article 9 ne peut guère être compris comme pouvant diminuer le rôle d'une foi ou d'une Eglise auxquelles adhère, historiquement et culturellement, la population d'un pays donné³². Néanmoins, l'obligation de neutralité exige que, si un Etat établit un cadre pour octroyer la personnalité juridique à des communautés religieuses dotées d'un statut spécifique, toutes les communautés religieuses qui le souhaitent doivent pouvoir prétendre à ce statut et les critères établis doivent être appliqués de manière non discriminatoire³³. La Cour considère que, dans ses relations avec les religions, l'Etat ne doit pas faire de distinction et que s'il y a des différences de traitement, elles doivent être de «faible portée³⁴».

4.2. L'interdiction de la discrimination fondée sur la religion (article 14 de la Convention et Protocole no 12)

19. Une autre question qui mérite une attention particulière dans ce contexte est celle de l'application de l'article 14 de la Convention dans des situations de traitement discriminatoire subi par une personne au motif de sa religion ou de ses convictions. Selon l'article 14, «la jouissance des droits et des libertés reconnus dans la présente Convention doit être assurée, sans distinction aucune, fondée notamment sur le sexe, la race, la couleur, la langue, la religion, les opinions politiques ou toutes autres opinions, l'origine nationale ou sociale, l'appartenance à une minorité nationale, la fortune, la naissance ou toute autre situation»³⁵. En outre, l'article 1 du Protocole no 12 à la Convention introduit une interdiction générale de discrimination dans la jouissance «de tout droit prévu par la loi» (paragraphe 1), interdiction qui s'applique à tous les actes de la puissance publique (paragraphe 2). La religion y figure comme l'un des possibles motifs de discrimination. Malheureusement, à ce jour, ce protocole n'est ratifié que par 18 Etats membres du Conseil de l'Europe.

20. Il résulte de la portée de l'article 14 de la Convention et de l'article 1 du Protocole no 12 que l'Etat ne saurait traiter différemment des personnes dans des situations substantiellement analogues, sans une justification objective et raisonnable. L'Etat jouit d'une certaine marge d'appréciation lorsqu'il évalue si et dans quelle mesure les différences qui existent justifient un traitement différent; l'important est que la différence de traitement poursuive une finalité légitime et respecte le critère de proportionnalité raisonnable³⁶. D'autre part, il résulte de l'arrêt *Thlimmenos c. Grèce*³⁷ que, dans certaines circonstances, traiter pareillement des personnes se trouvant dans des situations sensiblement différentes peut être contraire au principe de non-discrimination. Ainsi, la Cour doit prendre en considération les particularités des différentes religions lorsque certaines différences apparaissent comme essentielles pour résoudre le litige qui lui est soumis.

21. La portée de la Convention en matière de discrimination fondée sur la religion est vaste³⁸ et, sur cette question, la Cour s'est déjà prononcée dans plusieurs affaires, notamment concernant la situation de l'Eglise catholique en Grèce ou en Roumanie ou des Témoins de Jéhovah. Dans les affaires du premier type, la Cour a aussi eu pu constater des entraves discriminatoires au droit d'accès à la justice (d'où une discrimination contraire à l'article 14 combiné avec l'article 6³⁹). S'agissant des Témoins de Jéhovah, la Cour a constaté des violations de l'article 14 combiné avec l'article 8 (droit au respect de la vie privée et familiale) dans des affaires concernant le retrait à une mère de la garde de ses enfants au seul motif de ses convictions religieuses⁴⁰, ainsi

31. *Hassan et Tchaouch c. Bulgarie*, op. cit., paragraphe 62.

32. *Membres (97) de la Congrégation des Témoins de Jéhovah de Gldani c. Géorgie*, op. cit., paragraphe 132.

33. *Religionsgemeinschaft der Zeugen Jehovas et autres c. Autriche*, arrêt du 31 juillet 2008, Requête no 40825/98, paragraphe 92.

34. *Cha'are Shalom Ve Tsdek c. France*, arrêt du 27 juin 2000, Requête no 27417/95, paragraphe 87.

35. Cet article ne confère automatiquement aucun droit autonome ou substantiel: il peut être invoqué seulement lorsqu'il est combiné avec une ou plusieurs garanties substantielles consacrées par la Convention. Néanmoins, il peut y avoir violation de cet article (combiné avec une autre disposition), même si la Cour n'a pas trouvé de violation du droit substantiel en question.

36. *Savez crkava "Riječ života" et autres c. Croatie*, Requête no 7798/08, arrêt du 9 décembre 2010, paragraphes 85-89.

37. Arrêt du 6 avril 2000 (Grande Chambre), Requête no 34369/97, paragraphe 44.

38. *Manuel de droit européen en matière de non-discrimination*, op. cit., p. 129.

39. *Eglise catholique de la Canée c. Grèce*, arrêt du 16 décembre 1997, Requête no 25528/94; *Paroisse gréco-catholique Sâmbata Bihor c. Roumanie*, arrêt du 12 janvier 2010, Requête no 48107/99.

40. *Hoffmann c. Autriche*, arrêt du 23 juin 1993, Requête no 12875/87; *Palau-Martinez c. France*, arrêt du 16 décembre 2003, Requête no 64927/01.

que des violations de l'article 14 combiné avec l'article 9 du fait de disparités dans les avantages fiscaux accordés à des communautés religieuses⁴¹. L'article 14 doit donc être interprété à la lumière de différents articles de la Convention, pas seulement de l'article 9 garantissant la liberté religieuse⁴².

4.3. Existence d'obligations positives

22. En général, la Convention exige que l'Etat s'abstienne de toute ingérence dans les droits ainsi garantis («obligation négative»). Toutefois, dans certains cas, une action de leur part peut s'avérer nécessaire; aussi la jurisprudence de la Cour a-t-elle développé l'idée de l'existence «d'obligations positives», en vertu desquelles il incombe à l'Etat de prendre certaines mesures en vue de protéger les individus. Pendant longtemps la Cour ne se prononçait pas sur le point de savoir si l'article 9 impose aussi des obligations positives aux Etats. Comme certains auteurs le constatent, même si elle a bel et bien eu l'occasion de le faire⁴³, la Cour a préféré qualifier d'ingérence ce qui pouvait passer pour une carence⁴⁴. Reste aussi qu'il n'est pas toujours facile d'établir l'existence d'une obligation positive de protéger le droit garanti à l'article 9⁴⁵. L'obligation de prendre des mesures dépend avant tout des circonstances de l'affaire. Selon les principes découlant de la jurisprudence de la Cour, les obligations positives résultant de l'article 9 impliquent que les autorités nationales doivent garantir l'existence de la liberté religieuse dans un esprit de pluralisme et de tolérance mutuelle, par exemple en faisant office de «médiateur neutre» en cas de conflit interne opposant différentes factions au sein d'une communauté religieuse⁴⁶.

23. Il convient de souligner que la Cour a fait expressément référence à la théorie des obligations positives dans l'arrêt concernant *97 membres de la Congrégation des Témoins de Jéhovah de Gldani et 4 autres c. Géorgie*⁴⁷, dont il ressort que les Etats ont l'obligation positive de prendre des mesures propres à prévenir et à réprimer des violences discriminatoires fondées sur l'appartenance religieuse. L'affaire portait sur une attaque très violente, en octobre 1999, contre des membres de la Congrégation des Témoins de Jéhovah par un groupe de religieux orthodoxes (dirigés par Vassil Mkalavichvili, dit «le père Basile»). Les autorités de police refusèrent d'intervenir sur les lieux du drame pour protéger les requérants et les enfants de certains d'entre eux et, par la suite, les autorités chargées de l'enquête restèrent inactives, sans aucune explication. Aucun des agresseurs ne fut interpellé et la plupart des requérants ne reçurent pas de réponse à leurs plaintes. Quant aux autres plaintes, elles n'aboutirent pas, alors même que l'on disposait des enregistrements télévisés permettant d'identifier les auteurs des violences. En raison de cette passivité des autorités géorgiennes, la Cour constata une violation de l'article 9 et une violation de l'article 14 combiné avec l'article 9 de la Convention. Cet arrêt démontre aussi que l'article 14 peut s'appliquer aux situations concernant les rapports entre les individus mêmes. L'Etat devrait ainsi jouer son rôle de garant: veiller à ce que son système juridique n'autorise pas de discrimination dans les rapports entre les individus et à ce que toute violation soit dûment et efficacement sanctionnée⁴⁸. D'autres affaires portées devant la Cour – bien que non dans le cadre de l'article 9 mais, en particulier, des articles 2 et 8 – concernant des agressions envers des Roms et, par la suite, des discriminations fondées sur l'origine ethnique, confirment cette approche adoptée par la Cour⁴⁹. De surcroît, la question des obligations positives n'est pas sans lien avec la clause de non-discrimination⁵⁰, et ce principe est bel et bien établi dans ce domaine⁵¹.

41. *Religionsgemeinschaft der Zeugen Jehovas et autres c. Autriche*, *op. cit.*

42. Edel F., *op. cit.*, p. 155.

43. Par exemple dans l'affaire *Vergos c. Grèce*, arrêt du 24 juin 2004, Requête no 65501/01, où il a été reproché aux autorités nationales de ne pas avoir délimité un espace pour la construction d'une maison de prière.

44. Voir notamment Akandji-Kombe J.-F., *Les obligations positives en vertu de la Convention européenne des droits de l'homme*, «Précis sur les droits de l'homme», no 7, 2006, p. 53.

45. Murdoch J., *Liberté de pensée, de conscience et de religion. Un guide sur la mise en œuvre de l'article 9 de la Convention européenne des droits de l'homme*, «Précis sur les droits de l'homme», no 9, Strasbourg, 2007, p. 23.

46. *Haut Conseil spirituel de la communauté musulmane c. Bulgarie*, arrêt du 16 décembre 2004, Requête no 39023/97.

47. *97 membres de la Congrégation des Témoins de Jéhovah de Gldani et 4 autres c. Géorgie*, *op. cit.*, paragraphes 139-142.

48. Akandji-Kombe J.-F., *op. cit.*, p. 61.

49. Voir notamment *Natchova et autres c. Bulgarie*, arrêt du 6 juillet 2005 (Grande Chambre), Requêtes nos 43577/98 et 43579/98; *Moldovan et autres c. Roumanie*, arrêt du 12 juillet 2005, Requêtes nos 41138/98 et 64320/01.

50. Akandji-Kombe J.-F., *op. cit.*, p. 61.

51. Voir notamment *l'Affaire linguistique belge*, arrêt du 23 juillet 1968, Requêtes no 1474/62 et autres.

4.4. Autres questions

24. Des questions concernant la liberté religieuse se posent aussi dans le cas de propos provocateurs, en général protégés en vertu de l'article 10 de la Convention, garantissant la liberté d'expression. La Cour a déjà eu l'occasion de ne pas accepter la conduite d'individus cherchant à dénigrer les sentiments des croyants ou à inciter à la haine et à la violence au motif de la religion. Dans l'arrêt *Otto-Preminger-Institut c. Autriche*⁵², la Cour a admis que le respect des sentiments des croyants, tel que garanti à l'article 9, avait été violé par des représentations provocatrices d'objets de culte religieux, de telles représentations pouvant passer pour une violation malveillante de l'esprit de tolérance, lequel doit aussi caractériser une société démocratique⁵³. Dans l'affaire *Gündüz c. Turquie (no 2)*, portant sur la condamnation du requérant à une peine d'emprisonnement pour incitation au crime et à la haine religieuse par la publication de ses propos dans la presse, la Cour a déclaré la requête irrecevable⁵⁴, considérant qu'il s'agissait d'un discours de haine faisant l'apologie de la violence et étant incompatible avec les valeurs fondamentales de justice et de paix formulées en préambule à la Convention, et que la sanction infligée par les autorités turques se justifiait par son caractère dissuasif pouvant se révéler nécessaire pour prévenir l'incitation publique au crime⁵⁵.

25. Etant donné la grande variété des affaires portées devant la Cour dans le cadre de l'article 9 de la Convention, il serait vain de tenter d'en donner un résumé détaillé dans ce rapport. A titre d'exemple, l'on peut mentionner quelques aspects spécifiques des libertés religieuses abordés par la Cour: le service militaire obligatoire et les convictions religieuses, l'obligation d'acquitter «l'impôt ecclésiastique», les codes vestimentaires, les détenus et les convictions religieuses, le prosélytisme, l'intervention de l'Etat dans les conflits internes entre adeptes d'une communauté religieuse, l'exigence d'un enregistrement national ou le contrôle des lieux de culte.

26. Il arrive aussi que les convictions religieuses se heurtent à d'autres droits consacrés par la Convention, tel le droit à l'instruction (article 2 du Protocole no 1)⁵⁶. Dans son récent arrêt *Lautsi c. Italie*⁵⁷, la Grande Chambre de la Cour européenne des droits de l'homme a annulé le précédent arrêt rendu par sa chambre⁵⁸, qui avait conclu à une violation de l'article 2 du Protocole no 1 dans la décision des autorités italiennes de maintenir des crucifix dans les salles de classe de l'école publique fréquentée par les enfants de la requérante. La Grande Chambre a estimé que les autorités avaient agi dans les limites de la marge d'appréciation laissée à l'Italie dans le cadre de son obligation de respecter, dans l'exercice de ses fonctions en matière d'instruction et d'enseignement, le droit des parents à assurer cette instruction et cet enseignement conformément à leurs propres convictions religieuses et philosophiques⁵⁹.

27. Les convictions religieuses peuvent aussi se heurter à d'autres droits tels le droit au respect de la vie privée et familiale (article 8), par exemple dans le cas de certains traitements médicaux, et le droit à un procès équitable (article 6), par exemple en lien avec la reconnaissance par l'Etat de décisions émanant d'instances ecclésiastiques. Mais l'examen approfondi de ces questions n'entre pas non plus dans le champ de mon mandat de rapporteur.

4.5. Mise en œuvre des arrêts de la Cour

28. Les arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme concluant à une ou plusieurs violations de la Convention sont parfois à l'origine d'importants changements dans la législation de l'Etat défendeur ou les pratiques de ses autorités judiciaires ou administratives. En effet, en vertu de l'article 46, les Etats sont tenus de se conformer aux arrêts définitifs de la Cour et donc, le cas échéant, de prendre des «mesures générales» pour éviter de nouvelles violations semblables à celles constatées. Ainsi, à la suite des arrêts dans les affaires

52. Arrêt du 20 septembre 1994, Requête no 13470/87, paragraphes 55-56.

53. En l'espèce, la Cour a constaté que la confiscation par les juridictions autrichiennes du film offensant pour les catholiques n'était pas contraire à l'article 10.

54. Décision du 13 novembre 2003, Requête no 59745/00.

55. Mais d'autres affaires, concernant les sanctions à l'encontre des journalistes ayant prononcé des propos controversés sur des personnes en raison de leur appartenance à une religion, la Cour a critiqué les mesures étatiques et constaté des violations de l'article 10 de la Convention; voir notamment *Giniewski c. France*, arrêt du 31 janvier 2006, Requête no 64016/00, et *Paturel c. France*, arrêt du 22 décembre 2005, Requête no 54968/00.

56. Voir par exemple *Valsamis c. Grèce*, Requête no 21787/93, arrêt du 18 décembre 1996.

57. Requête no 30814/06, arrêt du 18 mars 2011 (Grande Chambre).

58. Arrêt du 3 novembre 2009.

59. Voir aussi McGoldrick D., «Religion in the European Public Square and in the European Public Life – Crucifixes in the Classroom?», *Human Rights Law Review*, 11, 3, 2011, p. 451-502.

*Eglise métropolitaine de Bessarabie et autres*⁶⁰ et *Biserica Adevarat Ortodoxa din Moldova et autres c. Moldova*⁶¹, qui portaient toutes deux sur un refus d'enregistrement des Eglises requérantes (violations de l'article 9), la Moldova a adopté une nouvelle loi sur les cultes religieux⁶². De plus, dans la majorité des cas, les Etats doivent veiller à publier et diffuser largement les arrêts de la Cour afin d'informer les autorités concernées des exigences découlant de la Convention et d'éviter de reproduire les mêmes erreurs dans son application⁶³.

5. L'action du Conseil de l'Europe dans le domaine de la liberté religieuse

5.1. L'Assemblée parlementaire

29. A plusieurs occasions, l'Assemblée a pris position sur des questions liées à la religion, telles que la tolérance religieuse⁶⁴, la relation entre Etat et religion⁶⁵, la liberté de conscience et de religion et la liberté d'expression⁶⁶. L'Assemblée a également examiné la situation de certains groupes religieux, tels que musulmans ou juifs⁶⁷, la situation des croyances religieuses et de la législation dans certains pays, notamment ceux d'Europe centrale et orientale⁶⁸, et la question de la religion et de l'éducation⁶⁹. Quelques-unes des principales lignes directrices résultant des documents de l'Assemblée sont restituées ci-dessous.

5.1.1. Condamnation de l'usage de la violence fondée sur la religion

30. L'Assemblée a donc condamné l'usage de la violence prétendument fondée sur la religion, par exemple dans sa récente [Recommandation 1957 \(2011\)](#) condamnant les attaques à l'encontre des chrétiens au Proche et au Moyen-Orient et insistant sur la nécessité de combattre tous les types de fondamentalisme religieux. Dans sa [Recommandation 1396 \(1999\)](#) «Religion et démocratie», elle déclare que «plusieurs problèmes de la société moderne ont aussi une composante religieuse, tels que les mouvements fondamentalistes intolérants et les actes terroristes, le racisme et la xénophobie, les conflits ethniques». Elle a également traité de la question du discours de haine à l'encontre de groupes religieux, en particulier dans sa [Résolution 1510 \(2006\)](#) sur la liberté d'expression et le respect des croyances religieuses, et dans sa [Recommandation 1805 \(2007\)](#) «Blasphème, insultes à caractère religieux et discours de haine contre des personnes au motif de leur religion», où elle souligne que «toutes menaces de mort ou incitations à la violence émanant de dirigeants et de groupes religieux, proférées à l'encontre de personnes ayant exercé leur droit à la liberté d'expression en matière de religion», doivent être condamnées par les gouvernements nationaux.

5.1.2. Lutte contre la discrimination fondée sur la religion

31. Dans sa [Recommandation 1556 \(2002\)](#) «Religion et changements en Europe centrale et orientale», l'Assemblée en appelle aux gouvernements pour s'attacher tout particulièrement à «protéger [les minorités religieuses] contre la discrimination ou la persécution de la part des majorités religieuses ou d'autres groupes, au cas où ils feraient preuve d'un nationalisme et d'un chauvinisme agressifs». Elle souligne que tous

60. Arrêt du 13 décembre 2001, Requête no 45701/99.

61. Arrêt du 27 février 2007, Requête no 952/03.

62. Le Comité des Ministres a toutefois estimé que cette nouvelle loi n'était pas entièrement satisfaisante. Voir la Résolution CM/ResDH(2010)8, adoptée par le Comité des Ministres le 4 mars 2010, qui clôt l'examen de ces affaires.

63. Voir par exemple *Religionsgemeinschaft der Zeugen Jehovas and Others, op. cit.*, et *Verein der Freunde der Christengemeinschaft et autres*, arrêt du 26 février 2009, Requête no 76581/01. Les deux affaires sont toujours pendantes devant le Comité des Ministres pour exécution: www.coe.int/t/dghl/monitoring/execution/Reports/pendingCases_fr.asp?CaseTitleOrNumber=&StateCode=AUT&SectionCode.

64. [Recommandation 1202 \(1993\)](#) relative à la tolérance religieuse dans une société démocratique. [Recommandation 1222 \(1993\)](#) relative à la lutte contre le racisme, la xénophobie et l'intolérance.

65. [Recommandation 1804 \(2007\)](#) «Etat, religion, laïcité et droits de l'homme».

66. [Recommandation 1805 \(2007\)](#) «Blasphème, insultes à caractère religieux et discours de haine contre des personnes au motif de leur religion».

67. [Résolution 1743 \(2010\)](#) «Islam, islamisme et islamophobie en Europe», [Recommandation 1831 \(2008\)](#) et [Résolution 1605 \(2008\)](#) sur les communautés musulmanes européennes face à l'extrémisme, et [Résolution 898 \(1988\)](#) relative à la situation des Juifs en Union soviétique.

68. [Recommandation 1556 \(2002\)](#) «Religion et changements en Europe centrale et orientale», [Résolution 1278 \(2002\)](#) sur la loi russe sur la religion et [Recommandation 1086 \(1988\)](#) relative à la situation des Eglises et des libertés religieuses en Europe de l'Est.

69. [Recommandation 1720 \(2005\)](#) «Education et religion».

les groupes religieux doivent avoir la possibilité de se voir octroyer le statut de personne morale si leurs activités respectent les normes des droits de l'homme. Dans sa récente [Recommandation 1962 \(2011\)](#), l'Assemblée rappelle «l'obligation des Etats de veiller à ce que toutes les communautés religieuses qui acceptent les valeurs fondamentales communes puissent bénéficier de statuts juridiques appropriés [...] et d'éviter qu'un soutien privilégié accordé à certaines religions ne devienne, dans les faits, disproportionné et discriminatoire».

5.1.3. Etablissement de la relation entre religion et droits de l'homme

32. Dans le rapport sur la religion et la démocratie⁷⁰, l'Assemblée a établi un ensemble de principes concernant les relations entre la religion et l'Etat. Il en résulte que l'Etat ne peut tolérer aucune violation de la dignité humaine et des droits de l'homme au nom de la foi, et que les communautés religieuses sont tenues de respecter les principes de démocratie et de prééminence du droit. Il ne saurait être donné libre cours à des atteintes à l'ordre public ou aux droits démocratiques des citoyens. Parallèlement, la société doit faire en sorte que les citoyens puissent pratiquer leur religion le plus facilement possible⁷¹.

33. L'Assemblée rappelle que les religions doivent respecter les droits de l'homme tels que définis dans la Convention européenne des droits de l'homme, ainsi que l'Etat de droit. La liberté de religion n'est pas illimitée. Une situation dans laquelle une religion va à l'encontre d'autres droits fondamentaux peut devenir inacceptable; si tel est le cas, les autorités publiques doivent recourir aux restrictions prévues à l'article 9, paragraphe 2, de la Convention européenne des droits de l'homme. La diffusion de principes religieux qui, mis en pratique, impliqueraient une violation des droits de l'homme, ne doit pas être acceptée et, «si des doutes existent dans ce domaine, les Etats doivent exiger des responsables religieux une prise de position sans ambiguïté sur la primauté des droits de l'homme, tels que consignés dans la Convention européenne des droits de l'homme, sur tout principe religieux». En conséquence, l'Assemblée en appelle aux Etats membres pour «exclure de la consultation toute formation qui ne serait pas attachée sans équivoque aux valeurs fondamentales du Conseil de l'Europe – les droits de l'homme, la démocratie et l'Etat de droit»⁷².

34. A la suite de la fameuse affaire des bandes dessinées au Danemark, qui a suscité de très nombreuses réactions à travers le monde, l'Assemblée a aussi déclaré que «la liberté d'expression, telle qu'elle est protégée en vertu de l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme, ne doit pas être davantage restreinte pour répondre à la sensibilité croissante de certains groupes religieux»⁷³.

5.1.4. Réaffirmation du principe de la séparation de l'Eglise et de l'Etat

35. Dans sa [Recommandation 1396 \(1999\)](#) «Religion et démocratie» et sa [Recommandation 1804 \(2007\)](#) «Etat, religion, laïcité et droits de l'homme», l'Assemblée réaffirme le principe de séparation de l'Eglise et de l'Etat en tant qu'une des valeurs communes en Europe. Les Etats sont libres d'organiser, y compris par les lois, les relations entre l'Etat et l'Eglise, conformément aux dispositions de la Convention européenne des droits de l'homme. Néanmoins, la rigueur avec laquelle les Etats contrôlent l'application de cette séparation varie en fonction des différentes traditions historiquement enracinées et des comportements de la population⁷⁴. Le principe de séparation entre gouvernance et religion semble bien établi dans les Etats membres du Conseil de l'Europe. En particulier, à la suite de la [Recommandation 1804 \(2007\)](#), déjà mentionnée, le Comité des Ministres a réaffirmé son attachement à ce principe qui, «avec celui de la liberté de conscience et de pensée et celui de la non-discrimination, fait partie intrinsèque du concept de laïcité européenne dans le cadre duquel le Comité des Ministres place ses travaux sur la dimension religieuse du dialogue interculturel»⁷⁵.

70. Voir [Doc. 11298](#), paragraphe 62.

71. *Ibid.*, paragraphe 63.

72. [Recommandation 1396 \(2009\)](#), *op. cit.*

73. [Résolution 1510 \(2006\)](#), paragraphe 12, et [Recommandation 1804 \(2007\)](#), paragraphe 18.

74. Paragraphes 4-5 et 23.3. Pour une description détaillée des divers modèles de relations entre les Etats européens et la religion, voir le [Doc. 11298](#), rapport de la commission de la culture, de la science et de l'éducation (rapporteur: M. Lluís Maria de Puig; Espagne, SOC).

75. Réponse du Comité des Ministres aux Recommandations 1804 et 1805 (2007), [Doc. 11717](#), paragraphe 3.

5.1.5. Lignes directrices à l'intention des législateurs

36. L'Assemblée rappelle que la législation nationale doit respecter la Convention européenne des droits de l'homme et que, en matière de droits de l'homme, les restrictions doivent être motivées par un «besoin impérieux» et «être proportionnées "au but légitime poursuivi"»⁷⁶. L'Assemblée note également que, dans la législation de certains Etats membres du Conseil de l'Europe, subsistent «des anachronismes liés à un passé où la religion jouait un rôle plus important dans nos sociétés»⁷⁷ et elle en appelle aux Etats membres pour «éliminer progressivement, si telle est la volonté des citoyens, des éléments de la législation susceptibles d'être discriminatoires du point de vue d'un pluralisme religieux démocratique»⁷⁸.

37. Dans sa [Recommandation 1805 \(2007\)](#) «Blasphème, insultes à caractère religieux et discours de haine contre des personnes au motif de leur religion», l'Assemblée invite les Etats membres à réexaminer les lois sur le blasphème, tout en veillant à ce que leur législation érige en infraction pénale les déclarations qui appellent à la haine, à la discrimination ou à la violence à l'encontre d'une personne ou d'un groupe de personnes au motif de leur religion.

5.2. L'ECRI

38. La lutte contre le racisme, la discrimination raciale, la xénophobie, l'antisémitisme et l'intolérance sous l'angle de la protection des droits de l'homme est la principale mission de la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI), instance indépendante de suivi du Conseil de l'Europe (article 1 du statut de l'ECRI⁷⁹). Pour réaliser cet objectif, l'ECRI a formulé à l'intention des Etats membres un certain nombre de recommandations de politique générale. A cet égard, la Recommandation no 7, adoptée le 13 décembre 2002, sur la «Législation nationale pour lutter contre le racisme et la discrimination raciale», est tout particulièrement importante. L'ECRI y propose des éléments à inclure dans les législations nationales pour lutter efficacement contre le racisme et la discrimination raciale, de même lorsqu'ils sont fondés sur des motifs religieux⁸⁰, et préconise l'adoption d'une législation antidiscrimination détaillée. L'ECRI a également traité la question de la discrimination fondée sur la religion dans d'autres recommandations: Recommandations de politique générale no 1 (lutte contre le racisme, la xénophobie, l'antisémitisme et l'intolérance)⁸¹, no 5 (lutte contre l'intolérance et les discriminations envers les musulmans)⁸² et no 9 (lutte contre l'antisémitisme)⁸³. La Convention européenne des droits de l'homme constitue le point de repère et la source d'inspiration pour toutes ces recommandations.

5.3. La Commission de Venise

39. A plusieurs occasions, la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) a pris position sur des questions liées à la pratique religieuse, par exemple pour l'octroi d'un statut juridique aux communautés religieuses (en Turquie par exemple⁸⁴), pour l'étendue de la liberté religieuse dans l'ordre constitutionnel de certains Etats membres (Arménie⁸⁵, Géorgie ou Roumanie⁸⁶) ou pour la pénalisation du blasphème⁸⁷.

76. [Recommandation 1556 \(2002\)](#), paragraphe 8.i.

77. [Recommandation 1804 \(2007\)](#), paragraphe 15.

78. *Ibid.*, paragraphe 24.2.

79. Résolution Res(2002)8 du Comité des Ministres relative au statut de la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI).

80. Selon la section 18 de cette recommandation, «la loi doit ériger en infractions pénales les comportements suivants, s'ils sont intentionnels: a. l'incitation publique à la violence, à la haine ou à la discrimination, b. les injures ou la diffamation publiques ou c. les menaces à l'égard d'une personne ou d'un ensemble de personnes, en raison de leur race, leur couleur, leur langue, leur religion, leur nationalité ou leur origine nationale ou ethnique; d. l'expression publique, dans un but raciste, d'une idéologie qui prône la supériorité d'un ensemble de personnes en raison de leur race, leur couleur, leur langue, leur religion, leur nationalité ou leur origine nationale ou ethnique; [...]».

81. Adoptée par l'ECRI le 4 octobre 1996:

www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/activities/gpr/en/recommendation_n1/Rec01fr.pdf.

82. Adopté par l'ECRI le 16 mars 2000:

www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/activities/gpr/en/recommendation_n5/Rec05fr.pdf.

83. Adopté par l'ECRI le 25 juin 2004:

www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/activities/gpr/en/recommendation_n9/Rec09fr.pdf.

84. Avis sur le statut juridique des communautés religieuses en Turquie et sur le droit du patriarcat orthodoxe d'Istanbul à user du titre «œcuménique», 12-13 mars 2010, Avis no 535/2009, CDL-AD(2010)005,

[www.venice.coe.int/docs/2010/CDL-AD\(2010\)005-f.asp](http://www.venice.coe.int/docs/2010/CDL-AD(2010)005-f.asp)

40. En partenariat avec l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE)⁸⁸, elle a également élaboré un ensemble de «Lignes directrices visant l'examen des lois affectant la religion ou les convictions religieuses»⁸⁹ qui, entre autres, réaffirment le principe de non-discrimination des religions. Selon la Commission de Venise, «une législation peut reconnaître les différences tenant au rôle joué par diverses religions dans l'histoire d'un pays donné, tant que ces références ne servent pas de prétexte au maintien d'une discrimination»⁹⁰. En outre, «personne ne peut être soumis à une contrainte restreignant sa liberté de religion ou de conviction»⁹¹.

5.4. Autres initiatives et activités

41. Le discours de haine compte parmi les questions abordées par les institutions du Conseil de l'Europe à plusieurs reprises. En vue d'éviter la résurgence du racisme, de la xénophobie, de l'antisémitisme et de l'intolérance, le 30 avril 1997, le Comité des Ministres a adopté la Recommandation no R (97) 20 sur le discours de haine. Il demeure aujourd'hui pleinement valide, notamment dans la définition de cette notion⁹².

42. Le 8 avril 2008, le Comité des Ministres a lancé, à titre expérimental, des échanges annuels sur la dimension religieuse du dialogue interculturel avec des représentants de la société civile et de religions traditionnellement présentes en Europe, et a publié le «Livre blanc sur le dialogue interculturel – Vivre ensemble dans l'égalité»⁹³. La campagne «Dites non à la discrimination», dont le mandat est issu de ce livre blanc, est actuellement en cours. Elle s'adresse au grand public – en particulier aux victimes de discrimination – par le biais d'une série d'initiatives de communication visant à sensibiliser à la lutte contre la discrimination en Europe⁹⁴. Parallèlement à ces initiatives, un certain nombre d'activités menées par le Comité directeur de l'éducation (CDED) et par le Comité directeur de l'enseignement supérieur et de la recherche (CDESR) concernant l'élaboration de méthodes d'enseignement, prennent en compte la notion de diversité religieuse et de patrimoine religieux en Europe⁹⁵.

43. Le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe a invariablement condamné toute forme d'extrémisme religieux, de discrimination et d'intolérance, telle que les crimes de haine, l'islamophobie, l'antisémitisme et autres phobies à l'encontre d'autrui⁹⁶.

44. Le très récent rapport du Groupe d'éminentes personnalités du Conseil de l'Europe «Vivre ensemble. Conjuguer la diversité et la liberté dans l'Europe du XXIe siècle»⁹⁷ réaffirme que différents groupes religieux, en particulier des chrétiens, des musulmans et des juifs, sont toujours victimes de violence et que l'intolérance et la discrimination fondées sur la religion restent un phénomène répandu en Europe. Ce rapport appelle les responsables religieux à combattre de tels comportements⁹⁸.

85. Avis conjoint intérimaire relatif à la loi modifiant et complétant la loi sur la liberté de conscience et les organisations religieuses et à la loi modifiant le Code pénal, le code des infractions administratives et la loi sur les associations caritatives de la République d'Arménie, de la Commission de Venise et du BIDDH/OSCE, adopté par la Commission de Venise lors de sa 85e session plénière, 17-18 décembre 2010, Avis no 603/2010, CDL-AD(2010)054.

86. Projet d'avis sur le projet de loi concernant la liberté de religion et le régime général des religions en Roumanie (Draft opinion on the draft law regarding the religious freedom and the general regime of religions in Romania), *Opinion No. 354/2005*, CDL(2005)080rev (uniquement en anglais).

87. Rapport sur les relations entre liberté d'expression et liberté de religion: réglementation et répression du blasphème, de l'injure à caractère religieux et de l'incitation à la haine religieuse, adopté par la Commission de Venise lors de sa 76e session plénière, 17-18 octobre 2008, Etude no 406/2006, CDL-AD(2008)026.

88. Et, plus précisément, le Panel consultatif d'experts sur la liberté de religion ou de conviction du Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme (BIDDH).

89. Adoptées par la Commission de Venise lors de sa 59e session plénière, 18-19 juin 2004, Avis no 271/2004, CDL-AD(2004)28.

90. *Ibid.*, p. 6.

91. *Ibid.*, p. 7.

92. D'après l'annexe à cette recommandation, l'expression «discours de haine» couvre «toutes les formes d'expression qui propagent, incitent à, promeuvent ou justifient la haine raciale, la xénophobie, l'antisémitisme ou d'autres formes de haine fondées sur l'intolérance, y compris l'intolérance qui s'exprime sous forme de nationalisme agressif et d'ethnocentrisme, de discrimination et d'hostilité à l'encontre des minorités, des immigrants et des personnes issues de l'immigration».

93. www.coe.int/t/dg4/intercultural/source/white%20paper_final_revised_fr.pdf.

94. www.coe.int/t/dg4/anti-discrimination-campaign/campaign/presentation_FR.asp.

95. Pour plus d'informations, voir le *Doc. 11717*, *op. cit.*

45. Par ailleurs, la diversité culturelle et religieuse des sociétés contemporaines a fait l'objet d'une étude détaillée conduite par la Direction générale de la cohésion sociale du Conseil de l'Europe. Ces travaux ont abouti à une publication intitulée *Accommodements institutionnels et citoyens: cadres juridiques et politiques pour interagir dans des sociétés plurielles*⁹⁹, qui présente une réflexion sur les moyens de favoriser et de promouvoir l'adaptation institutionnelle et des comportements individuels pour permettre aux citoyens de vivre ensemble dans des sociétés confrontées – de plus en plus – à la diversité ethnique et culturelle. Elle examine en particulier les visions européenne et canadienne de la notion d'«accommodement raisonnable», qui sera expliquée à la section 6.5 du présent rapport.

6. Lutte contre les discriminations et les violences fondées sur la religion dans les pays membres du Conseil de l'Europe: quelques exemples de problèmes et défis actuels

6.1. Situation générale

46. Bien que, si l'on regarde son passé, l'Europe peut être caractérisée comme un bastion du christianisme, elle se présente aujourd'hui comme une mosaïque de religions. Certes, la plupart des Etats membres du Conseil de l'Europe ont des majorités chrétiennes, mais dans certains Etats elles sont musulmanes (par exemple en Albanie, en Azerbaïdjan, en Bosnie-Herzégovine et en Turquie) et un nombre croissant d'Etats compte une présence musulmane importante (par exemple l'Allemagne, la France, le Royaume-Uni ou la Russie). De surcroît, la diaspora juive et divers groupes représentant de «nouvelles religions» ou des sectes sont présents dans toute l'Europe.

47. Ainsi que le note M. de Puig dans son rapport de 2007¹⁰⁰, la pluralité de nouvelles religions que nous connaissons aujourd'hui en Europe est en grande partie le résultat des mouvements migratoires qui ont suivi la décolonisation. Cette nouvelle présence pose des problèmes aux gouvernements aussi bien qu'aux communautés religieuses. Les Etats à longue tradition de laïcité ont du mal à accepter le phénomène de la montée des nouvelles pratiques religieuses en soi; bien plus souvent encore, des Etats auparavant ouvertement confessionnels ou dont la vaste majorité des citoyens adhère à une seule religion se trouvent aujourd'hui confrontés à une pluralité de religions. Des formes plus strictes de pratique de l'islam (par exemple imposant le port du niqab) soulèvent des problèmes particuliers. Sans compter que des obligations découlant en particulier de la religion (régimes alimentaires, temps de prière, etc.) peuvent s'avérer difficiles à suivre au quotidien par des croyants vivant dans une société moderne laïque ou multireligieuse¹⁰¹. Il peut aussi s'ensuivre des conflits à propos de l'égalité des sexes et des droits des homosexuels¹⁰².

48. Comme l'a souligné le professeur Uitz lors de l'audition d'avril 2011, les persécutions religieuses demeurent un phénomène répandu dans les sociétés contemporaines, y compris dans des Etats membres du Conseil de l'Europe. Les problèmes rencontrés par les groupes religieux varient géographiquement: alors que les «vieilles» démocraties européennes ont du mal à gérer leurs populations musulmanes essentiellement immigrées, plusieurs «jeunes» démocraties postcommunistes restent profondément empêtrées dans des questions telles que les programmes de restitution des biens ecclésiastiques réalisés depuis vingt ans et les discussions sur les programmes scolaires d'instruction religieuse. Malgré les normes clairement établies par la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, nombreux sont les Etats membres qui continuent de manquer d'impartialité envers les communautés religieuses et leurs membres.

49. Comme l'a indiqué le professeur Foblets lors de l'audition, les solutions juridiques actuellement en vigueur dans un certain nombre d'Etats multiculturels sont parfois devenues anachroniques, n'étant plus adaptées aux nouveaux besoins. Les nouvelles communautés religieuses n'ont pas encore eu la possibilité de participer au débat démocratique sur la protection de la liberté de religion, du fait d'un manque criant de participation institutionnelle aux mécanismes fonctionnels de l'Etat: soit l'approche adoptée à leur endroit se réfère à un modèle ancien, soit l'existence de ces minorités est contestée. A ce jour, la diversité culturelle et

96. «Human rights in Europe: no grounds for complacency, Viewpoints by Thomas Hammarberg, Commissioner for Human Rights», Conseil de l'Europe, 2011, p. 32-42.

97. www.coe.int/t/dc/files/source/20110511_Report_GEP_fr.doc, p. 15.

98. *Ibid.*, p. 44.

99. Editions du Conseil de l'Europe, série «Tendances de la cohésion sociale», no 21, 2009. Cette publication a pu voir le jour grâce à un concours financier et politique de la Commission européenne.

100. Doc. 11298, *op. cit.*, paragraphe 59.

101. *Ibid.*

102. *Ibid.*, paragraphe 61.

religieuse a fait l'objet d'une myriade d'études¹⁰³, lesquelles peuvent servir à définir trois types d'approches, mutuellement exclusives. En conséquence, il peut y avoir trois manières d'aborder la question de la diversité religieuse: 1. définir clairement la notion d'Etat neutre et se débarrasser des derniers privilèges religieux restant encore dans la législation en vigueur (comme au Québec)¹⁰⁴; 2. conserver un équilibre entre Etat et religions traditionnelles (et leurs privilèges); ou 3. adopter une approche intermédiaire, à savoir établir un nouvel équilibre durable et permettre le développement de changements tangibles dans la société.

6.2. Discrimination systémique de certaines minorités religieuses en Europe méridionale, centrale et orientale

50. Comme l'a signalé le professeur Uitz lors de l'audition, dans des Etats membres d'Europe centrale et orientale, des groupes religieux subissent des pratiques discriminatoires, moins connues du public que certains des incidents survenus en Europe occidentale¹⁰⁵. Les musulmans et les Témoins de Jéhovah se heurtent à la désapprobation du gouvernement en Bulgarie (sous forme de refus de permis de construire, de restrictions en matière de prosélytisme en public et d'intolérance verbale dans les discours publics)¹⁰⁶. En Roumanie, les catholiques grecs rencontreraient des difficultés incessantes, malgré la récente décision de la Cour européenne des droits de l'homme stipulant que le refus d'accorder la personnalité juridique à une paroisse catholique grecque constitue, au regard de la Convention, une violation du droit d'accès à la justice¹⁰⁷. Plus récemment, le Gouvernement hongrois a décidé d'introduire pour les communautés religieuses un nouveau système d'enregistrement à trois niveaux qui, s'il est mis en application, privilégiera les «églises historiques» après vingt ans d'égalité juridique de plein droit.

51. Certaines des controverses semblent résulter d'une discrimination systémique et paraissent résister aux multiples signes de désapprobation: malgré une notoriété internationale grandissante, la Grèce n'a toujours pas abrogé du Code pénal l'interdiction de prosélytisme, dont l'application à l'encontre des Témoins de Jéhovah est constamment signalée dans divers rapports¹⁰⁸. De même, bien que la loi grecque antidiscrimination promulguée en 2005¹⁰⁹ interdise la discrimination au motif de la religion ou autres croyances, cette interdiction ne s'étend pas à la protection sociale, à l'éducation ni à l'accès aux biens et services. S'agissant de l'éducation, l'ECRI a noté, en 2009, «avec préoccupation les informations selon lesquelles certains manuels scolaires contiennent toujours des références négatives au catholicisme, au judaïsme et à l'ancienne tradition polythéiste hellénique».

6.3. Pratiques discriminatoires dans le cadre de la lutte contre l'extrémisme religieux

52. Il est un autre problème, lié à l'usage abusif des mesures visant à combattre le terrorisme. Comme l'a souligné le professeur Uitz lors de l'audition, ce type de mesures a essentiellement ciblé les communautés musulmanes, mais il se pourrait qu'il touche aussi d'autres groupes religieux. Ainsi, en Russie, plusieurs organisations de surveillance ont signalé que la loi russe de 2002 sur l'extrémisme¹¹⁰ a souvent servi à

103. Ahdar R. et Leigh I., *Religious Freedom in the Liberal State*, Oxford University Press, Oxford, 2005; Bader V., *Secularism or Democracy? Associational Governance of Religious Diversity*, Amsterdam University Press, Amsterdam, juin 2007; Mookherjee M. (dir.), *Toleration and Recognition in an Age of Religious Pluralism*, Springer, Vienne, 2009; Byrnes T. et Katzenstein P.J. (dir.), *Religion in an Expanding Europe*, Cambridge University Press, Cambridge, 2006; Caparros E. et Christians L.L. (dir.), *Religion in Comparative Law at the Dawn of 21st Century* (15e Congrès de l'Académie internationale de droit comparé), Bruylant, Bruxelles, 2002; Coleman E.B. et White K. (dir.), *Negotiating the sacred: Blasphemy and Sacrilege in a Multicultural Society*, ANU Press, Canberra, 2006; Ferrari S., «Nationalism, Patriotism and Religious Belief in Europe», *University of Detroit Mercy Law Review*, 2006, p. 625-639; Fox J., *A World Survey of Religion and the State*, Cambridge University Press, Cambridge, 2008; Lewis A. et O'Dair R. (dir.), *Law and Religion*, Oxford University Press, Oxford, 2001; Goldschmidt J.E. et Loenen M.L.P. (dir.), *Religious Pluralism and Human Rights in Europe: Where to Draw the Line?*, Intersentia, Anvers/Oxford, 2007; Mehdi R. et Woodman G.R., Sand E.R. et Petersen H. (dir.), *Religion and Law in Multicultural Societies*, Djøf Publishing, Copenhagen, 2008; Pr. Shah, *Legal Pluralism in Conflict: Coping with Cultural Diversity in Law*, Glass House, Londres, 2005; Torfs R., «Religion, Concord and Disconcord», *Nihon University Tokyo Comparative Law*, 2007, p. 207-223; Willaime J.-P., *Le retour du religieux dans la sphère publique. Vers une laïcité de reconnaissance et de dialogue*, coll. «Convictions et sociétés», Ed. Olivétan, Lyon, 2008.

104. www.accommodements.qc.ca/.

105. Ainsi, en 2010, l'interdiction de porter la burqa en France et en Belgique ou, en 2009, le référendum suisse interdisant la construction de minarets.

106. Rapport 2010 du Département d'Etat des Etats-Unis concernant les libertés religieuses (dans le monde), www.state.gov/g/drl/rls/irf/2010/148922.htm (anglais uniquement).

107. *Paroisse gréco-catholique Sâmbata Bihor c. Roumanie*, arrêt du 12 janvier 2010, Requête no 48107/99.

poursuivre des Témoins de Jéhovah et les disciples du théologien musulman turc Said Nursi¹¹¹. Les cas d'usage abusif de la loi contre l'extrémisme sont si fréquents que l'organisation russe de surveillance SOVA Center a décidé de lui consacrer une colonne entière dans son projet de suivi ordinaire¹¹². Cet exemple montre que la lutte contre le terrorisme sous forme de mesures anti-extrémisme à l'encontre de groupes religieux a de fortes chances de virer à des excès de répression qui, à leur tour, risquent de renforcer l'intolérance religieuse. De telles mesures n'étant ni neutres ni impartiales à l'égard des communautés religieuses et de leurs membres, elles ne respectent pas les normes minimales établies par la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme.

6.4. Interdiction de la discrimination et liberté de religion: un exemple

53. Comme l'a souligné le professeur Cumper lors de l'audition, la situation du Royaume-Uni illustre parfaitement les défis que doit aujourd'hui relever l'Europe pour éliminer la discrimination illégale, en particulier religieuse¹¹³. A première vue, le Royaume-Uni a une excellente réputation s'agissant du traitement de la discrimination et de l'intolérance aux motifs de la religion ou des convictions; mais à y regarder de plus près, des problèmes demeurent. Ainsi, dans des secteurs de la vie publique tels que l'éducation, l'emploi et la santé, de nombreux groupes confessionnels minoritaires – notamment les musulmans – continuent de subir une discrimination, tandis que des groupes laïcs se plaignent aussi que la législation nationale ne permet pas d'accorder un égal respect à leurs convictions. Selon un rapport commandé par la Commission de l'égalité et des droits de l'homme du Royaume-Uni, le nombre d'affaires portant sur des questions de religion ou de convictions dont est saisie la justice croît régulièrement depuis décembre 2003, date d'entrée en vigueur du Règlement sur l'égalité dans le domaine de l'emploi (religion ou convictions). Il est toutefois difficile de savoir si cette tendance résulte d'une hausse de la discrimination ressentie ou d'une meilleure information sur l'existence de voies de recours. Pour le moment, les données sont insuffisantes sur la durée pour déterminer si la discrimination religieuse est en augmentation ou en recul au Royaume-Uni¹¹⁴.

54. Il peut paraître quelque peu étonnant, vu le statut privilégié de l'Eglise d'Angleterre en tant qu'Eglise établie, que ce soient des groupes *chrétiens* qui, ces derniers temps, se soient particulièrement plaints de menaces à la liberté religieuse au Royaume-Uni. Cette tendance générale semble confirmée par le rapport du professeur Weller, selon lequel «des éléments nouveaux laissent à penser qu'il pourrait y avoir une évolution tout au moins en ce qui concerne la perception d'une discrimination religieuse et/ou la volonté de se pencher sur les problèmes susceptibles de résulter d'une telle discrimination, dont les chrétiens relèvent de plus en plus d'exemples»¹¹⁵. Lors de l'audition d'avril, le professeur Cumper a évoqué deux affaires récentes concernant d'apparents conflits entre les droits des chrétiens et ceux des homosexuels, qui illustrent ce phénomène: *Hall and Preddy c. Mr and Mrs Bull*¹¹⁶, où des hôteliers chrétiens ont dû verser des dommages et intérêts à deux homosexuels unis civilement, la politique de l'hôtel stipulant que seuls des couples hétérosexuels mariés

108. Quatrième rapport sur la Grèce de la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI), 2009, paragraphes 103-104: www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/country-by-country/greece/GRC-CbC-IV-2009-031-FRE.pdf.

Voir aussi les arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme concernant des entraves à la pratique d'une religion (article 9): *Manoussakis et autres c. Grèce*, arrêt du 26 septembre 1996, Requête no 18748/91, *Pentidis et autres c. Grèce*, arrêt du 2 juin 1997 (règlement amiable), Requête no 23238/94, *Tsavachidis c. Grèce*, arrêt du 21 janvier 1999 (règlement amiable), Requête no 28802/95, et, concernant respectivement l'absence de procès équitable pour des objecteurs de conscience au service militaire et leur placement en détention (articles 6.1 et 6.5), *Georgiadis c. Grèce*, arrêt du 29 mai 1997, Requête no 21522/93, et *Tsrilis et Kouloumas c. Grèce*, arrêt du 29 mai 1997, requêtes nos 19233/91 et 19234/91.

109. Loi 3304/2005 sur «l'application du principe de l'égalité de traitement indépendamment de l'origine raciale ou ethnique, de la religion ou d'autres convictions, du handicap, de l'âge ou de l'orientation sexuelle».

110. Pour une traduction non officielle en anglais, voir http://host.uniroma3.it/progetti/cedir/cedir/Lex-doc/Ru_Ext-2002.pdf.

111. Voir, par exemple, www.forum18.org/Archive.php?article_id=1400, et pour consulter le rapport 2010 de Droits de l'homme sans frontières, voir www.hrwf.net/Joom/images/forbnews/2010/russia%202010.pdf.

112. Voir la mise à jour de février 2011, www.rightsinrussia.info/news/press-releases/sovacentremisuseofanti-extremismlegislationinfebruary2011.

113. Au Royaume-Uni, il existe deux sources juridiques particulièrement importantes pour s'attaquer à la discrimination et à l'intolérance fondées sur la religion ou les convictions: l'article 9 de la Convention européenne des droits de l'homme, aujourd'hui intégré au Human Rights Act de 1998; et la Directive de l'Union européenne sur l'emploi (2000/78), intégrée à la législation britannique en 2003, et aujourd'hui codifiée par la loi de 2010 sur l'égalité.

114. Weller P., Religious discrimination in Britain: A review of research evidence, 2000-10, Equality and Human Rights Commission, Research report 73, 2011. p. 36,

www.equalityhumanrights.com/uploaded_files/research/research_report_73_religious_discrimination.pdf.

pouvaient séjourner en chambre double, et *Johns c. Derby City Council*¹¹⁷, où le tribunal a confirmé le règlement du conseil municipal stipulant qu'un couple chrétien marié qui avait élevé ses propres enfants et avait l'expérience du placement familial avait été jugé inapte à servir de famille d'accueil en raison de ses vues négatives sur l'homosexualité.

55. Selon le professeur Cumper, des affaires comme celles-là ont trois conséquences. Premièrement, elles soulèvent des questions de conscience, car des chrétiens conservateurs peuvent se sentir contraints de choisir entre, d'un côté, se taire et agir contre sa conscience religieuse et, de l'autre, parler et défier la loi. Deuxièmement, ces affaires pourraient, dans certains cas, avoir des implications pour le service public, dans la mesure où il n'est pas exclu qu'elles empêchent un certain nombre de chrétiens conservateurs de travailler dans certains secteurs de peur de se mettre en porte-à-faux avec les lois sur l'égalité. Il serait par exemple regrettable que des affaires telles que *Johns c. Derby City Council* dissuadent des chrétiens d'offrir leurs services aux programmes de placement familial, sachant que l'on manque aujourd'hui au Royaume-Uni de parents adoptifs. Troisièmement, ce type d'affaires montre les limites de la loi comme outil de résolution de conflits, des procès à grand retentissement sur des sujets émotionnels (comme la sexualité et la foi) risquant d'exacerber, plutôt que d'améliorer, les différends entre certaines communautés religieuses et d'autres groupes de la société. Par conséquent, déterminer dans quelle mesure les lois visant à réduire la discrimination fondée sur la religion ou sur des convictions doivent être étendues aux groupes confessionnels – qui, eux-mêmes, se sentent obligés de par leurs convictions religieuses de différencier (voire de discriminer) les personnes en fonction de leur orientation sexuelle –, tel sera l'un des plus grands défis à relever par les législateurs et les responsables politiques en Europe dans les années à venir.

56. Dans ce contexte, il sera particulièrement intéressant de suivre certaines affaires contre le Royaume-Uni portées récemment devant la Cour, notamment celles concernant des allégations de discrimination à l'encontre de chrétiens. Dans les affaires *Ladele c. Royaume-Uni* et *Mcfarlane c. Royaume-Uni*¹¹⁸, les requérants sont des employés chrétiens (respectivement un officier de l'état civil et un conseiller en relations) qui ont refusé de fournir des services à des homosexuels au motif que cela contrevenait à leurs principes religieux. Les deux autres affaires, *Eweida* et *Chaplin*¹¹⁹, portent sur le droit de porter ouvertement une croix sur son lieu de travail¹²⁰. Toutes ces affaires ont trait à l'application de la protection découlant des articles 9 et 14 de la Convention à la manifestation de ses convictions religieuses sur le lieu de travail. La Cour examinera si la loi antidiscrimination du Royaume-Uni telle qu'interprétée par les juridictions internes respecte suffisamment les droits en matière de religion et offre une protection contre la discrimination fondée sur la religion. Ces affaires ont suscité des controverses au Royaume-Uni, surtout après que la Commission de l'égalité et des droits de l'homme (EHRC)¹²¹, autorisée à intervenir devant la Cour en qualité d'expert et d'organe indépendant, eut préconisé des «accommodements raisonnables» de la part des employeurs pour prendre en compte les convictions religieuses de leur personnel¹²². Le 15 septembre 2011, l'EHCR a en effet soumis son mémoire à la Cour après avoir mené une consultation publique¹²³. En ce qui concerne les deux premières affaires, elle a estimé que les conclusions des juridictions internes étaient correctes. Elle a notamment fait valoir que les services publics devaient être assurés en toute impartialité et que les employés ne pouvaient s'attendre à que les fonctions publiques qu'ils exercent soient ajustées pour tenir compte de leurs convictions religieuses personnelles¹²⁴. En revanche, dans les affaires *Eweida* et *Chaplin*, la commission a considéré que les tribunaux n'avaient peut-être pas accordé un poids suffisant à l'article 9, paragraphe 2, de la Convention¹²⁵, en ce qu'ils n'ont pas évalué de façon rigoureuse la question de la proportionnalité¹²⁶. Par

115. *Ibid.*

116. Affaire no 9BS02095, janvier 2011.

117. *Johns c. Derby City Council et Equality and Human Rights Commission (intervenant)* [2011] EWHC 375 (Admin).

118. Requêtes nos 51671/10 et 36516/10, communiquées le 2 mai 2011.

119. *Eweida et Chaplin c. Royaume-Uni*, Requêtes nos 48420/10 et 59842/10, communiquées le 2 mai 2011.

120. *Equality watchdog drops plan to protect religious rights*, www.Telegraph.co.uk, 19 août 2011.

121. La Commission de l'égalité et des droits de l'homme, instance statutaire établie par la loi sur l'égalité de 2006, est un organe indépendant chargé de défendre l'égalité et les droits de l'homme au Royaume-Uni. Elle a pour buts de réduire les inégalités, d'éliminer la discrimination, de renforcer les bonnes relations entre les personnes et de promouvoir et protéger les droits de l'homme.

122. www.equalityhumanrights.com/news/2011/july/commission-proposes-reasonable-accommodation-for-religion-or-belief-is-needed.

123. www.equalityhumanrights.com/uploaded_files/legal/consultation_response_summary.pdf.

124. Paragraphe 56 du mémoire,

www.equalityhumanrights.com/uploaded_files/legal/ehrc_submission_to_ecthr_sep_2011.pdf.

125. www.equalityhumanrights.com/legal-and-policy/human-rights-legal-powers/legal-intervention-on-religion-or-belief-rights/.

conséquent, les juridictions du Royaume-Uni n'ont pas protégé de façon adéquate les individus contre la discrimination religieuse sur le lieu de travail¹²⁷. Les arrêts que rendra la Cour dans ces quatre affaires auront probablement une incidence importante sur la place de la religion dans la vie publique au Royaume-Uni.

6.5. Solutions possibles pour éviter la discrimination fondée sur la religion dans une société multiculturelle: exemple de la Belgique

57. De ce point de vue, il est intéressant d'examiner une étude sur l'interculturalisme commandée par le Gouvernement fédéral belge, les *Assises de l'interculturalité*, réalisée entre septembre 2009 et octobre 2010. Le principal résultat des *Assises de l'interculturalité* est un rapport remis au Gouvernement belge le 9 novembre 2010. Ce rapport a été rédigé par un Comité de pilotage, composé de 29 experts désignés par les autorités fédérales et de membres des groupes culturels/religieux concernés¹²⁸. L'étude porte sur cinq grandes questions: l'enseignement, l'emploi, la gouvernance, l'accès aux biens et services (logement et santé) et enfin la vie associative, la culture et les médias. Les auteurs ont formulé un certain nombre de recommandations à l'intention des autorités belges, notamment sur le port de symboles religieux, la révision du calendrier des jours fériés religieux (en introduisant quelques «jours fériés flottants»¹²⁹) ou l'introduction de quotas pour les minorités culturelles dans le secteur de l'emploi¹³⁰. Le Comité de pilotage s'est aussi longuement penché sur les avantages et les inconvénients de l'idée évoquée plus haut d'«aménagement/ accommodement raisonnable»¹³¹¹³², déjà appliquée en Belgique aux personnes handicapées¹³³ et inspirée de l'expérience du Québec. Cette notion renvoie à celle de «discrimination indirecte», c'est-à-dire à des situations de discrimination qui ne découlent pas directement de la législation mais en résultent indirectement, du fait que certaines catégories de personnes sont plus pénalisées que d'autres groupes par les effets de la législation. Sans établir de distinction à l'égard de ces catégories de personnes, la loi, selon leur situation, les défavorise indirectement. Pour résoudre ce problème, il peut s'avérer nécessaire, dans certains cas, d'adopter des solutions particulières (législatives ou judiciaires) permettant d'annuler l'effet discriminatoire indirect d'une norme appliquée à tous de la même manière. Ce problème se pose principalement dans les secteurs de l'emploi, de l'enseignement ou de l'accès aux biens et services (logement, soins de santé, loisirs, etc.)¹³⁴. Le Comité de pilotage a par conséquent recommandé aux autorités belges d'envisager d'étendre l'application de la notion d'aménagement raisonnable à des situations liées aux convictions religieuses ou philosophiques.

58. Sur la base des recommandations contenues dans l'étude susmentionnée, à l'occasion de l'audition, le professeur Foblets a proposé trois voies à explorer pour aborder la question de la coexistence de différents groupes religieux: 1. encourager les relations (et éventuellement leur institutionnalisation) entre l'Etat et les nouvelles minorités religieuses, tout en respectant le principe de neutralité et de respect des minorités – dans la mesure du possible, les instances représentatives des groupes religieux seront reconnues; 2. «éliminer progressivement, si telle est la volonté des citoyens, des éléments de la législation susceptibles d'être discriminatoires du point de vue d'un pluralisme religieux démocratique», ainsi que prescrit dans la [Recommandation 1804 \(2007\)](#) de l'Assemblée: cela peut impliquer, par exemple, de revoir le calendrier des jours fériés religieux; 3. privilégier la notion d'autonomie personnelle, comme point de départ; il serait ensuite possible, par exemple, d'autoriser le port de symboles religieux à l'école à partir d'un certain âge ou d'un certain niveau du cycle d'études¹³⁵, ce qui permettrait ensuite de concilier plusieurs libertés.

126. Paragraphe 29 du mémoire, *op. cit.*

127. *Ibid.*, paragraphe 30.

128. *Assises de l'interculturalité*, rapport final, Editions Mardaga, Wavre, novembre 2010.

129. Dans la Recommandation no 6, le Comité de pilotage a proposé de conserver les jours fériés suivants: 1er janvier, 1er mai, 21 juillet, 11 novembre et 25 décembre, et de permettre aux partenaires sociaux de choisir les autres jours de congé, selon leur culture ou leur religion. *Ibid.*, p. 118.

130. *Ibid.*, Recommandation no 4, p. 117.

131. *Ibid.*, Recommandation no 5, p. 118.

132. Voir, en particulier, Jézéquel M., «L'obligation d'accommodement raisonnable: ses potentiels et ses limites», et Bosset P. et Foblets M.-C., «Le Québec et l'Europe face au besoin d'accommoder la diversité: disparité des concepts juridiques, convergence des résultats?», in Conseil de l'Europe, *Accommodements institutionnels et citoyens: cadres juridiques et politiques pour interagir dans des sociétés plurielles* («Tendances de la cohésion sociale», no 21), Editions du Conseil de l'Europe, Strasbourg, 2010, p. 21-68.

133. En vertu de la loi antidiscrimination du 10 mai 2007.

134. *Assises de l'interculturalité: rapport final*, novembre 2010, *op. cit.*, p. 65.

135. *Assises de l'interculturalité: rapport final*, novembre 2010, Recommandation no 1, *op. cit.*, p. 117.

59. Reste que la mise en œuvre de ces principes risque de se révéler très difficile, non seulement en Belgique, mais aussi dans d'autres pays. En premier lieu, il faut que l'Etat coopère avec tous les groupes religieux, démarche qui s'avérera parfois difficile dans la pratique vu le manque d'organisation à la tête de certaines communautés religieuses – ainsi la Belgique a-t-elle eu un problème avec la communauté musulmane qui, à cet égard, manque d'un modèle approprié. Certains pays, dont la Belgique elle-même¹³⁶, sont également très réticents face à la technique des «jours fériés flottants», souvent perçus comme touchant à des traditions fortement enracinées dans la population majoritaire. En outre, l'idée de fixer des règles concernant les symboles religieux a toujours soulevé des controverses: même les recommandations qui, conformément à la procédure des *Assises de l'interculturalité*, tentent de trouver un compromis sur cette question ne font pas exception à la règle, puisqu'elles ont été refusées par certains des experts ayant participé à l'élaboration de cette étude¹³⁷.

7. Conclusion

60. Dans les sociétés européennes multiculturelles d'aujourd'hui, la question de la coexistence de membres de différentes communautés religieuses et athées est primordiale. De plus en plus, les législateurs et les responsables politiques ont à concilier une myriade de valeurs chrétiennes, laïques et multiconfessionnelles. Aussi est-il bon de rappeler que l'article 9 de la Convention constitue l'un des fondements d'une «société démocratique», garantissant la liberté de pensée, de conscience et de religion.

61. Cependant, le droit de manifester ses convictions ou sa religion ne comprend pas uniquement des droits absolus; il est soumis aux restrictions prévues dans la Convention. En vertu de l'article 9, paragraphe 2, de la Convention, les Etats membres peuvent préserver une certaine marge de manœuvre, situation récemment rappelée par la Cour dans l'arrêt qu'a rendu sa Grande Chambre dans l'affaire *Lautsi et autres c. Italie*¹³⁸, concernant la présence de crucifix dans des écoles publiques italiennes et le droit à l'instruction (article 2 du Protocole no 1 à la Convention).

62. D'une part il convient de garantir les droits des religions «majoritaires» et, d'autre part, les droits des religions des communautés confessionnelles minoritaires ou des non-croyants. La jurisprudence de la Cour montre que la Convention protège tous ces groupes et leur accorde certains droits. Mais l'ampleur de ces droits varie aussi en fonction des circonstances et, notamment, des intérêts légitimes de la «société démocratique», comme la prévention du désordre et la protection des droits d'autrui.

63. Les Etats sont censés protéger les communautés religieuses contre les violences fondées sur l'appartenance religieuse ou les convictions, même si ces violences proviennent de personnes tierces. Il en résulte donc, selon la jurisprudence de la Cour, que la portée de l'article 9 de la Convention demeure assez large et couvre des situations très diverses, dont des actes de violence et le prosélytisme. Au niveau européen, le développement de la théorie des obligations positives, y compris sous l'angle de l'article 14 combiné avec l'article 9, suscite beaucoup d'espoir quant à la lutte contre les violences entre les membres de différentes communautés religieuses.

64. Les controverses autour de l'arrêt *Lautsi et autres c. Italie*, qui ont amené 21 Etats membres du Conseil de l'Europe à s'opposer publiquement à l'approche de la Chambre, perçue comme une tentative de laïcisation forcée des écoles, montrent qu'il existe de forts clivages religieux et culturels internes au sein du Conseil de l'Europe¹³⁹. De surcroît, en Europe, les législateurs et responsables politiques sont aujourd'hui appelés à se saisir des problèmes résultant d'une nouvelle diversité religieuse, inhérente aux sociétés contemporaines, et des nombreux enjeux liés à cette (nouvelle) diversité. Il convient de rappeler à cet égard que, dans le

136. Voir le communiqué de presse du 8 novembre 2010, www.rtl.be/info/belgique/societe/751301/les-assises-de-l-interculturalit-recommandent-de-changer-nos-cong-s.

137. *Assises de l'interculturalité, rapport final*, novembre 2010, *op. cit.*, note dissidente de N. Charkaoui, p. 123-124, qui désapprouve la Recommandation no 1 concernant le port de symboles religieux par des élèves, et la Recommandation no 2 interdisant aux agents des services publics (membres de la police, de l'armée ou de l'administration de la justice) de porter des symboles religieux. Tandis que, pour Mme Charkaoui, l'interdiction du port du voile ne peut se justifier dans la mesure où, à son avis, la liberté de religion devrait prévaloir, d'autres personnes ayant participé aux assises estiment au contraire que l'interdiction devrait être générale. Certains ont même démissionné pour manifester leur désaccord non seulement sur la question du voile, mais aussi sur l'orientation générale des travaux des assises. A leur avis, il ne faut en aucun cas transiger avec le principe de neutralité de l'Etat. Quoi qu'il en soit, ils ne sont pas parvenus à convaincre les autres membres, qui jugeaient leur position idéologique.

138. *Lautsi et autres c. Italie*, arrêt du 18 mars 2011 (Grande Chambre), Requête no 30814/06.

139. McGoldrick D., *op. cit.*, p. 499.

préambule du Statut du Conseil de l'Europe (STE no 1), les gouvernements des Etats membres ont réaffirmé leur attachement «aux valeurs spirituelles et morales qui sont le patrimoine commun de leurs peuples et qui sont à l'origine des principes de liberté individuelle, de liberté politique et de prééminence du droit, sur lesquels se fonde toute démocratie véritable». Aussi, différentes solutions sont-elles envisagées, y compris celles fondées sur la notion d'«accommodement/aménagement raisonnable». En tout état de cause, l'Etat doit rester neutre et impartial face à cette variété de religions et de convictions, qu'elles soient présentes ou absentes. La laïcité agressive et la lutte contre toutes les formes de convictions religieuses constituent, elles aussi, des violations du principe de neutralité religieuse. Les Etats membres doivent veiller à ce que la protection de la liberté de religion s'applique à tous équitablement, et pas seulement à certaines communautés religieuses. La garantie d'un traitement neutre et impartial est une norme minimale; c'est le premier pas vers un traitement des individus respectueux de l'égalité et de la dignité, et vers une prévention effective de toute forme de discrimination. Comme l'a souligné en août dernier le Président de l'Assemblée, M. Mevlüt Çavusoglu, le meilleur moyen de favoriser le «vivre ensemble» est de rapprocher les cultures et les religions dans un esprit de respect, de dialogue et de tolérance¹⁴⁰.

140. Voir son discours lors d'une réception organisée au Parlement danois à l'occasion du Ramadan le 22 août 2011, http://assembly.coe.int/ASP/NewsManager/FMB_NewsManagerView.asp?ID=6874.